



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 June 2006
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункты 46, 118, 120, 122, 124, 128, 129
и 136 повестки дня

**Комплексное и скоординированное осуществление
решений крупных конференций и встреч на высшем
уровне Организации Объединенных Наций в
экономической, социальной и смежных областях
и последующая деятельность в связи с ними**

**Реформа Организации Объединенных Наций: меры
и предложения**

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

**Обзор эффективности административного и финансового
функционирования Организации Объединенных Наций**

**Бюджет по программам на двухгодичный период
2006–2007 годов**

**Шкала взносов для распределения расходов Организации
Объединенных Наций**

Управление людскими ресурсами

**Административные и бюджетные аспекты финансирования
операций Организации Объединенных Наций по
поддержанию мира**

Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру — подробный доклад

Доклад Генерального секретаря

Добавление

Подотчетность



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	3
II. Определение	3–7	3
III. Вертикаль ответственности, полномочий и подотчетности	8–12	5
IV. Подотчетность за результаты	13–17	8
V. Подотчетность в области управления финансовыми ресурсами	18–22	9
VI. Подотчетность в области управления людскими ресурсами	23–30	11
VII. Подотчетность в области управления закупочной деятельностью	31–35	12
VIII. Выводы и рекомендации	36–42	14
Приложения		
I. Структура подотчетности		18
II. Исполнительные директивные комитеты		19
III. Функции Совета по служебной деятельности руководителей и Надзорного комитета		20

I. Введение

1. В докладе Генерального секретаря, озаглавленном «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру» (A/60/846), напоминалось о том, что Генеральная Ассамблея в разделе I своей резолюции 60/260 просила в контексте предложений четко определить подотчетность, а также конкретные механизмы подотчетности, в том числе перед Генеральной Ассамблеей, и предложить четкие параметры их применения и инструменты по обеспечению неукоснительного соблюдения требований в отношении подотчетности на всех без исключения уровнях. Также отмечалось, что: а) Ассамблея недавно рассматривала вопрос о подотчетности в своей резолюции 60/254, в которой она приняла к сведению доклад Генерального секретаря о мерах по усилению подотчетности в Организации Объединенных Наций (A/60/312); и б) механизмы подотчетности будут рассматриваться и в дальнейшем в будущих докладах, в том числе в тех докладах, которые будут касаться людских ресурсов и системы отправления правосудия. Далее указывалось, что общая стратегия укрепления потенциала в области информационно-коммуникационных технологий, осуществление ограниченных полномочий в области исполнения бюджета, совершенствование механизмов финансового управления и улучшение механизмов отчетности содействуют повышению уровня подотчетности благодаря более значительной транспарентности в системах управления.

2. Впоследствии высказывались мнения о том, что на данном этапе было бы полезно еще раз заняться рассмотрением вопросов подотчетности, в том числе определением подотчетности, с тем чтобы соответствующие предложения в отношении исполнения бюджета, управления финансами и механизмов отчетности можно было рассмотреть в контексте концепций, структуры и механизмов подотчетности. Настоящий доклад подготовлен в целях содействия такому рассмотрению в связи с упомянутым выше докладом Генерального секретаря, в частности добавлениями к нему (A/60/846/Add.1–4). Он готовился исходя из полного понимания того, что, хотя существует множество механизмов и процедур подотчетности, широко распространено мнение о том, что эффективность этих механизмов и процедур пока была весьма ограниченной. Чтобы в будущем система подотчетности стала одним из полезных инструментов повышения эффективности осуществления программ, необходимо предпринимать систематические и всесторонние усилия по обеспечению ее работы. Многие из последних мер в области подотчетности, принятых в 2005 и 2006 годах, еще не оказали заметного воздействия, поскольку они реализовывались разрозненно. После завершения проводимых исследований вопросов управления и надзора, людских ресурсов и отправления правосудия необходимо будет принять дополнительные меры.

II. Определение

3. Просьба дать определение подотчетности была высказана после того, как Генеральная Ассамблея в течение последних лет по-разному использовала этот термин в различных контекстах и рамках различных пунктов повестки дня. Хотя самый последний доклад, представленный Генеральным секретарем по данному вопросу (A/60/312), был опубликован по пунктам повестки дня, касаю-

щимся финансовых отчетов и проверенных финансовых ведомостей и докладов Комиссии ревизоров и обзора эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций, ранее этот вопрос также обсуждался по пунктам повести дня, посвященным управлению людскими ресурсами и реформе Организации Объединенных Наций: меры и предложения.

4. Вопрос о подотчетности обсуждается более 10 лет, и в связи с этим было подготовлено несколько докладов, из которых следует, что термин «подотчетность» использовался применительно к двум разным аспектам одного и того же вопроса. С одной стороны, он использовался применительно к широкой ответственности Генерального секретаря перед государствами-членами за использование ресурсов и осуществление программ и оказание услуг (результаты); а с другой стороны, в более узком контексте, применительно к ответственности отдельных сотрудников перед Генеральным секретарем за выполнение своих обязанностей и соблюдение этических норм поведения. Поэтому любое приемлемое определение концепции подотчетности в контексте Организации Объединенных Наций должно учитывать как институциональные, так и персональные аспекты подотчетности в ее нынешнем понимании в Организации.

