

ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

ЧАСТЬ II

**СЕРИЯ ДОКЛАДОВ ОБ УПРАВЛЕНИИ, ОСНОВАННОМ НА КОНКРЕТНЫХ
РЕЗУЛЬТАТАХ, В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовили:

Эвен Фонтейн Ортис

Йон Горита

Виктор Вислых

Объединенная инспекционная группа



Женева

2004 год

ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

ЧАСТЬ II

**СЕРИЯ ДОКЛАДОВ ОБ УПРАВЛЕНИИ, ОСНОВАННОМ НА КОНКРЕТНЫХ
РЕЗУЛЬТАТАХ, В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовили:

Эвен Фонтейн Ортис

Йон Горита

Виктор Вислых

Объединенная инспекционная группа



Женева

2004 год

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения		iv
I. ВВЕДЕНИЕ	1 – 5	1
II. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ	6 – 38	3
III. ПОДОТЧЕТНОСТЬ	39 – 69	20

СОКРАЩЕНИЯ

АТМОТ	Административный трибунал МОТ
АТООН	Административный трибунал Организации Объединенных Наций
БКР	Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМИС	Комплексная система управленческой информации
КИМРС	Система отчетности по ключевым показателям управленческой деятельности
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КПСООН	Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций
КССР	Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МВФ	Международный валютный фонд
МОТ	Международная организация труда
МПП	Мировая продовольственная программа
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УОКР	Управление, основанное на конкретных результатах
УСВН	Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Как указывалось в части I настоящего доклада, предпринимаемые в последнее время шаги по реформированию деловой практики Организации Объединенных Наций сфокусированы главным образом на постепенном внедрении методов составления бюджетов, ориентированных на конкретные результаты (БКР), большинством организаций системы Организации Объединенных Наций. Один из первых обзоров опыта организаций в области использования БКР приводится в докладе Объединенной инспекционной группы (ОИГ) 1999 года, где было указано, что "ширится понимание и растет поддержка использования методологии БКР в качестве инструмента для обеспечения большей транспарентности и подотчетности в расходовании бюджетных средств через упор на результаты и использование оценочных показателей для привязки результатов служебной деятельности к бюджету"¹. За пять с лишним лет после выпуска этого доклада в деле внедрения подхода, основанного на конкретных результатах, произошло дальнейшее продвижение вперед, причем в одних организациях в большей мере, а в других - в меньшей, но общая цель связана с созданием такой системы управления, основанного на конкретных результатах (УОКР), которая охватывала бы все аспекты деятельности организаций.

2. Особенно важное значение имеет применение такой системы по отношению к существующим структурам управления людскими ресурсами, которые в неменьшей мере нуждаются в реформировании для того, чтобы они способствовали использованию подхода, действительно основанного на конкретных результатах. Исходя из своего анализа, Инспекторы выделили конкретные вопросы, связанные с делегированием полномочий и подотчетностью (которые рассматриваются ниже), а также с организацией служебной деятельности и контрактами (которые рассматриваются в части III), в качестве ключевых элементов развития эффективной системы УОКР, причем между этими четырьмя аспектами управления людскими ресурсами существует много общего. Вместе с тем Инспекторы отдают себе отчет в том, что другие вопросы, такие, как мобильность, найм персонала и повышение его квалификации, которые затрагиваются в настоящем докладе лишь вскользь, также влияют на результативность индивидуальной и общеорганизационной деятельности.

3. В последнее десятилетие большинство организаций системы Организации Объединенных Наций по существу развернули проведение важных реформ в области управления людскими ресурсами, и в 2000 году Комиссия по международной гражданской службе (КМГС) приняла Основные положения, касающиеся управления людскими ресурсами, в целях создания возможностей для выработки эффективной

¹ JIU/REP/99/3, вывод E.

кадровой политики и ее увязки с целями организации². Хотя было бы преждевременным пытаться оценить воздействие этих последних реформ, Группа надеется внести вклад в осуществление предложенных преобразований, представив здесь, так же как и в части I, перечень решающих факторов успеха, с помощью которых могут быть реализованы на практике концепции, разработанные в последние годы, в частности те из них, которые описаны КМГС в ее Основных положениях, и на которых может основываться формирование реальной схемы делегирования полномочий и подотчетности.

4. Здесь выбран тот же самый формат для изложения во вставках конкретных примеров политики, процессов или практики, которые, как представляется, отражают один или несколько из этих факторов успеха. Анализируются также основные проблемы и трудности, с которыми сталкиваются некоторые из организаций, пытающиеся внедрить эти новые процессы. Контрольные параметры, определенные на этой основе в настоящей и в других частях доклада, изложены в основных выводах, которые изданы отдельно. В целом, поскольку эта вторая часть доклада готовилась параллельно с первой и третьей частями, методика, применявшаяся при проведении исследований и подготовке самого доклада, представляет собой методику, описанную в документе, содержащем основные выводы. В частности, первый набросок настоящего текста был представлен для обсуждения на проведенном в июне 2004 года рабочем совещании, которое было открыто для всех соответствующих должностных лиц организаций, участвующих в Группе, и большинство из них были на нем представлены. Активное и конструктивное участие в работе этого совещания явилось важным фактором, позволившим завершить работу над данной схемой контрольных параметров.

5. Инспекторы хотели бы поблагодарить всех, кто внес вклад в подготовку настоящего доклада.

² A/55/30.

II. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

6. 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. Эти вопросы уже достаточно детализированно анализировались в докладе ОИГ о делегировании полномочий в области управления людскими и финансовыми ресурсами в Организации Объединенных Наций, рекомендации которого были одобрены Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций³. В более общем плане в Основных положениях КМГС высвечивается необходимость наделения сотрудников полномочиями для участия в принятии решений, затрагивающих организацию, в качестве одного из принципов, лежащих в основе стиля управления, обеспечивающего его эффективность⁴.

7. Главная цель делегирования полномочий - повышение эффективности использования ресурсов, содействие становлению более энергичных и оперативных организаций и, следовательно, повышение общей результативности. Поскольку результативность работы возрастает, если люди, имеющие к этой работе самое непосредственное отношение, обладают управленческими полномочиями и функциями, которые непосредственно им делегированы, ведущие организации частного сектора обеспечивают, чтобы внутренние процессы наделяли руководителей полномочиями и возможностями для маневра, которые им требуются для внесения вклада в достижение целей организации. Как уже отмечалось ОИГ, в последние годы 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 управленческих систем⁵.

8. Необходимо с самого начала обозначить различия между подлинным делегированием полномочий, означающим рассредоточение полномочий на принятие решений, и децентрализацией, под которой может пониматься просто распределение

³ JIU/REP/2000/6; решение 55/481 Генеральной Ассамблеи от 14 июня 2001 года. A/55/49, том III, стр. 113.

⁴ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 30*, документ A/55/30, приложение II.

⁵ JIU/REP/2000/6.

административных обязанностей между подразделениями секретариата в различных географических точках. Хотя в организациях системы Организации Объединенных Наций, для которых долгое время была характерной централизованная система руководства, делегирование полномочий фактически часто связывалось с децентрализацией и использовалось главным образом такими организациями, которые обеспечивают значительный компонент присутствия на местах, принципы, лежащие в основе этого, в равной мере применимы и на уровне штаб-квартир и должны действовать на этом уровне.

Каковы решающие факторы успеха в вопросах делегирования полномочий?

А. Вертикальная система подчинения

9. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций можно легко проследить вертикальную систему подчинения - от руководящих органов и исполнительных глав до всего секретариата по каскадной схеме. Общие полномочия и функции исполнительного главы в качестве главного административного должностного лица организации прописаны в ее уставе, статуте или эквивалентном им юридическом документе, где может также определяться, что исполнительный глава может делегировать часть таких полномочий на следующий уровень в системе подчинения. Однако, когда назначения в той или иной организации на другие должности высокого уровня (в дополнение к должности исполнительного главы) производятся на основе выборов в руководящих органах, система подчинения может оказываться размытой и неоднозначной. Так обстоит дело в Международном союзе электросвязи (МСЭ), где пять должностных лиц самого высокого уровня избираются Полномочной конференцией, и во Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), где назначения Генерального директора и шести региональных директоров также производятся через руководящие органы.

10. Излишние механизмы контроля и утверждения и мелочная опека представляют собой препятствия на пути становления культуры управления, основанного на конкретных результатах. Поэтому с учетом требований реформ необходимо будет пересмотреть существующие правила и положения.

Контрольный параметр 1

Вертикальная система подчинения четка и однозначна.

В. Определение полномочий, подлежащих делегированию

11. Традиционно руководители в организациях системы Организации Объединенных Наций не поощрялись к тому, чтобы в полном объеме брать на себя функции по

управлению своими кадрами, и неохотно шли на это, и службам людских ресурсов приходилось тратить на это большую часть своих ресурсов вместо того, чтобы фокусировать внимание на стратегических вопросах. Однако в некоторых организациях прослеживается тенденция к наделению руководителей большими правами в использовании людских ресурсов, и в частности в подборе кандидатов, что и иллюстрируется ниже.

В Организации Объединенных Наций в 2002 году была внедрена **новая система отбора персонала**, перед которой прямо поставлена цель изменения культуры Организации посредством наделения сотрудников и руководителей более широкими полномочиями при выполнении ими своих функций и обеспечения их подотчетности за свои действия и результаты работы⁶. В административной инструкции, изданной в целях внедрения этой системы, четко указывается, что руководители программ несут ответственность не только за подготовку критериев оценки применительно к той или иной должности, но и за оценку самих кандидатов и представление через руководителя департамента/управления неранжированного списка квалифицированных кандидатов, признанных подходящими для выполнения таких функций. Если в прошлом объединенные обзорные органы рассматривали индивидуальные дела и утверждали рекомендации руководителей или заменяли кандидатов, то по новой системе эти органы лишь дают заключение о том, соответствовала ли произведенная оценка предложенных кандидатов предварительно определенным критериям к применимым процедурам. Затем уже руководитель департамента/управления может выбрать любого из этих кандидатов⁷. Хотя оценивать фактические последствия введения новой системы слишком рано, ее можно рассматривать как первую реальную попытку в Организации Объединенных Наций прямо возложить на руководителей департаментов ответственность за отбор кандидатов.

