

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
7 March 2006
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункты 46 и 120 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**

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

**Инвестирование в Организацию Объединенных Наций:
на пути к усилению Организации по всему миру**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Сегодняшняя Организация Объединенных Наций сильно отличается от Организации, которая явилась результатом конференции в Сан-Франциско, проведенной более 60 лет назад. Ее нормотворческая деятельность по-прежнему важна и касается вопросов существования. Однако в течение последнего десятилетия ее оперативная деятельность резко активизировалась в широком диапазоне сфер — от прав человека до развития. Прежде всего обращает на себя внимание четырехкратное расширение масштабов миротворческой деятельности. В настоящее время Организация Объединенных Наций имеет много новых миссий, бюджет в 5 млрд. долл. США и 80 000 миротворцев на местах, включая гражданский персонал, численность которого более чем в два раза превосходит численность персонала в Центральных учреждениях в Нью-Йорке. Короче говоря, Организация Объединенных Наций не является больше Организацией по обслуживанию конференций, которая размещается лишь в нескольких городах, где расположены ее штаб-квартиры. Сейчас это высокодиверсифицированная Организация, которая действует по всему миру в целях улучшения жизни людей, нуждающихся в помощи.

Такое радикальное расширение сферы деятельности требует радикальной перестройки Секретариата Организации Объединенных Наций — его правил, структуры, систем и культуры. Пока что этого не произошло. Сотрудники Организации — ее самый важный ресурс — оказываются все больше перегруженными. Наши системы управления просто не соответствуют их потребностям.

Преыдушие усилия по реформированию привели к некоторым значительным улучшениям, но подчас были направлены на устранение симптомов, а не причин слабостей Организации и не смогли адекватным образом удовлетворить новые потребности. В настоящем докладе, реагируя на просьбу, с которой руководители всех государств — членов Организации Объединенных Наций обратились ко мне на состоявшемся в сентябре 2005 года Всемирном саммите, я предлагаю меры, которые, с моей точки зрения, необходимы для того, чтобы дать возможность будущим генеральным секретарям эффективно выполнять свои управленческие функции, а также меры, которые позволили бы Организации в целом лучше использовать свои управленческие и людские ресурсы. Это шанс, который может и не появиться вновь до прихода следующего поколения, преобразовать Организацию Объединенных Наций путем приведения ее в соответствие с основными вызовами, с которыми она сталкивается в XXI веке, и путем ее адекватного оснащения. Это шанс дать государствам-членам инструменты, необходимые им для того, чтобы обеспечить стратегическое руководство и полную подотчетность Секретариата за его работу.

Для достижения этой цели Секретариат Организации Объединенных Наций и государства-члены должны объединить текущие обзоры систем надзора и внутреннего правосудия — оба эти обзора очень важны для строительства более сильной, более динамичной и более транспарентной Организации Объединенных Наций, но в настоящее время осуществляются независимо друг от друга — с крупными реформами в шести других широких и тесно взаимосвязанных областях. В настоящем докладе содержатся детальные предложения по осуществлению реформы в этих шести областях, а также в самом процессе управления преобразованиями; ниже следует резюме этих 23 предложений.

I. Людские ресурсы

Квалификация персонала Организации Объединенных Наций не соответствует нынешним потребностям. Мы не всегда можем привлекать самых хороших специалистов, и у нас не хватает средств для того, чтобы содействовать развитию карьеры тех, кого мы принимаем на работу, особенно на местах. У нас слишком мало высококвалифицированных управленцев, и мы имеем систему, которая не обеспечивает интеграцию персонала, базирующегося на местах, хотя Организация Объединенных Наций все больше нуждается именно в его навыках и опыте. Для решения этих проблем:

- 1. Набор персонала надо осуществлять инициативно, целенаправленно и быстрее.**
- 2. Мобильность персонала должна обеспечить интеграцию персонала штаб-квартир и персонала на местах; она должна быть одним из условий службы и одной из предпосылок для продвижения по службе. Полномочия Генерального секретаря на горизонтальное перемещение персонала должны быть подтверждены и расширены.**

3. Следует стимулировать развитие карьеры путем организации целенаправленного обучения, установления обязательных требований для продвижения по службе и открытия самых различных путей развития карьеры.
4. Следует упорядочить систему контрактов и согласовать условия службы.