5. Хотя Ассамблея просила представить определение подотчетности, можно считать, что речь идет о рабочем определении, которое могло бы использоваться в контексте предусмотренных Уставом механизмов. Поэтому те определения, которые имеются в научных или правовых источниках и учебниках, необходимо адаптировать, прежде чем их можно будет широко использовать в Организации Объединенных Наций. И действительно, наилучшее определение институциональной подотчетности в Организации Объединенных Наций будет отражать конкретные, созданные с согласия государств-членов механизмы в рамках структуры, обеспечивающей конкретную ответственность Генерального секретаря за использование ресурсов и достижение результатов. Это обеспечивается за счет использования набора транспарентных схем, определяющих вертикаль ответственности и полномочий от уровня Генерального секретаря до отдельных сотрудников и оговаривающих соответствующие механизмы отчетности от сотрудников самого низкого уровня до Генерального секретаря и выше до уровня межправительственных органов (см. приложение I).

6. Определение персональной ответственности будет отражать требования к отдельному сотруднику представить своему руководителю объяснения и обоснования показателей выполнения им своих установленных функций и обязанностей, а также отчитаться за свое поведение, будь оно примерным или плохим.

7. Поэтому Генеральная Ассамблея может пожелать рассмотреть вопрос об утверждении следующих определений подотчетности:

а) *институциональная подотчетность*: обязанность Генерального секретаря объяснять и обосновывать перед Генеральной Ассамблеей и другими соответствующими межправительственными органами на систематической основе и в рамках упорядоченного процесса с использованием транспарентных механизмов показатели деятельности Организации в плане использования ресурсов и достижения результатов, предусмотренных в решениях государств-членов, принятых в Генеральной Ассамблее и/или других межправительствен-

ных органах, созданных в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций;

б) *персональная подотчетность*: обязанность каждого сотрудника должным образом выполнять возложенные на него функции при четком понимании последствий его действий и объяснить и обосновать перед должностным лицом, которое предоставило ему полномочия, достигнутые результаты и то, как были использованы предоставленные полномочия.

III. Вертикаль ответственности, полномочий и подотчетности

8. Как указывалось в предыдущих докладах о подотчетности, вертикаль ответственности, полномочий и подотчетности институционально идет от межправительственных органов к Генеральному секретарю и персонально от руководителей к сотрудникам. В соответствии со статьей 97 Устава Генеральный секретарь является главным административным должностным лицом Организации; в соответствии со статьей 98 ему поручается выполнение решений, принятых главными органами. Поэтому Генеральный секретарь отвечает перед государствами-членами за выполнение указанных решений. Дискреционные полномочия Генерального секретаря как главного административного должностного лица регулируются статьями 100 и 101 Устава и утверждаемыми Генеральной Ассамблеей положениями о людских и финансовых ресурсах и планировании по программам. Он осуществляет свои руководящие дискреционные полномочия на основе мандатов, предоставленных ему совместно государствами-членами, и с использованием тех ресурсов, которые они выделили для выполнения этих мандатов. Во многих мандатах, утвержденных директивными органами, также оговариваются обязанности государств-членов, а в случае специализированных межправительственных органов указывается круг их ведения.

9. Всеобъемлющая система обеспечения подотчетности строится на посылке о том, что обязанности должны быть четко определены, руководители и сотрудники должны иметь необходимые ресурсы, возможности и полномочия для выполнения своих соответствующих обязанностей и подотчетность должна обеспечиваться на всех уровнях с помощью соответствующих механизмов. Такая система подотчетности существовала в Организации в течение многих лет и описывалась, обновлялась и обсуждалась в ряде докладов Генерального секретаря, самым последним из которых является доклад о мерах по усилению подотчетности в Организации Объединенных Наций (A/60/312). Как и в случае большинства систем и соответствующих мер и процессов осуществления, полное обеспечение соблюдения и эффективность требуют осознания, понимания, знаний и оперативного исполнения. Одним из важных элементов подотчетности являются требования в отношении отчетности, согласно которым государства-члены следует регулярно информировать об осуществлении программ Организации и использовании финансовых и людских ресурсов. Такая транспарентная система отчетности позволяет государствам-членам определять стратегические направления, анализировать ход и эффективность осуществления, рассматривать вопрос о сохраняющейся актуальности мандатов и

принимать решения в отношении будущих действий, которые должны быть приняты как государствами-членами, так и Генеральным секретарем.

10. Недавно принятые меры по совершенствованию системы подотчетности в рамках Секретариата включают, например, введение системы управления, ориентированного на достижение конкретных результатов; создание в 2005 году Совета по служебной деятельности руководителей, в 2006 году — Бюро по вопросам этики и в 2005 году — Надзорного комитета; совершенствование системы служебной аттестации; принятие в 2006 году мер по защите от преследований за информирование о неправомерных действиях; принятие в 2006 году расширенных и усиленных требований в отношении раскрытия финансовой информации; совершенствование структуры данных о служебной деятельности и расширение профессиональной подготовки сотрудников всех уровней. Вне Секретариата Генеральная Ассамблея в соответствии со своей резолюцией 60/1 постановила создать Независимый консультативный комитет по ревизии и в резолюции 60/248 запросила информацию о круге его ведения и соответствующих потребностях в ресурсах. Речь идет о ключевом стратегическом решении, которое после его выполнения в полном объеме существенно улучшит качество ревизии как одного из ключевых компонентов надзорных функций Генеральной Ассамблеи в Организации. Эти и другие меры, о которых уже говорилось в предыдущих докладах, призваны обеспечить наиболее эффективное и результативное выполнение решений директивных органов.