В Международном бюро труда (МБТ) в рамках новой стратегии в области людских ресурсов определяется ответственность и подотчетность руководителей среднего звена в вопросах принятия решений о найме сотрудников в качестве важного критерия в процессе найма и отбора персонала⁸. В этой связи коллективное соглашение о процедурах распоряжения ресурсами, подписанное в 2000 году, предоставляет руководителям среднего звена больше полномочий. В нем устанавливается комплексная процедура найма и отбора персонала, в соответствии с которой руководитель среднего звена несет ответственность за техническую оценку навыков, профессиональной квалификации и опыта кандидатов, претендующих на данную вакантную должность, и за вынесение рекомендации Генеральному директору, который принимает окончательное решение⁹.

⁶ Бюллетень Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, ST/SGB/2002/5.

⁷ Административная инструкция Организации Объединенных Наций, ST/AI/2002/4.

⁸ "Results through development: a new personal and career development agenda for the ILO", GB.276/PFA/16, para. 20.

⁹ "Collective agreement on resourcing procedures", GB.279/PFA/12, appendix V.

12. Поскольку руководителям предоставляются новые полномочия, необходимо взвешенно подходить к вопросу о том, каким является оптимальный уровень такого делегирования. В Организации Объединенных Наций, например, ассоциации персонала и некоторые руководители программ считают, что в последние годы здесь был достигнут значительный прогресс и возможности рассредоточения полномочий уже исчерпаны. Они указывают на то, что, если делегировать полномочия вполне можно на департаментском уровне, то при их дальнейшем делегировании на внутридепартаментском уровне возникнут проблемы. Другие же считают, что для дальнейшего делегирования полномочий руководителям программ еще остаются значительные возможности¹⁰.

13. С другой стороны, некоторые руководители программ все еще опасаются того, что на них возлагается ответственность за выполнение некоторых задач без представления соответствующих полномочий и что под прикрытием делегирования полномочий на основные департаменты переключаются административные задачи. Как уже отмечалось, хотя порой делегирование полномочий может быть действительно сопряжено с децентрализацией административных задач путем их возложения на группы административной поддержки в составе основных департаментов (такие, как группы управленческой поддержки в ВОЗ или административные канцелярии в Организации Объединенных Наций), важно проводить четкое различие между простым перераспределением функций административной поддержки и действительным возложением более широких полномочий на принятие решений на руководителей среднего звена.

14. Возможны и такие случаи, когда то, что именуют делегированием полномочий, сводится не более чем к делегированию права подписи. При первом варианте происходит передача ответственности в данной сфере действий от одного административного органа другому, тогда как во втором уполномоченный представитель попросту принимает решения от имени того, кто делегировал ему это право. Вопрос о различии между делегированием полномочий и делегированием права подписи широко обсуждался в секретариате МСЭ в рамках работы по уточнению аспектов, связанных с делегированием, и по обновлению административных документов¹¹. Но эта дискуссия имеет актуальное значение для всех организаций, переходящих на УОКР, и следует признать, что недостатки, присущие делегированию права подписи, создают препятствия на пути подлинного рассредоточения полномочий.

¹⁰ См. оценку, приведенную Управлением служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН) в документе "Обзор элементов дублирования и применение сложных механизмов и бюрократической практики в рамках административных процессов и процедур Организации Объединенных Наций", A/58/211, пункт 35.

¹¹ JIU/REP/2001/3, пункты 53-57.

15. Риски, связанные с делегированием полномочий, включают в себя потенциальную утрату "эффекта масштаба" и снижение степени последовательности в реализации политики организации. Некоторые организации проявляют колебания в деле делегирования полномочий в отношении найма персонала, поскольку это может затруднить осуществление общеорганизационной политики (применительно к географическому распределению, гендерной сбалансированности, трудоустройства супругов и т.д.). Даже в случае согласования контрольных критериев в определенных кадровых вопросах на департаментском уровне, в обеспечении их соблюдения могут возникнуть трудности, если руководитель каждого управления/отдела/сектора в составе департамента будет вправе принимать решения об отборе сотрудников. Могут также возникнуть трудности в деле согласования кадровых решений руководителей с операционными требованиями мобильности, особенно в базирующихся на местах организациях, проводящих жесткую политику ротации, таких, как Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Мировая продовольственная программа (МПП).

16. Поэтому в некоторых организациях полномочия на принятие окончательных решений в вопросах отбора кандидатов, в частности в категории специалистов, остаются в руках исполнительного главы. Следует отметить, что сами руководящие органы порой неохотно идут на переуступку полномочий в вопросах найма персонала руководителям секретариатов или даже ограничивают эти полномочия, либо устанавливая в порядке директивных решений все большее число контрольных критериев, либо ставя под вопрос отдельные решения, принимаемые секретариатами. Подлинное делегирование полномочий на управление людскими ресурсами организаций должно иметь каскадную основу, начиная от самих источников таких полномочий, а именно руководящих органов, через исполнительных глав до руководителей департаментов и руководителей среднего звена, и на всех уровнях должна быть очевидной политическая приверженность такому делегированию полномочий.

Контрольный параметр 2

Система делегирования полномочий четко определена.

С. Документальное закрепление делегирования полномочий

17. В последние годы многие организации предприняли усилия по обновлению и упрощению своих правил и положений о персонале, а также своих финансовых правил и положений. Однако делегирование полномочий все еще часто описывается в большой массе других административных документов, помимо этих правил и положений, которые

руководителям и сотрудникам приходится скрупулезно анализировать. Должностные лица, с которыми встречались Инспекторы, неоднократно высказывали им свою обеспокоенность по поводу того, что руководителям, вероятно, дается не слишком мало, а чересчур много указаний.

18. В этой связи некоторые секретариаты попытались обобщить в едином документе полномочия, делегируемые определенным типам подразделений. Это было сделано, например, в секретариате Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), где соответствующие функции и схемы подчинения организационных единиц во всех точках были разъяснены в 1999 году посредством издания "Циркуляра о функциях и взаимоотношениях"¹². Департамент оперативной деятельности (ДОД) МПП также издал в 2000 году административное распоряжение, озаглавленное "Руководящие принципы в отношении типовой структуры, определений организационных единиц, распределения и разделения функций, функциональных заявлений, рабочей нагрузки и делегирования полномочий бюро ДОД", с тем чтобы оформить общие указания и удовлетворить потребность в более четком определении цепочки принятия решений в Департаменте оперативной деятельности после начала осуществления своей программы организационных преобразований¹³. В ВОЗ Департамент служб людских ресурсов составил в 2003 году "Перечень делегированных полномочий, касающихся правил персонала ВОЗ и людских ресурсов". Однако Инспекторы пришли к выводу, что особого упоминания заслуживают усилия, предпринятые на этот счет ЮНЕСКО.

Генеральный директор ЮНЕСКО издал в 2002 году записку, озаглавленную "Делегирование полномочий местным отделениям", подчеркнув в ней, что "сотрудники, наделяемые конкретными полномочиями, должны знать, за что они отвечают, а сотрудники, делегирующие полномочия, должны иметь такое же понимание того, чего они ожидают от сотрудников, которым такие полномочия делегируются"¹⁴. К этой записке прилагается **Таблица полномочий и обязанностей**, составленная Службой внутреннего надзора. Инспекторы сочли эту таблицу чрезвычайно полезным обобщающим документом, в котором уточняются полномочия местных отделений по отношению к штаб-квартире и разъясняются обязанности, связанные с каждым из этих полномочий. В настоящее время ведется работа по составлению общеорганизационной таблицы полномочий, в которой будут сведены в единую схему полномочия местных отделений и штаб-квартиры.

¹² FAO, OCD/99/22.

¹³ OD/2000/004, 10 ноября 2000 года.

¹⁴ UNESCO, DG/Note/02/11, 21 мая 2002 года.

19. Такие всесторонние документы должны, в случае необходимости, дополняться отдельными распоряжениями о делегировании полномочий, в которых недвусмысленно описываются конкретные функции и соответствующие полномочия, делегируемые руководителям департаментов или управлений. Например, в Организации Объединенных Наций они, как правило, имеют форму бюллетеня Генерального секретаря. Эквивалентным документом в МСЭ является служебное распоряжение¹⁵. Все документы о делегировании полномочий должны систематически распространяться, а также периодически пересматриваться в целях обеспечения их четкости и согласованности.

20. Хотя это и не всегда бывает возможным, но все же важно добиваться того, чтобы в случае должностных лиц одного и того же класса, которым делегируются полномочия на использование людских ресурсов, обеспечивалось соответствие в уровне делегируемых полномочий. Инспекторы отметили несколько случаев, особенно в децентрализованных сетях специализированных учреждений, когда полномочия, делегируемые руководителям, находящимся на одном и том же уровне или имеющим одно и то же название должности, разнятся, что приводит к путанице и вызывает чувство обиды. Бывают также случаи, когда подчиненный имеет больше делегированных полномочий, чем его начальник, что порождает путаницу в системе подотчетности.