II. Руководство

Нынешняя структура высшего руководства Секретариата не в полной мере соответствует потребностям управления большими и комплексными операциями, и в прямом подчинении у Генерального секретаря, являющегося главным административным должностным лицом, слишком много людей. Для решения этих проблем:

5. Генеральный секретарь должен по-новому сформулировать роль первого заместителя Генерального секретаря, чтобы официально делегировать ему(ей) полномочия и ответственность в области управления и общего руководства оперативной деятельностью Секретариата.
6. Следует реорганизовать 25 департаментов и других структур, которые в настоящее время подчиняются непосредственно Генеральному секретарю, с тем чтобы значительно сократить число подотчетных ему подразделений.
7. Необходим новый крупный план подготовки руководителей, охватывающий набор, обучение и развитие карьеры, для того чтобы укрепить среднее и высшее управленческие звенья.

III. Информационно-коммуникационные технологии

Несмотря на то, что в последние годы информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), применяемые Организацией Объединенных Наций были несколько улучшены, система в целом остается фрагментированной, устаревшей и недостаточно финансируемой по сравнению с тем, что имеется в аналогичных крупных и комплексных организациях. Отсутствие единой системы хранения, поиска и извлечения информации, генерируемой Организацией Объединенных Наций, сдерживает прогресс во многих других областях. Для решения этих проблем:

8. Следует создать должность главного сотрудника по информационным технологиям на уровне помощника Генерального секретаря, который отвечал бы за разработку и осуществление эффективной стратегии управления информационными ресурсами.
- 9–10. Следует срочно осуществить модернизацию общесекретариатских информационно-коммуникационных систем.

IV. Оказание услуг

По сравнению с другими организациями, в том числе многими организациями, входящими в систему Организации Объединенных Наций, Секретариат медленно изучает новые возможности оказания услуг, такие, как перевод в другие точки и внешний подряд. Хотя сам характер Организации Объединенных Наций и деликатность некоторых из ее задач означают, что основная группа функций всегда должна будет выполняться специальным костяком международных гражданских служащих в Центральном учреждении, существуют неосновные функции, применительно к которым следует серьезно изучить возможность других вариантов. Для решения этих проблем:

11. Генеральной Ассамблее следует изменить данные ранее руководящие указания, с тем чтобы разрешить Секретариату рассматривать все варианты альтернативного оказания услуг, в том числе определять возможности для перевода в другие точки и внешнего подряда.
12. В течение следующих 12 месяцев следует завершить систематические аналитические исследования затрат и выгод при использовании этих вариантов для оказания определенного ряда административных услуг.
- 13–15. Будет принят ряд мер в целях улучшения и ужесточения процедур, применяемых Организацией Объединенных Наций для закупок товаров и услуг.

V. Бюджет и финансы

В настоящее время Организация Объединенных Наций страдает от наличия очень детализированного, обременительного и в недостаточной степени стратегического процесса составления бюджета, поскольку имеется более 150 отдельных целевых фондов и 37 отдельных счетов миротворческих операций и у каждого из них есть свои вспомогательные расходы и процедуры. Процесс финансового управления фрагментирован и в значительной степени осуществляется вручную. Делегирование полномочий осуществляется в недостаточной мере, и — частично в результате этого — итоги управленческой деятельности не получают должной оценки. Для решения этих проблем:

16. Следует сократить цикл обзора и принятия бюджета, а бюджетные ассигнования по нынешним 35 разделам следует объединить в 13 частей, и следует дать Генеральному секретарю более широкие полномочия на перераспределение должностей по мере необходимости и на использование средств, сэкономленных за счет вакантных должностей.
17. Следует свести воедино счета миротворческих операций и упорядочить управление целевыми фондами; следует увеличить Фонд оборотных средств и расширить установленные Генеральной Ассамблеей максимальные полномочия на взятие обязательств; следует также переналадить финансовые процессы в Организации, с тем чтобы разрешить значительное делегирование полномочий в определенных рамках, обеспечивающих подотчетность.