11. Элементы эффективной системы подотчетности, кратко изложенные в предыдущих докладах и подробнее в настоящем докладе, включают:

а) *четко определенная институциональная/управленческая структура.* Такая структура включает Устав; решения директивных органов (принимаемые главными и вспомогательными органами); и положения и правила, политику и процедуры в области людских и финансовых ресурсов и планирования по программам. В этой связи в соответствии с резолюцией 60/1 Генеральной Ассамблеи вопрос о системе управления и надзора в настоящее время рассматривается в рамках независимой внешней оценки, которая будет включать меры по дальнейшему укреплению структуры управления и надзора, в частности в плане функционирования системы управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, и связанной с этим деятельности по контролю и оценке осуществления программ; результаты этой оценки будут препровождены Генеральным секретарем Генеральной Ассамблее. В рамках институциональной/управленческой структуры Генеральный секретарь институционально подотчетен перед государствами-членами; все другие сотрудники персонально подотчетны перед Генеральным секретарем;

б) *четкое определение ответственности и полномочий и ожидаемых результатов.* Это включает определение того, какие сотрудники за что отвечают, что они должны делать и чего добиваться и на основе каких положений и правил; а также установление четких целей, ожидаемых достижений и показателей достижения результатов. В этой связи некоторые из недавних мер, принятых в 2005 и 2006 годах, включают следующее:

i) создание исполнительных директивных комитетов (см. приложение II);

- ii) обязательные вводные ознакомительные программы для старших руководителей;
- iii) усовершенствование договора со старшими руководителями;
- iv) усовершенствование системы служебной аттестации;
- v) подготовка по вопросам этики;
- vi) доступ к информации, касающейся решений Генерального секретаря по дисциплинарным вопросам;

c) *достаточные ресурсы и необходимые инструменты для выполнения мандатов.* Этот элемент системы подотчетности предусматривает выплату государствами-членами начисленных им взносов вовремя, в полном объеме и без каких-либо условий; наличие эффективных инструментов управления (планы, бюджеты, контроль и оценка); и эффективное управление людскими ресурсами;

d) *эффективный контроль и надзор за осуществлением программ, исполнением бюджета и работой сотрудников.* Эффективная оценка хода осуществления программ и достижения результатов предусматривает:

- i) эффективные механизмы надзора (Совет по служебной деятельности руководителей, Надзорный комитет, Управление служб внутреннего надзора, Комиссия ревизоров, Объединенная инспекционная группа);
- ii) эффективные механизмы внутреннего контроля (условия для осуществления контроля, оценка рисков, деятельность по контролю, информация и коммуникация и мониторинг);
- iii) совершенствование контроля и самооценки, включая обновление и модернизацию инструментов контроля и оценки;
- iv) совершенствование стандартов учета, как это предложено в документе A/60/846/Add.3, путем перехода на Международные стандарты учета в государственном секторе;
- v) совершенствование системы служебной аттестации;
- vi) обеспечение соблюдения этических норм поведения; раскрытие финансовой информации и защита лиц, сообщающих о нарушениях;

e) *эффективные последующие меры и конкретные и ощутимые последствия действий.* Этот элемент требует принятия эффективных мер и санкций в случае несоблюдения норм и ненадлежащего выполнения служебных функций. В этой связи Группа по реорганизации системы отправления правосудия представит свои рекомендации Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят первой сессии.

12. В рамках системы подотчетности Генеральный секретарь демонстрирует свою подотчетность перед государствами-членами, представляя им через их представителей в главных органах Организации Объединенных Наций или их представителей во вспомогательных межправительственных органах свои доклады. Государства-члены в свою очередь выполняют свои обязанности по надзору за осуществлением программ и принимают по этим докладам соответствующие решения. Руководители программ несут персональную ответствен-

ность перед Генеральным секретарем, который выполняет свои обязанности по обеспечению контроля за осуществлением программ и улучшению показателей работы сотрудников.

IV. Подотчетность за результаты

13. Деятельность Организации осуществляется на основе решений директивных органов, принимаемых Генеральной Ассамблеей, Советом Безопасности, Экономическим и Социальным Советом и их вспомогательными органами. Что касается регулярного бюджета, то эти решения директивных органов оформляются в виде программ и подпрограмм, составленных в соответствии с Положениями и правилами, регулирующими планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (ST/SGB/2000/8). Стратегические рамки служат основой для подготовки двухгодичных бюджетов по программам. Генеральный секретарь контролирует осуществление деятельности и реализацию ожидаемых достижений. Положения и правила, регулирующие планирование по программам, также предусматривают необходимость оценки осуществления всей предусмотренной программой деятельности. Что касается операций по поддержанию мира, то составление, рассмотрение, утверждение и исполнение их бюджетов осуществляются на основе аналогичных бюджетных процедур и процедур осуществления, ориентированных на достижение конкретных результатов.