Контрольный параметр 3

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

Д. Системы управленческой информации

21. Для подкрепления делегирования полномочий не всегда имеются в наличии системы управленческой информации (СУИ). Хотя многие организации разрабатывают комплексные системы управленческой информации в целях оптимизации административных и финансовых процессов и более эффективного учета людских и финансовых ресурсов¹⁶, налицо тенденция сосредоточения внимания на первых порах на разработке финансовых компонентов СУИ. Многие организации все еще опираются на старые системы в области людских ресурсов (например, ФАО, МСЭ, Организация

¹⁵ Служебное распоряжение определяется как "предписывающий административный акт, составляющий неотъемлемую часть внутреннего юридического порядка организации и дающий основания для прав или обязательств в отношении всех или некоторых сотрудников" (Service Order No. 00/1, para 2.2).

¹⁶ JIU/REP/2002/9.

Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), УВКБ, Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и ВОЗ). Те системы, которые имеются, зачастую строятся на моделях финансовых СУИ, а не на потребностях кадровой работы, и могут не содержать модулей, имеющих решающее значение для управления людскими ресурсами, таких, как организация служебной деятельности или повышение квалификации персонала. Некоторые из этих организаций признают существование разрыва между их потребностями в управлении данными в области людских ресурсов и системами управления данными, которые были разработаны. Кроме того, старые системы, такие, как комплексная система управленческой информации (ИМИС) Организации Объединенных Наций, построены на более старых технологиях, которые не могут технически поддерживать категории информации, генерируемые более новыми программными средствами для баз данных, таких, как "Гэлакси" или ЭССА.

22. Принципиально важное значение имеет вопрос о сроках ввода в эксплуатацию новых систем управленческой информации. В ряде случаев ввод в строй новых информационных систем был отложен до упорядочения административных процессов и пересмотра полномочий. В других случаях принималось решение по новым административным процессам и делегированию полномочий, а затем оказывалось, что они не совместимы с новыми программными приложениями или системами информационных технологий. И те, и другие шаги должны предприниматься одновременно.

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) отмечает, что внедрение системы PeopleSoft, в которой имеются контрольные механизмы, позволит непосредственно делегировать полномочия на удостоверение рутинных операций до того уровня, на котором данная операция фактически осуществляется. Руководителям будет необходимо лишь на регулярной основе рассматривать отчеты о допущенных исключениях.

Контрольный параметр 4

Делегирование полномочий подкрепляется надлежащими системами управленческой информации.

Е. Доступ к информации

23. Руководители должны иметь постоянный и прямой доступ к самой последней информации о правилах, положениях, политике и процедурах, имеющих отношение к управлению вверенными им людскими ресурсами. Хотя все организации системы Организации Объединенных Наций поместили значительное число административных

документов в своих интранетах, а также в некоторых случаях распространяют их на КД-ПЗУ, они не все еще разработали интерактивные административные руководства с функциями расширенного поиска.

В Организации Объединенных Наций в 2000 году был создан электронный **Справочник по людским ресурсам**, который был сделан доступным для всех сотрудников в 2001 году через Интранет и Интернет. Справочник, обеспечивающий доступ ко всем административным правилам и процедурам, включая все соответствующие административные инструкции и циркуляры, дает также сотрудникам электронный доступ к более чем 150 формулярам, используемым в административных целях, и предоставляет им возможность заполнять их в электронной форме. Предметный указатель позволяет также легко находить информацию.

В контексте реформы управления людскими ресурсами **ЮНИСЕФ** обновил свое Руководство по людским ресурсам и теперь оно доступно в интерактивном режиме.

Аналогичным образом, Департамент служб людских ресурсов **ВОЗ** включил в свои мероприятия, запланированные на 2004-2005 годы, разработку "**Электронного руководства по людским ресурсам**".

24. Важно, чтобы административные документы и директивы регулярно обновлялись для отражения новой политики и изменений в делегировании полномочий. Инспекторы отметили ряд случаев, когда усилия секретариатов по обновлению их административных руководств растягивались на долгие годы, зачастую из-за нехватки предназначенных для этого ресурсов, и когда руководителям для пользования все еще предоставляются устаревшие документы. Ответственность за обновление руководств должна быть возложена на централизованную административную службу с выделением ей для этого необходимых ресурсов.

25. Руководители должны также иметь прямой доступ ко всей информации о подчиненных, что повышает прозрачность и улучшает связь в организации.

В 2002 году во Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) был внедрен новый электронный инструмент для управления персоналом - **Справочник по ЛР ВОИС**, который обеспечивает отдельным руководителям контролируемый интерактивный доступ к самой свежей информации о состоянии вверенных им людских ресурсов. В 2004 году это приложение было расширено за счет добавления на уровне низовых подразделений нового инструмента отчетности об отсутствии сотрудников и отработанных сверхурочных часах, причем предусмотрены прямые ссылки от этих новых отчетов на информацию о каждом сотруднике.

Контрольный параметр 5

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

Г. Централизованные службы поддержки

26. В системе управления, основанного на конкретных результатах, колоссальное значение имеет роль централизованных служб поддержки в обеспечении как общего административного обслуживания, так и консультативных услуг, а также услуг по контролю (которые рассматриваются ниже в главе III Г). Создавая справочные службы в каждой административной области (людские ресурсы, финансы, юридические вопросы, информационная технология и т.д.), централизованные службы поддержки могут обеспечить руководителям доступ к большим массивам знаний, а также давать им консультации и указания для подкрепления принимаемых ими решений. Более того, хорошо функционирующие справочные службы могли бы принимать на себя некоторые из функций, которые в настоящее время возложены на различные административные канцелярии или эквивалентные им подразделения на департаментском уровне, что обеспечило бы экономию средств, повышение эффективности и бóльшую последовательность в осуществлении финансовых и кадровых правил и положений.

27. Таким образом, успешное делегирование полномочий в значительной мере зависит от эффективности поддержки, предоставляемой отдельным руководителям как со стороны административного персонала, находящегося в их подчинении, так и со стороны централизованных административных служб. Особенно это касается руководителей на местах, которые нередко чувствуют себя находящимися в изоляции и не получают должной поддержки. Некоторые организации децентрализовали некоторые из своих служб людских ресурсов до уровня регионов с тем, чтобы более четко ориентировать руководителей и сотрудников в отделениях за пределами штаб-квартир.

28. В ходе обзора, проведенного недавно в региональных комиссиях Организации Объединенных Наций, был сделан вывод о том, что если в делегировании более широких полномочий от Центральных учреждений исполнительным секретарям и главам администраций комиссий ощущается необходимость, то внутри комиссий нынешний уровень делегирования полномочий руководителям основных программ является достаточным и не требует изменений. Более того, структура основных отделов в региональных комиссиях, где директора отделов отвечают не только за основные результаты работы, но и за управление персоналом, не позволяет делегировать

дополнительные полномочия, поскольку это увеличило бы лежащее на них административное бремя, которое некоторые и без того считают чрезмерным¹⁷.

29. Этот вывод подчеркивает, что руководителям программ требуется прежде всего своевременная и высококачественная поддержка со стороны общих административных служб и справочных служб. Такие службы разумно централизовать, чтобы обеспечить критическую массу, необходимую для обеспечения эффективности с точки зрения затрат и достаточного уровня экспертного опыта, но централизовать не до такой степени, чтобы утратить понимание конкретных потребностей отдельных руководителей и стать невосприимчивыми к ним.

ЮНИСЕФ создал структуру поддержки руководителей на местах, и в частности он созывает три раза в год совещания **групп региональных руководителей**, на которых все представители в конкретном регионе могут обсуждать управленческие вопросы. Он откомандировал также в региональные отделения региональных сотрудников по вопросам людских ресурсов для руководства и контроля за кадровыми решениями, принимаемыми представителями на местах.

30. Аналогичным образом, в соответствии с политикой УВКБ, направленной на приближение процесса принятия оперативных решений к местному уровню, Отдел управления людскими ресурсами этой организации создал в 1999/2000 годах местные подразделения по людским ресурсам для поддержки существовавших в то время региональных директоратов в одном из регионов. В ходе ревизии, проведенной в 2003 году Управлением служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН), было установлено, что децентрализация функций управления людскими ресурсами в УВКБ принесла немалую пользу, и прежде всего благодаря обеспечению близости сотрудников по кадровым вопросам к полевым операциям. Это позволило установить более широкие личные контакты с сотрудниками, глубже вовлечь кадровые службы в удовлетворение интересов сотрудников, а также обеспечить содействие в административной деятельности.

31. Вместе с тем в ходе этой ревизии было установлено, что ряд кадрово-административных функций все еще требуют санкции штаб-квартиры и они просто

¹⁷ Подгруппа по региональным комиссиям для обзора делегирования полномочий была создана в качестве части Межуправленческого руководящего комитета в соответствии с мерой 32 программы дальнейших преобразований Генерального секретаря (A/57/387), в соответствии с которой был предусмотрен, в частности, "углубленный обзор делегированных полномочий, с тем чтобы расширить возможности руководителей по управлению выделенными им ресурсами". Эта Подгруппа состояла из представителей пяти региональных комиссий и координировалась Экономической комиссией для Латинской Америки и Карибского бассейна.

осуществляются через каналы децентрализованных подразделений по людским ресурсам, что увеличивает общее время на обработку решений. Кроме того, для обеспечения того, чтобы сотрудники децентрализованных подразделений по правам человека находились в курсе последних изменений в политике и стратегиях, требовалась поддержка в вопросах контроля, подготовки кадров и в общих вопросах со стороны штаб-квартиры, но она не предоставлялась из-за бюджетных и финансовых ограничений¹⁸. Вследствие этого с тех пор децентрализованные подразделения по людским ресурсам были возвращены в штаб-квартиру. Поэтому организации должны тщательно взвешивать выгоды, связанные с децентрализацией служб поддержки людских ресурсов или с выполнением функций централизованной поддержки через справочные службы, к которым можно обеспечить легкий доступ с мест.

Контрольный параметр 6

Руководители имеют права и возможности, обеспечиваемые надлежащими службами поддержки и справочными службами.