18. Следует напрямую увязать бюджетно-плановый процесс с достигаемыми результатами и с эффективностью управления в рамках более жесткой системы надзора и оценки.

VI. Руководящие указания

Для обеспечения нормального функционирования Организации Объединенных Наций должна существовать такая система руководящих указаний, которая дает государствам-членам информацию и инструменты, необходимые им для того, чтобы должным образом направлять работу Секретариата и обеспечивать его подотчетность за выполнение его мандатов и использование его ресурсов. В настоящее время процессу составления бюджета и принятия решений часто не хватает ясности и транспарентности, а взаимодействие между Секретариатом и комитетами Генеральной Ассамблеи подчас дисфункционально. Для решения этих проблем:

19. Следует улучшить механизмы отчетности Секретариата, в том числе с помощью подготовки единого всеобъемлющего годового доклада, а нынешние 30 докладов по вопросам управления следует объединить в шесть докладов.
20. Следует принять новые принципы взаимодействия между Секретариатом и Генеральной Ассамблеей по управленческим и бюджетным вопросам, чтобы оно было более целенаправленным, стратегическим и ориентированным на достижение конкретных результатов.
21. Генеральной Ассамблее настоятельно предлагается рассмотреть пути реформирования ее взаимодействия с Секретариатом по управленческим и бюджетным вопросам.

VII. Продвижение вперед: инвестирование в преобразования

Для того чтобы содействовать стимулированию и осуществлению общего процесса реформирования системы управления во всех этих областях, следует создать специальное Управление по руководству преобразованиями, установив для него четко определенную сферу полномочий и крайние сроки, с тем чтобы оно взаимодействовало с главами департаментов и другими ключевыми руководителями Секретариата в целях планирования и координации осуществления реформ. В идеале это Управление должно также иметь тесные связи с небольшой, но представительной группой государств-членов. И, как сказано в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года, этот широкий процесс должен быть поддержан хорошо продуманной системой единовременного расчета с персоналом, с тем чтобы можно было укрепить людские ресурсы Организации Объединенных Наций. Для решения этих проблем:

22. Следует ассигновать ресурсы, специально предназначенные для управления процессом преобразований; в частности, уже на раннем этапе потребуются ресурсы для Управления по руководству преобразованиями и для единовременного расчета с персоналом.

23. Следует создать соответствующий межправительственный механизм для взаимодействия с Управлением по руководству преобразованиями.

* * *

Лишь с помощью столь широкомасштабных усилий — настолько широкой и настолько глубокой реформы системы управления — мы можем создать такой Секретариат Организации Объединенных Наций, который имеет все необходимое для выполнения всех своих мандатов, разумно использует ресурсы, предоставленные государствами-членами, полностью отчитывается за их использование и пользуется доверием всего международного сообщества. В эпоху, когда все больше проблем, стоящих перед человечеством, носит глобальный характер, а мир все больше нуждается в глобальной организации, с помощью которой он мог бы разрабатывать и проводить в жизнь глобальные стратегии, как никогда необходимо, чтобы Организация Объединенных Наций соответствовала чаяниям, выраженным в ее Уставе, но прежде всего — требованиям и надеждам нынешнего и будущих поколений.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1–19	8
Вставка 1. Обеспечение этичности и подотчетности		15
I. Инвестирование в человеческий капитал	20–31	16
II. Инвестирование в руководство	32–46	24
III. Инвестирование в информационно-коммуникационные технологии	47–56	28
IV. Инвестирование в новые способы оказания услуг	57–69	32
А. Новые варианты подряда	57–64	32
В. Укрепление закупочной деятельности	65–69	35
V. Инвестирование в бюджетную и финансовую деятельность	70–80	38
VI. Инвестирование в обеспечение руководства	81–85	44
Вставка 2. Укрепление надзора и ревизии		49
VII. Продвижение вперед; инвестирование в преобразования	86–92	50
А. Общие потребности в ресурсах	86–87	50
В. Скорые и наглядные преобразования	88–92	51
VIII. Заключение	93	54
Вставка 3. Предложения, требующие принятия решений и оказания поддержки Генеральной Ассамблеей		54