14. Таким образом, Генеральный секретарь несет институциональную ответственность перед государствами-членами за должное руководство работой Организации и выполнение порученных ей программ и мероприятий. Генеральный секретарь делегирует полномочия старшим должностным лицам, которые в свою очередь несут перед ним персональную ответственность. В течение всего цикла планирования, составления бюджета, осуществления контроля и оценки деятельности предусматриваются требования по предоставлению отчетности, и государства-члены имеют возможность спросить с Генерального секретаря за принятые меры по выполнению решений директивных органов. Требования по предоставлению отчетности включают доклады о ходе осуществления, доклады об осуществлении программ и исполнении бюджета, конкретные доклады, запрашиваемые государствами-членами, и доклады с оценкой работы Организации с точки зрения ее актуальности, эффективности и результативности. В этой связи помимо требований отчетности по элементам цикла планирования по программам Совет по оценке служебной деятельности руководителей и Надзорный комитет, оба из которых были созданы в 2005 году, будут, как и ожидается, контролировать то, как старшие руководители используют все делегированные им полномочия при управлении осуществлением программы, включая управление финансовыми и людскими ресурсами, и будут представлять доклады по этому вопросу Генеральному секретарю (см. приложение III).

15. Государства-члены выполняют свои общие обязанности по надзору, спрашивая с Генерального секретаря за достижение поддающихся оценке результатов. Это в свою очередь требует такой культуры управления, которая ориентирована на решение четко поставленных задач путем достижения соответствующих результатов. Эффективные показатели деятельности являются необходимым компонентом для оценки того, достигнуты ожидаемые результа-

ты или нет. Эти элементы имеют основополагающее значение в системе управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, полноценное функционирование которой будет представлять собой значительный шаг в реализации целей обеспечения подотчетности.

16. Стоящие перед Организацией задачи в области эффективного управления осуществлением программ включают совершенствование системы управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, укрепление механизмов контроля и оценки деятельности и совершенствование механизмов внутреннего контроля. Профессиональная подготовка и подтверждение приобретенных навыков и знаний являются ключевым элементом обеспечения более эффективного осуществления программ.

17. Следует отметить, что система оценки программ является самостоятельной по отношению к системе служебной аттестации и не связана с ней. Поскольку в рамках системы оценки программ оценивается результативность программ и отдача от них, а не показатели работы отдельных сотрудников, между двумя системами не происходит обмена какой-либо информацией (правило 107.3(е) Положений и правил, регулирующих планирование по программам). В то же самое время упомянутый выше Совет по служебной деятельности руководителей помимо оценки функционирования отдельных департаментов и управлений и того, как эти департаменты и управления выполняют свои обязанности, будет спрашивать со старших руководителей в случае возникновения проблем.

V. Подотчетность в области управления финансовыми ресурсами

18. Как упоминалось выше, существует система планирования, составления бюджета, контроля и оценки программ и видов деятельности Организации, которая включает положения и правила. После утверждения бюджетов Генеральной Ассамблеей с ведома Контролера выдается разрешение на несение расходов в форме извещений о выделении ресурсов, включая утвержденные штатные расписания. В различных административных инструкциях устанавливаются процедуры и нормы, регулирующие различные статьи расходов. В отношении внебюджетных ресурсов действуют те же системы финансового управления, что и в отношении бюджетов, формирующихся за счет начисляемых взносов.

19. Финансовые правила устанавливают четкую и иерархическую структуру делегирования полномочий. Генеральный секретарь делегирует полномочия и ответственность за выполнение Финансовых положений и правил заместителю Генерального секретаря по вопросам управления, который в свою очередь в официальном и гласном порядке делегирует эти полномочия Контролеру, за исключением финансовых положений, касающихся полномочий на управление закупочной деятельностью и имуществом, которые обычно делегируются помощнику Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию. Контролер и помощник Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию делегирует некоторые строго определенные аспекты своих полномочий исполнительным сотрудникам департаментов и административным руководителям отделений за пределами Цен-

тральных учреждений. Делегирование полномочий производится на личной основе, а не в силу служебного положения, занимаемого данным сотрудником. Полномочия в отношении финансовых вопросов или закупочной деятельности могут делегироваться дальше исполнительными сотрудниками или административными руководителями, но конечную ответственность за их использование все равно несут Контролер и помощник Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию. Делегирование полномочий всегда оформляется в виде письменного документа, который подписывается теми, кому делегируются полномочия. В этой связи в Финансовых правилах конкретно указано, что подотчетность не слагает ответственности с тех, кто делегирует полномочия. Осуществление делегированных полномочий требует компетентности, знаний и навыков в целях полного соблюдения процедур внутреннего контроля. В этой связи большее внимание необходимо будет уделять в будущем своевременной разработке руководящих принципов, обязательной профессиональной подготовке и подтверждению приобретенных знаний и навыков в целях усиления подотчетности в области финансового управления.

20. Системы внутреннего финансового контроля Организации основаны на концепции сдержек и противовесов, основополагающим принципом которой является разделение обязанностей, требующее, чтобы финансовые операции утверждались и проверялись более чем одним сотрудником. Система внутреннего контроля предусматривает назначение сотрудников, наделенных удостоверяющими или утверждающими полномочиями; другие сотрудники несут ответственность за подписание чеков, ведение банковских счетов и осуществление платежей. Финансовые положения и правила и Положения и правила о персонале содержат конкретные положения, предохраняющие Организацию от любых финансовых убытков, которые могли бы явиться результатом нарушения таких правил сотрудниками. Финансовое правило 101.2 гласит:

«Весь персонал Организации Объединенных Наций обязан соблюдать Финансовые положения и правила, а также административные инструкции, изданные в соответствии с этими Положениями и правилами. Любой сотрудник, нарушающий Финансовые положения и правила или соответствующие административные инструкции, несет личную и финансовую ответственность за свои действия».