Г. Управленческие профессиональные качества

32. На протяжении целого ряда лет многие организации продвигали хороших специалистов или технических экспертов на руководящие должности, к которым они необязательно были готовы или недостаточно хорошо подходили. С тех пор было признано, что для эффективного выполнения управленческих функций требуются специфические профессиональные качества помимо глубокого знания соответствующих технических вопросов или вопросов существа. Некоторые организации попытались точно определить, что же собой представляют управленческие профессиональные качества, как правило, в рамках более широкой проработки основных профессиональных качеств, требующихся от их сотрудников.

После организованного на широкой основе процесса с привлечением сотрудников на всех уровнях и во всех географических точках деятельности Секретариата **Организация Объединенных Наций** в 1999 году определила основные ценности Организации и основные и управленческие профессиональные качества, которые включают в себя следующие ключевые профессиональные качества руководителей: умение возглавить работу, дальновидность, умение раскрыть потенциал сотрудников, способность создать атмосферу доверия, умение наладить работу и рассудительность/распорядительность.

¹⁸ AR2003/601/10, 30 октября 2003 года.

Секретариат **ВОЗ** разработал и опубликовал в 2004 году "Глобальные общие положения о профессиональных качествах", в которых в качестве управленческих профессиональных качеств указываются следующие: создание условий для раскрытия потенциала сотрудников и их мотивации; обеспечение эффективного использования ресурсов; и создание и поощрение формирования партнерских союзов в организации и за ее пределами.

В рамках своей новой политики в области оценки служебной деятельности, которая начнет осуществляться в 2004 году, **ЮНЕСКО** определила следующие 11 профессиональных качеств для старших руководителей: дальновидность и стратегическое мышление; умение мобилизовать ресурсы; формирование партнерских союзов; умение наладить работу людей; умение организовать работу коллектива; новаторский подход; распорядительность; коммуникативность и умение отстаивать позиции; способность добиться результата; умение принять на себя ведущую роль и обеспечить преобразования; умение осваивать новое и делиться знаниями.

ПРООН разработала следующую модель профессиональных качеств для своей Программы подготовки руководящих кадров (ППРК): умение возглавить работу; ответственность и умение наладить работу коллектива; умение работать с людьми и восприимчивость к многообразию; способность работать с партнерами и создавать сети; нацеленность на результат; новаторский подход и рассудительность; коммуникативность; концептуальные и аналитические навыки. Кроме того, **ПРООН** разработала основные положения о профессиональных качествах координаторов-резидентов, в соответствии с которыми от координаторов-резидентов ожидают проявления следующих профессиональных качеств: способность реализовать дальновидные решения; стратегическое мышление; умение повлиять на действия; налаживание и поддержание взаимоотношений; умение повести за собой коллектив; коммуникативность; способность справляться с конфликтами и стрессом; умение организовать и координировать работу; способность к гибким решениям и аналитическому мышлению.

В контексте своей системы управления карьерным ростом **УВКБ** определило следующие управленческие профессиональные качества: способность к стратегическому планированию; умение возглавить работу; способность наладить работу; способность руководить работой сотрудников и обеспечивать им возможности для повышения квалификации; умение грамотно распоряжаться ресурсами; политическая грамотность и знание тонкостей работы организации.

ЮНИДО выделила 14 управленческих качеств, каждое из которых четко описывается в брошюре, опубликованной Сектором управления людскими ресурсами в 2002 году.

В основных положениях о профессиональных качествах Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) проводится различие между четырьмя блоками основных профессиональных качеств, которые относятся ко всем сотрудникам организации, и набором функциональных профессиональных качеств, которые относятся ко всем сотрудникам в пределах данного функционального направления. Блок управленческих профессиональных качеств в них отдельно не приводится.

МПП только что завершила работу над основными положениями о профессиональных качествах для сотрудников всех уровней, включая отдельный набор профессиональных качеств для руководителей, и в настоящее время вводит их в действие.

33. Хотя точные формулировки и разделение управленческих профессиональных качеств на категории могут несколько варьироваться от одной организации к другой с учетом конкретных потребностей и мандатов каждой из них, эти вариации отражают различия в расстановке акцентов, а не реальные расхождения, и те навыки и нормы поведения, которые требуются от руководителей во всей системе Организации Объединенных Наций, имеют между собой поразительно много общего. Вместе с тем можно также утверждать, что стиль управления связан также с личными качествами и культурой, и Инспекторы несколько обеспокоены тем, что в подходе, взятом на вооружение организациями при определении управленческих профессиональных качеств, возможно, недостаточно полно учитывается культурное разнообразие между потенциальными руководителями.

34. КМГС определила шесть основных управленческих профессиональных качеств для потенциальной категории старших руководителей (КСР), и должностные лица через Сеть людских ресурсов Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР) вели работу по созданию такой категории в целях "укрепления потенциала в области управления и руководства как неотъемлемой части процесса улучшения работы организации". Те, кто будут занимать должности КСР, как правило, будут отвечать за руководство крупными программами и мероприятиями и/или за разработку рекомендаций по вопросам политики на высоком уровне¹⁹. Инспекторы признают, что поддержка этой концепции растет и что КССР все же необходимо уточнить многие вопросы, прежде чем представить конкретные предложения в руководящие органы.

Контрольный параметр 7

Руководители демонстрируют необходимые профессиональные качества.

Н. Подготовка руководителей

35. Следует отметить также, что в следующем десятилетии в связи с выходом в отставку целого поколения руководителей многие должности старших руководителей в организациях системы Организации Объединенных Наций станут вакантными. Так,

¹⁹ ICSC/55/R.2; CEB/2003/HLCM/11.

статистические данные по кадрам, систематизированные секретариатом КССР, показывают, что по состоянию на 31 декабря 2002 года 34,4% всех сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций на уровне С-5, 48,8% сотрудников на уровне Д-1 и 58% сотрудников Д-2 были в возрасте 55 лет или старше²⁰. Хотя это открывает хорошую возможность для омоложения людских ресурсов организаций, это означает также, что значительное число сотрудников в следующем десятилетии будут переведены с неруководящих на руководящие должности и что многие другие люди, представляющие самые разные профессии и культуры, вольются в организации для управления программами и людьми. Для обеспечения надлежащего развития управленческих профессиональных качеств, определенных каждой организацией, необходимо будет обеспечить специализированную подготовку этих обеих групп людей.

Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций разработали специализированные программы подготовки руководящих кадров в последние годы или разрабатывают экспериментальные программы в настоящее время.

- **Организация Объединенных Наций:** Программа обучения работы с кадрами.
- **ПРООН:** Программа подготовки руководящих кадров (ППРК); Центр подготовки руководителей (эксперимент начат в 2003 году).
- **ЮНФПА:** Программа обучения навыкам управления (запланирована).
- **УВКБ:** Программы обучения навыкам управления.
- **ЮНИСЕФ:** Программа "Лидеры".
- **МПП:** Программа подготовки старших руководителей.
- **МАГАТЭ (Международное агентство по атомной энергии):** Программа сертификации руководителей.
- **МОТ:** Подготовка и повышение квалификации руководящих и управленческих кадров (запланировано в экспериментальном порядке).
- **ЮНЕСКО:** Программа управленческой подготовки "Руководство и управление изменениями".
- **ВОЗ:** Глобальная программа повышения квалификации управленческих и руководящих кадров.
- **МСЭ:** Программа сертификации руководящих кадров (запланирована).
- **ЮНИДО:** Программа развития управленческих профессиональных качеств и Программа повышения профессиональной квалификации специалистов.

36. При проведении одного из последних исследований Комиссией ревизоров было установлено, что в Секретариате Организации Объединенных Наций в 2002 году 17% участников учебных программ были охвачены курсами подготовки руководящих и управленческих кадров, а в 2001 году в УВКБ в программах подготовки руководящих

²⁰ "Personnel statistics", СЕВ/2004/HLСМ/15.

кадров участвовали 10% проходивших обучение; при этом в 2001 году в ЮНИСЕФ на программы обучения руководящих кадров приходилось 18% всех расходов на профессиональную подготовку²¹. Вместе с тем такие данные в целом получить нелегко, и налицо также недостатки в общем контроле, оценке и отчетности по таким учебным программам. Комиссия ревизоров рекомендовала, в частности, организациям системы Организации Объединенных Наций доработать систему оценки профессиональной подготовки для более структурированного анализа воздействия такой подготовки²². Рассмотрев одну оценку программы подготовки руководящих кадров в одной из организаций системы Организации Объединенных Наций, Инспекторы отметили, что, по мнению участников, эта программа оказала значительное влияние на их собственный стиль управления и наибольшим это влияние оказалось в вопросах делегирования полномочий, эффективного проведения совещаний, работы с подчиненными, коллективной деятельности и рационального использования времени. Большинство участников сообщили также о том, что они увидели некоторые примеры улучшения методов управления в работе других людей, прошедших подготовку по этой программе²³.

37. Возможно, в полной мере оценить реальное воздействие других таких программ повышения квалификации персонала, которые нацелены на изменение самой культуры в соответствующих организациях на деле трудно, поскольку они могут принести плоды лишь через несколько лет. Поэтому вместо ограничения сферы их охвата руководителями высшего звена, как это делалось в некоторых организациях, вероятно, было бы более целесообразно вовлечь в них и должностных лиц среднего управленческого звена, которые скорее всего будут продвинуты на должности старшего уровня в следующие несколько лет. Вместе с тем осуществление программ подготовки руководящих кадров, как правило, требует от организаций привлечения дорогостоящей внешней экспертной помощи, а бюджетные ограничения, связанные с выделением средств на повышение квалификации персонала в целом, естественным образом сужают их возможности²⁴. В УВКБ, например, согласно оценкам, на разработку и осуществление программ

²¹ "Доклад Комиссии ревизоров об управлении профессиональной подготовкой персонала в Организации Объединенных Наций, ее фондах и программах", сентябрь 2003 года, диаграмма к пункту 113.