Введение

Изменяется мир — изменяется и Организация Объединенных Наций

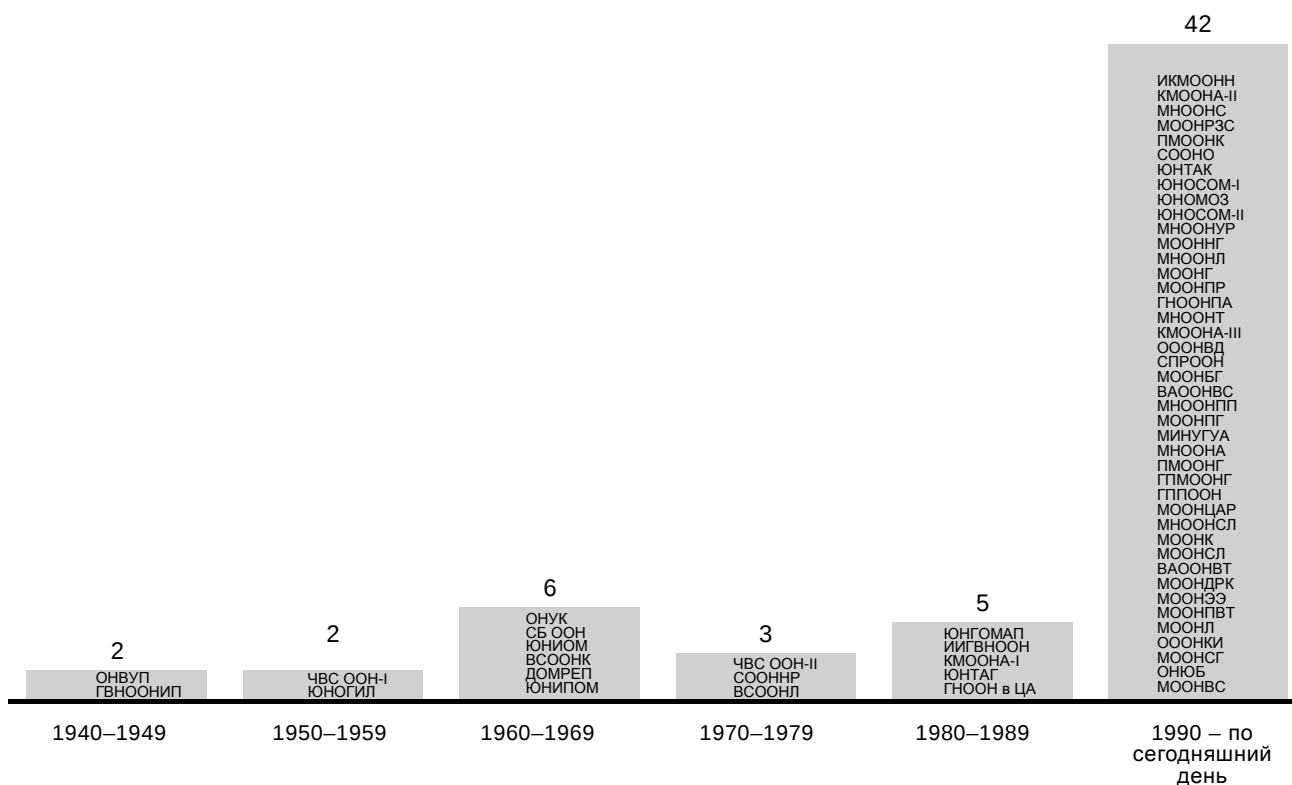
1. На протяжении всей своей истории Организация Объединенных Наций играла жизненно важную роль как место встреч для обсуждения глобальных вопросов и установления глобальных стандартов, и на протяжении значительной части этой истории главная задача ее Секретариата и сотрудников, большинство из которых работало в Центральных учреждениях, заключалась в обслуживании этих конференций и совещаний. Подавляющая часть этой работы была и остается важной, и она затрагивает вопросы существа. Глобальные нормы, установленные в течение этого периода, коренным образом изменили мир.