В этой связи для целей осуществления положений финансового правила 101.2 и правил о персонале 112.3, 212.2, 312.2 была издана административная инструкция (ST/AI/2004/3), подробно излагающая условия, при которых от сотрудников может требоваться либо частичное, либо полное возмещение Организации Объединенных Наций любых финансовых убытков, понесенных ею вследствие грубой небрежности со стороны сотрудника или нарушения им любого положения, правила или административной инструкции.

21. В любом финансовом периоде подотчетность Генерального секретаря перед государствами-членами за управление финансовыми ресурсами отражается в текущих докладах по финансовым и бюджетным вопросам, представляемых государствам-членам, в том числе в докладах о финансовом положении, финансовых ведомостях, ревизиях, потребностях в ресурсах, исполнении бюджета, заявлениях о последствиях для бюджета по программам и других докладах, испрашиваемых государствами-членами, с тем чтобы облегчить принятие ими решений по вопросу об использовании финансовых средств Организации и ра-

зумном распоряжении ими. Любые корректировки финансовых средств и программ представляются на утверждение государств-членов.

22. Государства-члены, через Управление служб внутреннего надзора, которое следит за соблюдением директивных установок, возлагают также на Генерального секретаря ответственность за обеспечение сохранности активов, экономичное и эффективное использование ресурсов и эффективность программной деятельности. Аналогичным образом, государства-члены, через механизм Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, возлагают на Генерального секретаря ответственность за качественное и точное ведение счетов Организации Объединенных Наций.

VI. Подотчетность в области управления людскими ресурсами

23. В соответствии с Уставом Генеральный секретарь является главным административным должностным лицом Организации (статья 97). Он наделен полномочием назначать персонал согласно правилам, устанавливаемым Генеральной Ассамблеей (статья 101, пункт 1). При назначении персонала и определении условий службы следует руководствоваться, главным образом, необходимостью обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности, с уделением должного внимания важности подбора персонала на возможно более широкой географической основе (там же, пункт 3).

24. Полномочия по отбору персонала в соответствии с Положениями и правилами о персонале делегируются руководителям департаментов и управлений, которые подотчетны перед Генеральным секретарем за то, как они осуществляют эти полномочия. В рамках системы отбора персонала, которая действует в отношении сотрудников, получивших назначение в соответствии с Правилами о персонале серии 100, эти полномочия осуществляются под контролем центрального наблюдательного органа, который обеспечит надлежащее соблюдение порядка принятия решения.

25. Полномочия по административному управлению персоналом в соответствии с Положениями и правилами о персонале делегируются старшим должностным лицам, которые лично подотчетны перед Генеральным секретарем за то, как они осуществляют эти полномочия. Эти старшие должностные лица могут делегировать осуществление некоторых элементов своих полномочий дальше другим должностным лицам, которые будут отчитываться перед ними в том, как они выполнили свои функции.

26. Положением о персонале 1.3 предусматривается, что сотрудники несут ответственность перед Генеральным секретарем за должное выполнение своих функций. Сотрудники должны обеспечивать высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности при выполнении своих функций, и их служебная деятельность будет периодически аттестовываться для обеспечения того, чтобы выполнялись установленные нормы служебной деятельности.

27. Руководители департаментов представляют Генеральному секретарю компакт старших руководителей, в котором, помимо целей программной и финансовой деятельности, сформулированы конкретные цели и целевые показатели в области управления людскими ресурсами, согласованные руководителем де-

партаментом и помощником Генерального секретаря по людским ресурсам. На Управление людских ресурсов возложена обязанность следить за ходом достижения этих целей и целевых показателей. На Совет по служебной деятельности руководителей возложена обязанность следить за тем, как старшие руководители осуществляют делегированные им полномочия во всех их аспектах, в том числе за результатами их работы по достижению целей, намеченных в планах кадровых решений.

28. Все остальные сотрудники, до уровня помощника Генерального секретаря включительно¹, охвачены системой служебной аттестации (ССА). Одним из ключевых элементов ССА является четкое определение сотрудником и его начальником в начале аттестационного года целей работы и показателей их достижения. ССА состоит из среднесрочного обзора и аттестации в конце года, когда достижение целей оценивается с помощью показателей, определенных в начале года. Другим ключевым элементом ССА является оценка того, насколько успешно сотрудник демонстрирует соответствие основным ценностям Организации и профессиональным качествам. Все руководители аттестуются на соответствие установленным профессиональным качествам сотрудников руководящего звена.

29. Другой важный аспект подотчетности состоит в том, что все сотрудники, независимо от должностного уровня, обязаны соблюдать основные положения, касающиеся надлежащего поведения, которые определены в статье I Положений о персонале и главе I Правил о персонале, и при установлении факта неправомерных действий к ним применяются дисциплинарные меры.

30. Что касается подотчетности Генерального секретаря перед государствами-членами за управление людскими ресурсами в контексте политики, определяемой Генеральной Ассамблеей, Ассамблее на регулярной основе представляются доклады по вопросам управления людскими ресурсами для рассмотрения, вынесения общих руководящих указаний и принятия решений. Как просила Ассамблея в своей резолюции 60/260, более подробная информация о механизмах подотчетности в отношении предложений Генерального секретаря по реформе, касающихся управления людскими ресурсами, будет представлена Ассамблее на ее шестьдесят первой сессии в контексте подробного доклада, который будет подготовлен по касающимся людских ресурсов аспектам доклада Генерального секретаря об инвестировании в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру (A/60/692 и Согг.1).