²² См. примечание 21 выше, пункты 268-269.

²³ UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit "Review of UNHCR's Management Learning Programmes", July 2003.

²⁴ По оценкам секретариата КССР, доля общей суммы годовых окладов/фонда заработной платы, выделяемая на профессиональную подготовку в системе Организации Объединенных Наций в целом, составляет лишь 1%.

подготовки руководящих кадров в период с начала их развертывания (в 1999 году) по середину 2003 года было израсходовано 1,5 млн. долл. США, что составляет в среднем 1 830 долл. В США на одного участника²⁵. МОТ после составления бюджетной сметы на разработку и осуществление первоначальных программ подготовки руководящих кадров в размере примерно 300 000 долл. США в пересчете на три года на программу управленческого обучения были выделены бюджетные средства в размере 1,8 млн. долл. США. В то же время Внешний ревизор этой организации отметил, что это позволило бы охватить лишь 180 руководителей и что данную программу, вероятно, потребуются расширить для обучения впоследствии всех действующих и будущих руководителей. Потенциальная стоимость этой программы была оценена в размере порядка 1 млн. долл. в год²⁶.

38. Ввиду таких затрат можно было бы подумать о расширении в этой области роли Колледжа персонала системы Организации Объединенных Наций (КПСООН), потенциал которого в формировании общей для всех организаций системы Организации Объединенных Наций культуры управления уже был подчеркнут Генеральным секретарем²⁷. Инспекторы отмечают, что несколько организаций фактически уже начали обсуждать с КПСООН вопрос о взаимодействии в реализации ряда инициатив в области повышения квалификации руководителей, включая программу подготовки руководителей высокого уровня в рамках всей общей системы. Организация Объединенных Наций указала также, что она в партнерстве с КПСООН осуществляет проект под названием "Обучение, ориентированное на конкретные результаты", призванный обеспечить типовую модель оценки, с помощью которой можно будет анализировать воздействие программ подготовки кадров и отдачу от выделяемых на них средств.

Контрольный параметр 8

Возможности руководителей расширяются благодаря надлежащей подготовке.

²⁵ См. примечание 23 выше.

²⁶ GB.286/PFA/14.

²⁷ См. примечание 17 выше, пункт 188.

III. ПОДОТЧЕТНОСТЬ

39. 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 властью²⁸. Как заявил Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) Генеральной Ассамблеи, "передача полномочий не эквивалентна снятию с себя ответственности"²⁹. Со своей стороны, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций подчеркнул, что подотчетность в отношении использования ресурсов является неотъемлемым элементом организационной культуры расширения возможностей и полномочий³⁰. Хотя в отношении потребности в прочной и надежной системе подотчетности и сформировался мощный консенсус, из этого необязательно следует одинаковое понимание всеми того, что же такая система собой представляет или влечет за собой.

40. В своих Основных положениях, касающихся управления людскими ресурсами, КМГС определяет подотчетность как "концепцию, в соответствии с которой предполагается несение полной ответственности и выполнение обязательств; проведение мероприятий, за которые сотрудник несет ответственность, в установленные сроки; в пределах выделенных средств и с соблюдением установленных стандартов качества; исполнение служебных обязанностей в соответствии с положениями и правилами организации; оказание поддержки подчиненным, обеспечение надзора и несение ответственности за выполнение порученных другим функций; несение личной ответственности за личные недостатки и, в соответствующих случаях, за недостатки в работе подразделения"³¹.

²⁸ Решение № 914v АТООН (дело № 1022 ГОРДОН/ПЕЛАНН) показывает, например, что нынешняя система подотчетности не обеспечивает индивидуальной материальной ответственности в силу ее дискреционного характера (р. 10, paras. IX and X).

²⁹ А/56/7, пункт VIII.27.

³⁰ А/53/414, пункт 6.

³¹ Глоссарий Основных положений, касающихся управления людскими ресурсами, А/55/30.

41. В более простом виде подотчетность можно также определить как "процесс, при котором А отвечает перед В за Z (где Z было установлено В и признано А)"³².

К сожалению, в системе Организации Объединенных Наций термин "подотчетность" зачастую вызывает отрицательные коннотации, хотя при конструктивном подходе она может помочь в создании климата, благоприятствующего экспериментаторству, преобразованиям и нахождению решений, поскольку люди могут полагаться друг на друга в деле выполнения служебных обязанностей и связывающих их соглашений, ощущая при этом поддержку и доверие к себе со стороны других³³.

42. Более того, было озвучено утверждение о том, что в наибольшей мере на мотивацию сотрудников и их максимальную эффективность влияют не только хорошая оплата труда, не просто контрактные механизмы и даже не система служебной аттестации, процесс отбора или система баланса служебных и семейных обязанностей, а общеорганизационная культура³⁴. Инспекторы полностью согласны с этим анализом и хотели бы к этому добавить, что ключевым элементом общеорганизационной культуры, ориентированной на конкретные результаты (т.е. той концепции, из которой вытекают все остальные), является подотчетность.

43. Инспекторы считают, что основными элементами системы подотчетности являются: i) соблюдение исполнительской дисциплины и ответственность, ii) отчетность, iii) контроль и iv) отправление правосудия. Что касается первого элемента, то после того, как будет определен каскад ожидаемых результатов и каждый будет знать, за что и перед кем он отвечает, каждый должен будет нести личную и материальную ответственность за эффективное и действенное использование вверенных ему ресурсов для решения поставленных задач в целях осуществления программ и мероприятий. При этом, как указывается в части III настоящего доклада, качество работы по выполнению поставленных задач и принятых на себя функций, отражаемое в индивидуальных отчетах о служебной аттестации, будет служить точкой отсчета для последующих кадровых решений. Второй элемент связан с обязанностью всех сотрудников и руководителей на

³² OECD Public Management Service, "Accountability in public organizations - Changing accountability relations: Politics, Consumers and the Market", 1997.

³³ A.Samuel, "The Accountability Revolution", 2001.

³⁴ CEB Secretariat discussion paper. "The new paradigm for human resources", September 2003. В этом документе общеорганизационная культура определяется как система общих убеждений, позиций, исходных посылок, норм и ценностей в организации, которая может и не быть озвучена, но которая в отсутствие прямых инструкций определяет характер действий и взаимодействия людей и оказывает значительное влияние на то, как делаются дела.

всех уровнях, включая исполнительных глав организаций, систематически информировать своих начальников о действиях, предпринимаемых для выполнения утвержденных программ и мероприятий. Третий элемент сопряжен с обязанностями, касающимися контроля за действиями подчиненных при выполнении поставленных задач. И наконец, любой механизм подотчетности должен подкрепляться надежной, эффективной, независимой и справедливой системой отправления правосудия.

Каковы решающие факторы успеха системы подотчетности?

А. Правовая основа

44. После принятия организацией принципиального решения о переходе на систему управления, основанного на конкретных результатах, необходимо изучить и должным образом пересмотреть соответствующие правила и положения, а также соответствующие процедуры и административные инструкции. Цель заключается в создании правовой основы для всей системы подотчетности, включая, в частности, систему отправления правосудия.

Контрольный параметр 1

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

В. Система подотчетности, ориентированная на эффективность работы

45. Концепция подотчетности все еще слишком часто понимается в системе Организации Объединенных Наций в узком смысле - как соблюдение финансовых правил, формальных процедур и правил использования средств, и в этой связи надзор порой ассоциируется только с традиционными финансовыми ревизиями. Таким образом, там, где существуют комитеты по вопросам подотчетности, они чаще всего рассматривают исключительно вопросы финансовой чистоплотности. Однако в настоящее время подотчетность должна также ассоциироваться с достижением результатов. Традиционные системы подотчетности, ориентированные на установление вины, носящие конфронтационный характер и сфокусированные на избегании негатива, необходимо заменить новыми системами подотчетности, которые делают позитивный акцент на том, чтобы направлять правильные действия руководителей и постоянно поощрять их высокую результативность, как это описывается в таблице, первоначально опубликованной Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и воспроизводимой

ниже³⁵. Аналогичным образом, деятельность по контролю (см. раздел F ниже) должна обеспечивать стратегическую поддержку руководителей и ориентироваться не только на соблюдение правил, но и на достижение конкретных результатов.

Преобразование системы подотчетности		
Традиционная система подотчетности		Система подотчетности, ориентированная на эффективность работы
Акцент на избегании негатива	Концептуальная основа	Позитивный акцент для поощрения правильных действий
Инспектирование	Направленность	Направление действий
Время от времени	Сроки действия	Непрерывно
Реагирование	Роль контроля	Нацеленность на перспективу
Поддержание установленного порядка	Цель	Адаптация

Контрольный параметр 2

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

С. Подотчетность на всех уровнях

46. Как ранее уже отмечалось ОИГ, при строго вертикальном характере системы можно делегировать полномочия и обеспечивать подотчетность, поскольку это позволяет отслеживать все индивидуальные звенья вверх и вниз по административно-управленческой вертикали в организации. Чем сильнее размыта административно-управленческая вертикаль, тем сложнее делегировать полномочия и обеспечивать подотчетность людей³⁶. Из этого следует, что наиболее эффективными механизмами обеспечения подотчетности являются механизмы, присущие линейной структуре управления, и что главы крупных организационных подразделений, вне зависимости от того, как они именуется: департаментами, кластерами, управлениями, секторами или как-либо иначе - должны первыми отвечать за результаты своих действий.