2. Однако сегодня социально-политическое положение в мире совсем другое, и наша Организация отражает это. В течение последних 20 лет происходило стремительное расширение ее операций, бюджетов и функций. Сегодня Организация Объединенных Наций проводит комплексные операции и напрямую оказывает важнейшие услуги по всему миру. При этом она сотрудничает с широким кругом партнеров — включая национальные правительства, региональные организации, группы гражданского общества, благотворительные фонды и частные компании — в не менее широком диапазоне видов деятельности: от поддержания и укрепления мира до борьбы с нищетой и ВИЧ/СПИДом и содействия достижению целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

3. Это верно, что операции по поддержанию мира стали проводиться еще в самом начале «холодной войны». Однако в то время типичная операция по поддержанию мира сводилась лишь к тому, что между вооруженными силами воюющих государств в качестве разъединяющих сил размещались солдаты для наблюдения за тем, как соблюдается соглашение о прекращении огня. В течение первых 44 лет существования Организации Объединенных Наций было учреждено только 18 миссий по поддержанию мира.

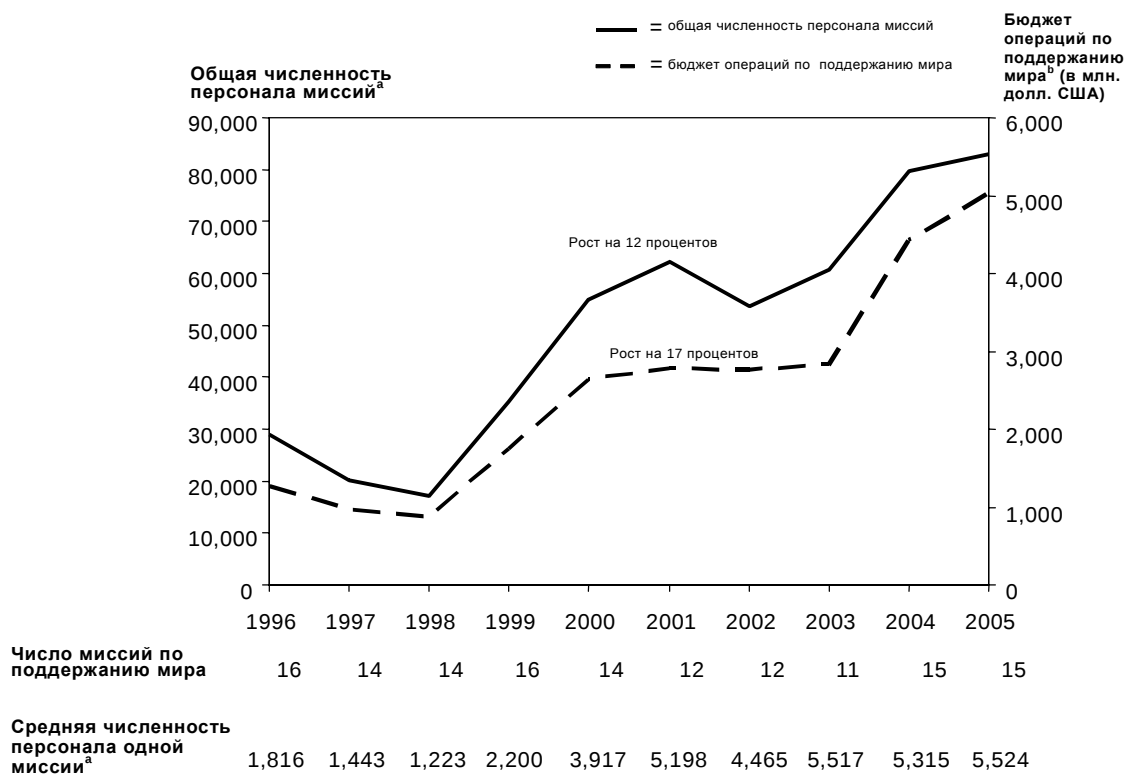
4. В течение 16 лет с 1990 года было санкционировано учреждение 42 новых миссий (см. диаграмму 1). Однако сегодня поддержание мира является гораздо более всеобъемлющей деятельностью. Обычно она включает в себя восстановление учреждений, организацию выборов и обучение полиции; она включает также решение многих других задач, необходимое для того, чтобы мирное соглашение, подписанное лидерами вооруженных группировок, обеспечило реальную безопасность и дало по крайней мере какой-то шанс на процветание для народа страны, разоренной многолетним конфликтом. В двух последних случаях — одна из этих операций еще продолжается — от Организации Объединенных Наций потребовалось даже выполнение функций исполнительной власти на соответствующей территории.