VII. Подотчетность в области управления закупочной деятельностью

31. Генеральный секретарь в своем докладе о реформе системы закупок (A/60/846/Add.5) описал конкретные меры по проведению реформы системы закупок, нацеленной на усиление мер внутреннего контроля, оптимизацию управления закупочной деятельностью и снабжением в Организации Объединенных Наций в целях сокращения расходов, связанных со снабжением, и стратегическое управление закупочной деятельностью Организации Объеди-

¹ По результатам оценки управления и надзора систему служебной аттестации рекомендуется распространить на заместителей Генерального секретаря.

ненных Наций. Эти меры направлены на усиление ответственности и подотчетности путем поощрения соблюдения этических норм и добросовестности на службе (политика защиты сотрудников, сигнализирующих о нарушениях, профессиональная подготовка по вопросам этики, кодекс поведения поставщиков, независимая система опротестования результатов торгов), укрепления учебных программ, обновления и/или видоизменения процедур закупок (обновление Руководства по закупкам, улучшение условий проведения торгов, составление реестра поставщиков, случаи рассмотрения заявок на основе ex-post facto) и укрепления механизмов управления (управление рисками, выполнение контрактов, надзор).

32. Делегирование полномочий на проведение закупочной деятельности, которое не слагает ответственности с должностного лица, делегирующего такие полномочия, нуждается в тщательном контроле. В этой связи полномочия делегируются сотрудникам, отвечающим за закупки в официальном порядке. Секретариат будет прекращать действие таких полномочий в случае обнаружения серьезных изъянов в их осуществлении. Вместе с тем во всех необходимых случаях на основе ныне действующих процедур применяются дисциплинарные меры.

33. Следует отметить, что за проведение закупочной деятельности подотчетны не только одни сотрудники по закупкам, но и заказчики, которые также должны пройти полноценную профессиональную подготовку и быть осведомлены о надлежащей практике закупок. Заказчики обязаны составлять надлежащие планы закупок, с тем чтобы решения о приобретении товаров и услуг могли приниматься своевременно, а результаты программной деятельности могли достигаться на экономически эффективной основе. Секретариат следит за деятельностью заказчиков и продолжает обращать их внимание на случаи несоблюдения процедур закупок. В случае любых серьезных проступков принимаются надлежащие дисциплинарные меры.

34. Секретариат продолжает регулярно информировать сотрудников по закупкам в Центральном учреждении и на местах о вопросах, волнующих государства-члены и ревизоров. Помимо обмена знаниями и опытом, необходимо укрепить профессиональную подготовку по вопросам закупочной деятельности в рамках всего Секретариата, что Секретариат и планирует сделать. Необходимо обеспечить, чтобы сотрудники, назначаемые в закупочные подразделения, обладали требуемыми знаниями и навыками до того, как они приступят к исполнению обязанностей. В этой связи Секретариат следит за тем, чтобы новые сотрудники, набираемые для исполнения закупочных функций, обладали надлежащим опытом закупок и необходимым уровнем образования, желательно дипломом специалиста по закупкам. Секретариат планирует распространить такие возможности получения диплома специалиста по закупкам и на ныне работающих сотрудников. Сотрудники закупочных подразделений, назначаемые в полевые миссии, проходят техническую аттестацию в Службе закупок до своего назначения.

35. Одной из предпосылок осуществления закупочной деятельности в отделениях за пределами Центральных учреждений и в миротворческих операциях, вне Службы закупок, является создание надлежащего местного потенциала из подготовленных и опытных сотрудников. После завершения работы по созданию такого потенциала полномочия на проведение закупочной деятельности

можно безопасно делегировать отделениям и миссиям. В настоящее время Департаменту операций по поддержанию мира делегирован весь объем полномочий, которые затем делегируются дальше индивидуальным сотрудникам по закупкам на местах. В настоящее время эта процедура рассматривается на предмет определения того, не лучше ли будет создать в будущем более централизованный механизм для обеспечения более строгого внутреннего контроля за закупочной деятельностью.

VIII. Выводы и рекомендации

36. Начиная с Устава, в котором изложены цели и принципы Организации Объединенных Наций, имеется множество инструментов, направляющих работу Организации, — решения директивных органов, положения и правила, политика и процедуры, административные документы, руководящие принципы, инструкции, надзорные и обзорные органы и должностные требования. Кроме того, государствами-членами устанавливаются требования в отношении представления отчетности для рассмотрения вопросов, связанных с управлением программами, закупками и финансовыми и людскими ресурсами. Хотя такие инструменты обеспечивают легитимность проводимой деятельности, они ограничивают также возможности выполнения Секретариатом своих обязанностей. С увеличением числа полевых операций, а также их сложности возникла насущная необходимость поиска более оптимальных путей достижения баланса между своевременным выполнением мандатов Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи и соблюдением всех процедурных требований. Важно иметь эффективные механизмы контроля и не менее важно содействовать росту инициативы и новаторской деятельности в целях принятия более эффективных и своевременных управленческих решений. Необходимым условием своевременного и эффективного решения современных многоплановых и сложных задач является достижение надлежащего баланса между общим директивным руководством со стороны государств-членов и исполнением дискреционных руководящих полномочий Генеральным секретарем.