47. В свою очередь, это означает, что исполнительные главы секретариатов должны вырабатывать те или иные договоренности о результатах работы с отдельными

³⁵ OECD Public Management Service, "Issues and Perspectives: Performance-based accountability in Spain's public service", 1997.

³⁶ См. примечание 3 выше.

руководителями старшего звена. Многие национальные государственные службы и ряд организаций системы Организации Объединенных Наций предприняли шаги для институционального закрепления таких периодически вырабатываемых соглашений о результатах работы для своих руководителей старшего звена, работа которых оценивается на основе сбалансированного набора показателей, которые могут включать в себя в дополнение к результатам осуществления программ удовлетворенность клиентов и позиции их сотрудников. Однако сделали это не все организации системы Организации Объединенных Наций. Более того, в некоторых секретариатах ни в одном документе не прописано, что же ожидается от лиц, занимающих должности высшего уровня, а порой в этих случаях даже отсутствует описание должностных функций. Это может приводить к тому, что подотчетность руководителей старшего звена оказывается менее четкой, чем подотчетность других сотрудников на более низких уровнях. Инспекторы хотели бы подчеркнуть, что каждый, включая исполнительных глав и их сотрудников старшего звена, должен быть подотчетен, и поэтому нужно обязательно недвусмысленно определить характер подотчетности всех должностных лиц. Подотчетность руководителей старшего звена должна также обеспечивать, чтобы решения о наборе, расстановке кадров, переводе и продвижении по службе основывались исключительно на соображениях профессиональной компетентности и чтобы при этом не допускалось влияние на эти решения политических соображений, помимо тех, которые прямо согласованы и утверждены директивными органами.

В **Организации Объединенных Наций** начиная с 2002 года Генеральный секретарь ввел в действие новый инструмент - **план управления реализацией программ**, требующий от руководителей департаментов четкого определения целей и планируемых результатов, которых они стремятся достичь. Эти планы, где указывается вклад, который руководитель департамента внесет в работу организации, наряду с поддающимися оценке показателями служебной деятельности по каждой цели, дополняются в области людских ресурсов планами действий, которые согласовываются руководителем департамента и Управлением людских ресурсов и которые содержат конкретные целевые показатели в таких ключевых областях, как уровень вакансий, географическое распределение, сбалансированная представленность мужчин и женщин, мобильность персонала, организация служебной деятельности и повышение квалификации персонала³⁷.

Аналогичным образом, секретариат **ЮНЕСКО** планирует внедрить двухгодичные **соглашения о служебной деятельности** по каждому сектору, централизованной службе, отделу и отделению на местах, где будут указываться ключевые результаты, которые данное организационное подразделение достигнет за данный двухгодичный период и которые призваны стать централизованными механизмами обеспечения подотчетности для сотрудников на уровне Д-1 и выше.

³⁷ Доклады Генерального секретаря о подотчетности и ответственности (A/55/270) и о реформе управления людскими ресурсами (A/55/253).

В **УВКБ** руководители в штаб-квартире и на местах подписывают с Отделом управления ресурсами "договоры" и "соглашения о подотчетности", в которых определяются объем и содержание делегируемых им полномочий в области людских ресурсов или ведения счетов, а также вытекающие из этого обязанности³⁸.

Секретариат **МПП** недавно заявил, что руководители несут ответственность за усилия по улучшению представленности женщин и сотрудников из недопредставленных стран. Внедрение управления, основанного на конкретных результатах, привело к тому, что теперь руководители обязаны указывать в **планах служебной деятельности** свои подходы к вопросам набора персонала и цели в этой области; их деятельность будет оцениваться по этим параметрам в ходе ежегодных служебных аттестаций³⁹.

Контрольный параметр 3

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

Д. Решительная позиция руководства

48. В 2000 году Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций создал Группу по вопросам подотчетности, и эта Группа была широко разрекламирована в качестве важнейшего инструмента обеспечения подотчетности в Секретариате. Точные цель и функции этой Группы были изложены следующим образом:

- ❑ обзор анализа важнейших управленческих вопросов и рекомендаций, подготавливаемых ежегодно Департаментом по вопросам управления на основе докладов внутренних и внешних надзорных органов;
- ❑ определение мер, необходимых для решения поднятых вопросов подотчетности;
- ❑ определение мер, необходимых для исправления системных недостатков, изъянов и т.д. в области управления;
- ❑ вынесение рекомендаций относительно соответствующих корректирующих мер и контроль за осуществлением⁴⁰.

³⁸ См. примечание 3 выше.

³⁹ WFP/EB.1/2004/4-B.

⁴⁰ Бюллетень Генерального секретаря, ST/SGB/2000/14.

49. Однако Группа встретила лишь один раз; при этом вместо рассмотрения системных вопросов, вытекающих из замечаний надзорных органов, как это было предусмотрено в круге ее ведения, она сконцентрировала свое внимание на индивидуальных делах, связанных с мошенничеством и нарушениями в области управления. Теперь полномочия членов Группы истекли, и она не была воссоздана. Можно лишь сожалеть, что ожидания, порожденные созданием этой Группы, не оправдались, поскольку провал в ее работе, вероятно, подорвал авторитетность всей цепи подотчетности, которая столь тщательно и скрупулезно разрабатывалась Секретариатом в последнее десятилетие. Однако решения, принятые Генеральным секретарем в марте 2004 года после опубликования доклада Группы по вопросам подотчетности в области безопасности в Ираке, демонстрируют его неизменную приверженность формированию культуры подотчетности в Секретариате с вытекающими из этого непосредственными последствиями для тех лиц, кто несет ответственность за просчеты, выявленные Группой.

10 ноября 2003 года **Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций** учредил **Группу по вопросам подотчетности в области безопасности в Ираке** для проведения независимой ревизии и проверки в целях анализа ответственности всех лиц и организаций/управлений/подразделений, занимавшихся вопросами безопасности операции Организации Объединенных Наций в Ираке. Группа должна была рассмотреть, в частности, каким образом действия или бездействие сотрудников штаб-квартиры Организации Объединенных Наций в Багдаде могли бы предотвратить или смягчить последствия террористического нападения на здание штаб-квартиры в августе 2003 года или уменьшить число погибших или раненых сотрудников.

В марте 2004 года, рассмотрев выводы и заключения Группы, Генеральный секретарь обнародовал ряд мер, включая предложения об отставке одного старшего должностного лица Организации Объединенных Наций и переводе других лиц на должности, которые уже более не будут связаны с какой-либо ответственностью за вопросы безопасности.

Контрольный параметр 4

Неуклонная решимость руководства.

Е. Оценка профессиональных качеств руководителей и достижение результатов

50. Если при разработке надлежащих показателей вполне можно оценить достижение поддающихся количественному измерению результатов, то вопрос о точной оценке той степени, в какой руководители проявили желаемые профессиональные качества при использовании вверенных им людских ресурсов, является более деликатным. Многие организации создали "360-градусные механизмы обратной связи" для руководителей, которые могут предусматривать показатели качества рабочей обстановки и руководства

программами и в которых могут быть задействованы подчиненные данных руководителей, их коллеги и/или их соответствующий непосредственный начальник. Хотя такой механизм иногда создается в рамках программ повышения квалификации руководящих кадров (например, в Организации Объединенных Наций и МПП), некоторые организации используют его в качестве составной части официальной системы аттестации. Другие же предупреждают, что использование механизма обратной связи для служебной аттестации может подорвать саму цель этого процесса, а даваемые ответы могут отражать общую неудовлетворенность, не связанную с деятельностью оцениваемого руководителя. Вместе с тем все согласны с общей полезностью этого механизма "вертикали обратной связи" в деле улучшения взаимоотношений между начальниками и их подчиненными.

51. Расходятся мнения и в вопросе о том, следует ли участников процесса круговой оценки отбирать методом случайной выборки во избежание оказания руководителем влияния на этот процесс и следует ли допускать здесь сохранение анонимности (к этому варианту склоняется большинство, поскольку анонимность считается важной для обеспечения активного участия респондентов). В любом случае важно принимать меры по результатам таких опросов для обеспечения сохранения доверия к этому процессу.

В ПРООН система оценки результатов и компетентности (ОРК), введенная в 2000 году, довела механизм управления, основанного на конкретных результатах, до уровня отдельного сотрудника и позволила укрепить концепцию **двусторонней подотчетности между сотрудниками и руководителями** на основе внедрения системы **"360-градусной обратной связи"**. К концу 2001 года этим процессом были охвачены 255 сотрудников старшего звена (117 в штаб-квартире и 138 в страновых отделениях). Администратор отмечает, что введение системы 360-градусной обратной связи было прямо направлено на повышение результативности деятельности и подотчетности и что был введен в действие механизм более систематического рейтинга служебной деятельности всех руководителей, который основывается на сбалансированной информации в оценочных ведомостях, общеорганизационных опросах и ежегодных докладах, ориентированных на конкретные результаты⁴¹.

Во Всемирном банке система **360-градусной обратной связи** используется для сбора информации в целях оценки поведения руководителей, проводимой в качестве части **общей служебной аттестации**, которая является институциональной основой для обсуждения и оценки служебной деятельности.

⁴¹ DP/2002/CRP.2 и DP/2003/CRP.8.

Контрольный параметр 5

Подотчетность основывается на оценке не только степени достижения ожидаемых результатов, но и профессиональных качеств руководителя, продемонстрированных при достижении этих результатов, оцениваемых, например, с помощью "360-градусного механизма обратной связи".