Диаграмма 1
Значительный рост числа миссий по поддержанию мира,
санкционированных в течение последних 16 лет



5. Независимые исследования показывают, что Организация Объединенных Наций справляется с этими задачами, расходуя меньше, чем государства, действующие самостоятельно или в рамках специально созданных для этого коалиций, но для выполнения этих новых миссий, которые носят более комплексный характер, все же необходимо больше людей. Только за девять лет, в течение которых я выполняю функции Генерального секретаря, численность персонала, направленного в миссии по поддержанию мира, — гражданских лиц и солдат — возросла с менее чем 20 000 до более 80 000, в результате чего бюджет операций по поддержанию мира вырос с 1,25 млрд. долл. США до более чем 5 млрд. долл. США (см. диаграмму 2). Достаточно сказать, что число гражданских сотрудников, участвующих сейчас в миссиях по поддержанию мира на местах, более чем в два раза превышает число всех сотрудников Секретариата в Нью-Йорке, а расходы на операции по поддержанию мира в настоящее время составляют более половины всех расходов Организации Объединенных Наций.

Диаграмма 2
Быстрый рост бюджетов и численности персонала миссий по поддержанию мира



^a Средняя за два года численность военного и гражданского персонала миссий и число должностей в рамках вспомогательных счетов в Центральных учреждениях.

^b Годовой бюджет отражает бюджетный цикл с июля по июнь, начиная с этого года: так, бюджет 1996 года означает бюджет на период с июля 1996 года по июнь 1997 года.

6. В то же время регулярный бюджет, которому уделяется больше всего внимания в ходе столь многочисленных межправительственных прений, посвященных управлению деятельностью Организации Объединенных Наций, составляет менее 20 процентов всех расходов. Остальная часть расходов, за исключением уголовных трибуналов и генерального плана капитального ремонта, — это внебюджетные расходы, финансируемые добровольными взносами (см. диаграмму 3) и связанные главным образом с «оперативной» деятельностью, помощью беженцам, чрезвычайной гуманитарной помощью, уголовным правосудием, наблюдением за осуществлением прав человека, укреплением организационного потенциала в области прав человека и оказанием помощи в проведении выборов. Как правило, это новые виды деятельности, дополняющие растущие расходы таких фондов и программ Организации Объединенных Наций, как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН),