37. Принятие и несение ответственности за исполнение функций и обязанностей требуют осмысления, понимания и знания характера и сферы применения регулятивной базы. Исключительно важно, чтобы персонал был наделен надлежащими средствами для обеспечения соблюдения положений, предусмотренных этой базой. С этой целью Секретариат будет не только укреплять учебные программы и в надлежащих случаях обеспечивать их обязательное прохождение, но и требовать в будущем подтверждения приобретенных знаний и навыков для исполнения функций в области финансов, закупок и управления людскими ресурсами.

38. Подотчетность следует рассматривать не только с точки зрения предупреждения возможного совершения неправомерных действий, но и с точки зрения необходимых профессиональных качеств для достижения высоких показателей программной деятельности. Мало внимания внутри Секретариата и со стороны межправительственных органов уделялось возложению на Секретариат ответственности за достижение результатов. При проведении обзора программ работы слишком большое внимание уделялось этапу, предшествующему их выполнению, и, если не зафиксировано вопиющих ошибок, мошенничества или коррупции, которые неизбежно вызывают повышенное внимание,

мало времени отводится на определение того, были ли достигнуты результаты, и если нет, то почему. Меры для решения проблем ненадлежащего поведения, небрежности и грубой небрежности уже существуют, и они не нуждаются в значительном укреплении. В то же время меры по определению адекватности достигнутых результатов, соблюдения требований грамотного управления программами, финансовыми и людскими ресурсами и закупками и последующих шагов по привлечению сотрудников к ответственности являются, пожалуй, недостаточными.

39. Генеральная Ассамблея неоднократно подчеркивала важность укрепления подотчетности и обеспечения большей подотчетности Генерального секретаря перед государствами-членами за эффективное и действенное выполнение мандатов директивных органов. Установленные меры по обеспечению подотчетности за управление программами и финансовыми и людскими ресурсами описаны в ряде докладов, изданных примерно в последние 10 лет, последним из которых является доклад Генерального секретаря о мерах по укреплению системы подотчетности в Организации Объединенных Наций (A/60/312). Последующие шаги по осуществлению этих мер не носили, однако, всеобъемлющего характера. В настоящее время имеется ограниченное понимание последствий невыполнения, плохого выполнения или невыполнения служебных обязанностей. В настоящее время отсутствуют санкции за недостижение ожидаемых результатов. Надзор за результатами деятельности в рамках Секретариата возложен на плечи сотрудников, назначенных в состав советов, коллегий и комитетов для проведения таких обзоров в дополнение к своим постоянным функциям. Неудивительно, что таким функциям надзора придается второстепенное значение в тех случаях, когда возникают более срочные ситуации, требующие немедленного внимания.

40. Транспарентная и эффективная система подотчетности и ответственности — это не просто установление или пересмотр процедур, положений и правил. Важным элементом системы является постоянное развитие культуры управления, содействующей повышению результативности, производительности и качества работы. Требуется соблюдение норм этики и стандартов поведения в международной гражданской службе, а также постоянный обмен информацией внутри департаментов и между ними, с тем чтобы должностные лица полностью информировались на постоянной основе о своих соответствующих обязанностях, особенно с учетом того, что координация и взаимодействие являются необходимыми условиями выполнения многих мандатов.

41. Как указывалось выше, подотчетность в области управления людскими ресурсами и в связи с управлением, ориентированным на достижение конкретных результатов, будет более подробно рассмотрена в докладах, посвященных соответственно реформе управления людскими ресурсами и управлению и надзору, которые будут представлены Генеральной Ассамблее позднее в этом году.

42. **Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает:**

а) с удовлетворением встретить настоящий доклад и одобрить определение подотчетности, содержащиеся в пункте 7 выше;

б) отметить, что в Организации Объединенных Наций имеется прочная нормативно-правовая основа для системы подотчетности, включающая, в частности:

- i) Устав;
 - ii) Финансовые положения и правила;
 - iii) Положения и правила о персонале;
 - iv) Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки;
 - v) правила процедуры Генеральной Ассамблеи, в которых изложены обязанности Генерального секретаря и Секретариата;
 - vi) процедуры, закрепленные в положениях и правилах, а также в целом ряде резолюций Генеральной Ассамблеи, регулирующие представление Генеральным секретарем Генеральной Ассамблее отчетности по вопросам использования финансовых и людских ресурсов и по вопросам исполнения программ, ориентированного на достижение конкретных результатов, включая контроль и оценку;
 - vii) процедуры, регулирующие представление отчетности Генеральной Ассамблее надзорными органами, в том числе Комиссией ревизоров и Управлением служб внутреннего надзора;
- c) отметить, что система подотчетности Организации Объединенных Наций была укреплена в 2005 и 2006 годах путем:
- i) создания Бюро по вопросам этики и организации для персонала систематической обязательной профессиональной подготовки по вопросам этики;
 - ii) защиты сотрудников, сообщающих о неправомерных действиях, от преследований и ответных действий;
 - iii) введения более строгих требований, касающихся представления деклараций о доходах и финансовых активах;
 - iv) создания Независимого консультативного комитета по ревизии;
 - v) создания Совета по служебной деятельности руководителей для возложения на старших руководителей ответственности за выполнение их функций;
 - vi) создания Надзорного комитета для укрепления работы по выполнению одобренных рекомендаций ревизионных и надзорных органов;
 - vii) создания исполнительных директивных комитетов;
- d) отметить, что можно ожидать дальнейшего укрепления системы подотчетности Организации Объединенных Наций в свете ожидаемых рекомендаций по итогам проводимого сейчас обзора управления и надзора и внутренней системы правосудия Организации Объединенных Наций;
- e) просить Генерального секретаря продолжать повышать эффективность системы подотчетности путем:
- i) совершенствования системы составления бюджета и управления, ориентированных на достижение конкретных результатов;