Г. Системы контроля

52. Секретариат Организации Объединенных Наций дал полезное определение контроля в качестве "процесса непрерывного отслеживания и проверки осуществляемой деятельности на основе заранее отобранных и четко оговоренных итогов и результатов, а также процессов, с помощью которых получены указанные результаты, для сбора оперативной, достоверной и актуальной информации об этой деятельности"⁴². По мере перехода организаций к системе управления, основанного на конкретных результатах, функция контроля и связанная с этим работа по представлению отчетности становятся неотъемлемой частью всей деятельности (см. часть I настоящего доклада). Особенно это касается управления людскими ресурсами, где необходимость повышения потенциала в области контроля широко признается в качестве ключевого элемента успешного внедрения эффективной системы подотчетности. На деле Инспекторы отметили явно выраженное или подспудное изменение роли служб людских ресурсов во многих организациях, которые они посетили и которые теперь делают акцент не на непосредственной административной работе с персоналом, а на контроле.

53. Вместе с тем важно, чтобы это сопровождалось другим парадигмальным сдвигом в восприятии природы самой функции контроля, которая должна рассматриваться и как "контролирующая", и как "направляющая" и должна быть ориентирована как на соблюдение установленных правил, так и на конкретные результаты. Таким образом, контрольная деятельность должна обеспечивать стратегическую поддержку руководителей и не должна приводить к установлению чрезмерных требований к отчетности, равно как и не должна добавлять еще одну надзорную инстанцию.

54. Кроме того, хотя для эффективного контроля требуются специальные ресурсы, такие ресурсы не всегда доступны, особенно для контроля за кадровыми решениями, принимаемыми руководителями на местах. В этой связи Инспекторы выражают согласие с оценкой УСВН, в соответствии с которой контроль должен быть строго "ориентирован" на области, имеющие жизненно важное значение для организаций, а внедрение "отчетности об исключениях" на основе стратегии управления рисками повысит

⁴² A/57/276, пункт 6.

эффективность контроля за соблюдением стратегий, положений и правил, руководящих указаний, процедур и практики работы в области людских ресурсов⁴³. Внедрение новых систем управленческой информации в области людских ресурсов в организациях, которые еще опираются не на комплексные системы, а на устаревшие разнофункциональные программные приложения, также должно значительно расширить и облегчить отчетность о политике в области людских ресурсов и контроль за такой политикой, а также повысить прозрачность операций.

Управление людских ресурсов Организации Объединенных Наций создало в составе своего Отдела оперативного обслуживания **Секцию планирования и контроля**, функции которой включают в себя:

- контроль и анализ всех кадровых решений, связанных со стандартной практикой управления людскими ресурсами;
- оказание департаментам и управлениям содействия в решении проблем; обеспечение более действенного и оперативного применения правил, касающихся людских ресурсов;
- оказание содействия в налаживании самоконтроля; и
- проведение в текущем двухгодичном периоде примерно 100 официальных совещаний по вопросам контроля с департаментами, управлениями, миссиями по поддержанию мира и специальными политическими миссиями⁴⁴.

Хотя ресурсы, выделенные этой Секции (четыре должности категории специалистов), могут показаться скудными с учетом ее столь широкого круга ведения⁴⁵, Инспекторы считают ее создание и тщательную проработку стратегии для формирования более всеобъемлющей системы контроля⁴⁶ важными первыми шагами, которые вполне могут быть использованы и в других организациях.

55. Еще одним методическим вопросом, имеющим важное значение для деятельности по контролю, является ее периодичность. Контроль нередко осуществляется слишком поздно для принятия корректирующих мер. Принципиально важно, чтобы недостатки, отмечаемые при осуществлении согласованных планов и достижении целевых показателей, анализировались на постоянной основе и отражались в процессе

⁴³ A/57/726, пункт 55.

⁴⁴ A/57/276 и A/58/6, раздел 29С.

⁴⁵ См. Комментарии ККАБВ в документе A/58/7, пункт VIII.36.

⁴⁶ Как это описано в документе A/57/276.

планирования на следующий цикл. Особенно важно, чтобы при каждом новом делегировании полномочий контроль осуществлялся в первые месяцы после принятия такого решения.

После делегирования полномочий на управление нанятым на местах персоналом полевым отделением в 1999 году УВКБ организовало в этом же году поездки в более чем 20 стран для контроля за процессом делегирования⁴⁷.

В Организации Объединенных Наций Департамент по вопросам управления создал инструмент (**система отчетности по ключевым показателям управленческой деятельности**, или КИМРС), с помощью которого руководители получают важнейшие показатели для интерактивного представления **информации в режиме реального времени** о результативности управленческой деятельности и который предупреждает их о любых отклонениях от запланированных сроков и других целевых показателей, в том числе в области людских ресурсов. Эта система отчетности направлена также на сопоставление достигнутых показателей со средними показателями в рамках всей организации. КИМРС использует существующие информационные системы, такие, как ИМИС и "Гэлакси", для получения в режиме реального времени данных, которые она систематизирует для получения показателей, позволяющих руководителю фокусировать внимание на тех областях, где требуется принятие мер.

Контрольный параметр 6

Созданы эффективные системы контроля.

G. Надзор.

56. Хотя главный акцент в деятельности по контролю должен сместиться на конкретные результаты, необходимо сознавать и тщательно оценивать риски, связанные с расширением делегирования полномочий, которое должно также сопровождаться усилением мер по предупреждению, в частности, мошенничества и нецелевого использования средств. Так, ЮНИСЕФ, который дальше всех продвинулся в вопросах делегирования полномочий руководителям программ на местах, столкнулся с серьезными проблемами контроля, когда 25 его сотрудников в одном страновом отделении, включая представителя-резидента, были вынуждены выйти в отставку. В рамках УОКР руководителям делегируются широкие полномочия в области управления вверенными им людскими ресурсами, что повышает потенциальные риски злоупотреблений этими полномочиями. Поэтому организации должны проверить, являются ли имеющиеся механизмы надзора и контроля адекватными в плане независимости, мандата, структуры

⁴⁷ UNHCR Global Report 1999, Organizational Development and Management.

отчетности, обеспеченности кадрами и профессионального потенциала для выполнения требований, связанных с управлением, основанным на конкретных результатах, и при необходимости принять меры для устранения недостатков⁴⁸.

57. Помимо простой проверки адекватности имеющихся механизмов контроля для предупреждения потенциальных злоупотреблений вновь делегированными полномочиями необходимо предпринять усилия для укрепления стандартов этического поведения сотрудников на всех уровнях, и в особенности руководителей старшего звена. Поэтому составление, распространение и обеспечение соблюдения кодексов поведения и этических стандартов должны стать одним из стратегических приоритетов для организаций при формировании культуры подотчетности.

В 2001 году КМГС приняла "**Стандарты поведения для международной гражданской службы**", которые Генеральная Ассамблея приветствовала в своей резолюции A/RES/56/244 от 24 декабря 2001 года. Для обеспечения того, чтобы все сотрудники Организации Объединенных Наций знали о стандартах поведения, они были распространены в 2002 году в бюллетене Генерального секретаря наряду с соответствующими положениями Устава и Конвенции о привилегиях и иммунитетах, касающимися статуса, основных прав и обязанностей сотрудников, вместе с комментариями, а также с соответствующими положениями и правилами о персонале - тоже с комментариями⁴⁹.

В Организации Объединенных Наций в 2003 году было развернуто осуществление инициативы "**Борьба за чистоту организации**". Эта инициатива представляет собой совместное мероприятие, реализуемое при ведущей роли УСВН вместе с департаментами, фондами и программами Организации Объединенных Наций. Инициатива направлена на углубление понимания руководителями и сотрудниками своих обязательств и обязанностей в вопросах, касающихся добросовестности и профессиональной этики. В рамках инициативы независимыми, внешними консультантами было проведено специальное обследование для выяснения взглядов и представлений сотрудников относительно чистоты организации, и для ряда руководителей старшего звена было организовано обучение по вопросам, касающимся этики.

Кодекс поведения УВКБ "призван послужить иллюстративным руководством для сотрудников при принятии этических решений в их профессиональной жизни". В нем излагаются основные ценности и руководящие принципы, а также заявление о приверженности со стороны отдельных сотрудников.

⁴⁸ См. доклад ОИГ "Больше согласованности для усиления надзора в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/98/2).

⁴⁹ Бюллетень Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, ST/SGB/2002/13.

Генеральный директор **ВОЗ** в настоящее время разрабатывает **новую политику предупреждения мошенничества**, направленную, в частности, на предупреждение роста числа случаев мошенничества, которое может произойти в местных отделениях в результате делегирования им полномочий. В качестве первоначальных шагов были даны соответствующие указания всем отделениям. Для сотрудников старшего звена, включая представителей ВОЗ в странах, были также проведены занятия по вопросам предупреждения злоупотреблений⁵⁰.

Генеральный директор **ЮНИДО** также заявил о своем намерении разработать стратегию предупреждения злоупотреблений в рамках среднесрочной программы организации на 2004-2007 годы.

58. Для сотрудников, в том числе работающих на местах, должны быть созданы легкодоступные каналы для информирования о случаях мошенничества, неэтичного поведения, нецелевого использования средств и других видов злоупотреблений. Сотрудникам, сообщающим о таких случаях, должна быть обеспечена действенная защита от возможных преследований.

Контрольный параметр 7

Имеются эффективные системы надзора.

Н. Отправление правосудия

59. ОИГ, равно как и ККАБВ, уже несколько раз рассматривала вопрос об отправлении правосудия в системе Организации Объединенных Наций⁵¹. Теперь Генеральная Ассамблея предложила ОИГ рассмотреть конкретный вопрос о согласовании статуты Административного трибунала Организации Объединенных Наций (АТОООН) и Административного трибунала МОТ (АТМОТ), и это является темой отдельного доклада⁵². Поэтому в настоящем докладе не проводится углубленное изучение сложного вопроса об отправлении правосудия в организациях системы Организации Объединенных Наций. Вместе с тем Инспекторы хотели бы подчеркнуть несколько аспектов, которые имеют ключевое значение для превращения системы отправления правосудия в принципиально важный элемент при формировании механизма подлинной подотчетности, к чему призвал ККАБВ. Исходя из своих бесед с должностными лицами и представителями персонала, они хотели бы поделиться своей обеспокоенностью по

⁵⁰ Report of the Internal Auditor, EVAC9/3 Add.1, December 2003.