- ii) обеспечения строгого применения санкций в рамках системы подотчетности на всех без исключения уровнях;**
- iii) обеспечения внедрения надлежащей системы стимулирования для вознаграждения за высокие показатели работы.**

Приложение I

Структура подотчетности



Приложение II

Исполнительные директивные комитеты



Приложение III

Функции Совета по служебной деятельности руководителей и Надзорного комитета

A. Совет по служебной деятельности руководителей

1. Совет по служебной деятельности руководителей выполняет роль консультанта Генерального секретаря и исполняет следующие функции:

а) проводить обзор выводов и рекомендаций контрольного механизма высокого уровня, который будет создан в соответствии с резолюцией 59/272 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 2004 года; и обеспечивать принятие Секретариатом мер по решению серьезных вопросов управления, выявленных его надзорными органами, и по своевременному выполнению рекомендаций этих органов;

б) следить за тем, как старшие руководители осуществляют делегированные им полномочия во всех их аспектах, в том числе за результатами их работы по достижению целей, намеченных в планах кадровых решений;

в) проводить обзор результатов работы механизмов отправления правосудия в Секретариате в целях обеспечения подотчетности руководства.

2. Совет по служебной деятельности руководителей устанавливает также систему коллегиального обзора в целях обеспечения соблюдения допустимых норм поведения руководителей.

3. Во исполнение своих функций Совет по служебной деятельности руководителей может проводить оценку функционирования отдельно взятых департаментов и управлений и того, как старшие руководители в этих департаментах и управлениях выполняют свои обязанности. При наличии выявленных проблем Совет по служебной деятельности руководителей рассматривает последствия для политики в области управления и возлагает ответственность на старших руководителей путем вынесения им рекомендаций по соответствующим мерам по исправлению положения, проведения обзора принятых мер и принятия решения по любым необходимым дополнительным мерам.

4. Совет по служебной деятельности руководителей может в любое время запрашивать информацию, которую он считает необходимой для исполнения своих функций.

5. На основе своих заключений Совет по служебной деятельности руководителей может рекомендовать принятие соответствующих корректировочных мер. Рекомендации доводятся до сведения Генерального секретаря и соответствующего руководителя программы. Совет по служебной деятельности руководителей следит за выполнением любого решения, принятого Генеральным секретарем, или договоренности, достигнутой между Генеральным секретарем и соответствующим руководителем программы.

В. Надзорный комитет

6. Надзорный комитет оказывает независимую консультативную помощь Генеральному секретарю по всем видам деятельности Секретариата, связанным с внутренним и внешним надзором и расследованиями, включая механизмы внутреннего контроля и контроль за принятием мер по исправлению положения, рекомендованных внутренними и внешними ревизорами.

7. Надзорный комитет консультирует Генерального секретаря по мерам, принятым руководством в ответ на рекомендации надзорных органов, и по вопросу о том, как выполнение этих рекомендаций может дать максимальный эффект. Надзорный комитет действует в достижение следующих целей:

a) обеспечить систематическое выполнение рекомендаций, одобренных Генеральной Ассамблеей или принятых Секретариатом;

b) обмениваться, в соответствующих случаях, информацией и практическим опытом ревизионной деятельности в рамках Секретариата;

c) обеспечивать выявление существенных факторов риска для Организации и принятие мер по их ослаблению.

8. Надзорный комитет выполняет следующие обязанности:

a) обеспечивать принятие соответствующими руководителями надлежащих и своевременных мер по исправлению положения в областях, выявленных надзорными органами, и по эффективному управлению рисками внутри Организации;

b) предупреждать Генерального секретаря об организационных вопросах системного характера, которые могут вытекать из докладов по итогам ревизий, расследований или оценок, и выносить соответствующие рекомендации;

c) консультировать и вносить предложения по приоритетным задачам, долгосрочной стратегии и годовым планам ревизионной работы надзорных органов и просить об учете в таких планах работы любых существенных факторов риска, которые были выявлены;

d) готовить ответ Генерального секретаря на доклады надзорных органов, представленные Генеральной Ассамблеей, с учетом материалов, подготовленных соответствующими департаментами или управлениями;

e) оказывать консультативную помощь Генеральному секретарю и руководителям департаментов по вопросам ревизионной деятельности, когда он сочтет это целесообразным;

f) поощрять и упрощать, в случае необходимости, взаимодействие и сотрудничество между различными надзорными органами.

9. Надзорный комитет проводит заседания по просьбе Председателя или любого члена по мере необходимости, но не реже одного раза в каждый календарный квартал.

10. Надзорный комитет представляет Генеральному секретарю в первом квартале каждого календарного года годовой отчет о своей работе за предыдущий год. Комитет препровождает также Генеральному секретарю и Председателю

Совета по служебной деятельности руководителей экземпляр протокола своих заседаний.

11. Надзорный комитет вносит вклад в подготовку годового доклада Генерального секретаря Генеральной Ассамблее об обзоре эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций, с разъяснением принятых мер по усилению подотчетности в Секретариате и достигнутых результатов.