⁵¹ JIU/REP/2002/5, JIU/REP/2000/1 и A/57/736.

⁵² Резолюция 57/307 Генеральной Ассамблеи.

поводу того, что со временем функционирование этой системы ухудшилось, что негативно сказалось на мотивации персонала, а также выразилось в значительных расходах для организаций системы Организации Объединенных Наций.

60. В самом узком смысле под отправлением правосудия, как правило, понимается процесс судебного урегулирования споров. Однако важно учитывать его более широкое значение, включающее в себя также предтяжбенный процесс и надлежащее управление кадрами. Система должна быть направлена на облегчение скорейшего урегулирования споров до использования формального процесса разбирательства за счет поступательного использования следующих этапов: i) заблаговременные попытки примирения руководителя и сотрудника на основе двусторонних, очных обсуждений; ii) посредничество; iii) рассмотрение в административном порядке; iv) изучение апелляционными органами; и v) процесс судебного разбирательства .

61. Вполне вероятно, что полномасштабное внедрение управления, основанного на конкретных результатах, и в частности новых систем организации служебной деятельности в сочетании с новыми системами оплаты по результатам работы, на первом этапе может привести к значительному увеличению числа жалоб и апелляций. Поэтому следует предпринять решительные усилия для ускорения текущих процессов рассмотрения этих жалоб и апелляций, а также для расширения использования механизмов примирения и посредничества в целях обеспечения удержания в разумных пределах числа жалоб и апелляций, достигающих этапа разбирательства. Следует поощрять использование посредничества, и Инспекторы поддерживают укрепление неформальных функций примирения, посредничества и переговоров.

В последние годы должность **омбудсмана** создали у себя следующие организации: **Организация Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, ПРООН** (также для **ЮНФПА** и **Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС)**), **Международная организация гражданской авиации (ИКАО), МОТ, МПП** и **ВОЗ**, равно как и **Всемирный банк** и **Международный валютный фонд (МВФ)**. **ВОИС** в настоящее время разрабатывает круг ведения омбудсмана.

Со своей стороны **УВКБ, ЮНЕСКО** и **МСЭ** назначили **посредников**. Особого упоминания заслуживает использование **внешнего посредника в МВФ**.

62. Как видно из этой вставки, при использовании понятий "омбудсмен" и "посредник" вполне может возникнуть путаница, и Инспекторы обнаружили, что если в одних организациях эти понятия синонимичны, то в других в них вкладывается совершенно разный смысл. В частности, представители персонала рассматривают функцию омбудсмана в качестве "наблюдательной инстанции", накапливающей информацию о взаимоотношениях между персоналом и администрацией и предоставляющей ее

руководителям самых высоких уровней в целях содействия изменению культуры управления, считая при этом функцию посредничества сводящейся к урегулированию конфликтов между отдельным сотрудником и его начальником(начальниками). Они придерживаются того мнения, что организации должны иметь как омбудсмена, так и посредника(ов). Этот подход созвучен рекомендации, сформулированной в одном из последних докладов ОИГ, где были изучены неформальные внутренние процедуры урегулирования споров в организациях системы Организации Объединенных Наций и где каждой организации, которая еще не сделала этого, было рекомендовано учредить пост независимого главного омбудсмена, функции которого можно было бы возложить на одного из старших должностных лиц, назначаемого главой организации в консультации с представителями персонала на один невозобновляемый пятилетний срок, и для содействия которому во всех основных местах службы было предложено назначить сотрудников или группу сотрудников, выполняющих по совместительству обязанности неофициального примирения, посредничества и ведения переговоров под общим руководством и контролем омбудсмена⁵³.

63. На национальном уровне распространено также использование арбитража, когда соответствующие стороны соглашаются признать и исполнить имеющие обязательную силу решения арбитра. В системе Организации Объединенных Наций, как описывалось выше, предпочтение в предтяжбенном процессе отдается посредничеству - процедуре, при которой нейтральный посредник содействует достижению не имеющей обязательной силы договоренности спорящими сторонами. В силу обязательности решения арбитра арбитраж может использоваться в качестве альтернативы судебному разбирательству и в случае использования в системе Организации Объединенных Наций он может уменьшить расходы и количество дел, накопившихся в трибуналах. На данном этапе Инспекторы не вносят такого официального предложения, но эту альтернативу следует изучить дополнительно.

64. Структура, сфера ведения и полномочия системы отправления правосудия должны быть достаточными для обеспечения подотчетности и соблюдения мандатов, принципов политики, положений и правил. Однако из-за ее недостаточной прозрачности и недостаточного уровня профессионализма многие считают нынешнюю систему правосудия в системе Организации Объединенных Наций неспособной к выполнению этой функции. В национальных правовых системах незаконные действия и их последствия перечислены в правовых актах, утвержденных соответствующим директивным или законодательным органом. В то же время в системе Организации Объединенных Наций в положениях и правилах о персонале и в финансовых положениях и правилах вопросы о проступках и дисциплинарных мерах рассматриваются довольно поверхностно. Чуть подробнее прописаны вопросы, связанные с финансовой

⁵³ JIU/REP/2002/5, рекомендация 2.

недобросовестностью, но и здесь их регулирование все же размыто. Вследствие этого недостаточно проработаны руководящие указания для органов, учреждаемых для рассмотрения подобных дел (объединенные апелляционные комитеты, советы и т.д.), которым нередко приходится действовать и в качестве жюри присяжных, и в качестве судьи, и при этом не только устанавливать, нарушил ли тот или иной руководитель или сотрудник стандарты и правила организации, но и выносить рекомендации относительно их наказания.

65. Инспекторы считают также, что необходимо более действенно обеспечивать независимость системы отправления правосудия и что следует принять меры для рационализации апелляционного процесса и дисциплинарного механизма. В частности, организации могли бы рассмотреть возможность рационализации нынешних апелляционных механизмов, в частности путем создания единого канала для подачи апелляций, связанных со служебной деятельностью сотрудников, вне зависимости от их характера (оспаривание результатов служебной аттестации, обжалование административных решений и т.п.), а также возможность повышения уровня профессионализма и независимости членов апелляционных органов (например, путем включения в их состав лиц, которые не являются сотрудниками данной организации). Вполне вероятно, что подобные реформы приведут к общему сокращению расходов.

66. Проводившиеся в последнее время реформы уже привели к определенному улучшению системы отправления правосудия. Например, в своей резолюции A/RES/57/307 Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций постановила предусмотреть возможность назначения сотрудником внешнего адвоката для оказания ему содействия в процессе разбирательства, что представляет собой дополнительную меру обеспечения независимости системы, хотя, возможно, и с риском увеличения числа дел, а следовательно, и расходов. Тем не менее Инспекторы считают, что необходимо сделать еще значительно больше, в том числе за счет пересмотра тех правил о персонале, которые порождают необычно большое число апелляций, а также за счет укрепления внутренних апелляционных органов на основе повышения уровня их независимости. Они полагают также, что административным трибуналам следует выявлять явно необоснованные жалобы и налагать финансовые взыскания на соответствующую сторону/стороны (удержание разумной части оклада) и что это должно фиксироваться при служебной аттестации соответствующего лица (лиц). Следует также тщательно изучать служебную деятельность руководителей, чьи решения вызывают большое число удовлетворяемых жалоб различных сотрудников.

67. Инспекторы хотели бы также обратить внимание на рекомендацию Генеральной Ассамблеи относительно установления четкой взаимосвязи между отправлением правосудия и ответственностью и подотчетностью в секретариатах, когда организация несет убытки в результате решений административного трибунала в связи с нарушениями

в области управления. Генеральная Ассамблея обратилась также к Генеральному секретарю с просьбой в первоочередном порядке разработать эффективную систему установления личной ответственности и подотчетности в целях возмещения финансовых потерь, причиненных Организации в результате решений Административного трибунала в связи с нарушениями в области управления, неправомерными действиями и грубой халатностью должностных лиц секретариата Организации Объединенных Наций⁵⁴.

68. В этой связи Секретариат Организации Объединенных Наций уведомил Инспекторов о том, что подготовлен проект административной инструкции для осуществления правил о персонале 112.3, 212.2 и 312.2, а также финансового правила 101.2 о финансовой ответственности сотрудников. Поправки к правилам о персонале 110.5, 110.6 и 110.7, которые расширят сферу компетенции объединенного дисциплинарного комитета в области консультирования по вопросам, касающимся финансовой ответственности за грубую небрежность, будут представлены Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят девятой сессии.

69. Руководителей необходимо поощрять к запрашиванию консультаций централизованных служб поддержки, а, когда споры возникают в связи с выполнением руководителями их обязанностей, они должны быть уверены в том, что, как только централизованные службы людских ресурсов установят, что руководители действовали должным образом и в установленных пределах, они будут вправе рассчитывать на полную поддержку со стороны этих централизованных служб, а также надзорных органов. В этих обстоятельствах все апелляции должны рассматриваться прежде всего службами людских ресурсов, которые должны освобождать руководителей от участия в затяжных и требующих больших трат времени процедурах апелляционного механизма. Таким образом, если руководители должны отвечать за необоснованные решения, то централизованные службы людских ресурсов также в равной мере должны нести ответственность за предоставление соответствующих консультаций и указаний руководителям и за осуществление последовательного контроля за их решениями, поскольку риск неправильного толкования правил является прямой производной от качества услуг, предоставляемых такими централизованными подразделениями.

Контрольный параметр 8

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

⁵⁴ См. примечание 53 выше.