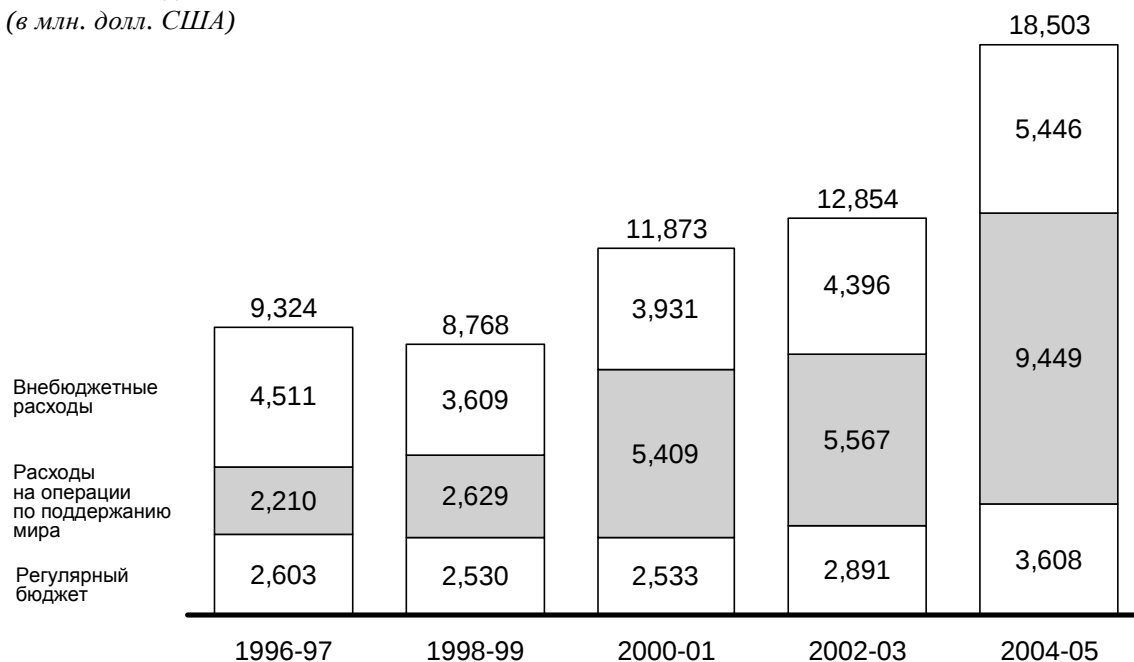
Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Мировая продовольственная программа (МПП), которые в настоящее время составляют порядка 10 млрд. долл. США в год. Таким образом, Организация Объединенных Наций тратит в общей сложности почти 20 млрд. долл. США в год. Настоящий доклад касается только той половины этой суммы, которая связана с Секретариатом.

Диаграмма 3

Быстрый рост бюджетов Организации Объединенных Наций за последние 10 лет

Бюджеты Организации Объединенных Наций на двухгодичные периоды, 1996–2005 годы

(в млн. долл. США)



Возможность, появляющаяся лишь один раз в жизни поколения

7. Такое колоссальное расширение и изменение характера деятельности требует радикальной трансформации Секретариата Организации Объединенных Наций — его правил, структуры, а также его систем и культуры. Этот процесс уже начался в фондах и программах Организации Объединенных Наций, но лишь в недостаточной степени — в Секретариате. Наш персонал работает по всему миру и делает больше, чем когда-либо раньше, причем многие из его представителей работают в сложной и опасной обстановке, проявляя высочайшую преданность идеалам и добросовестность, однако наша система управления не отвечает потребностям персонала. Ей не хватает возможностей, механизмов контроля, гибкости, надежности и, самое главное, транспарентности для того, чтобы управлять многомиллиардными глобальными операциями, которые часто приходится разворачивать с большой скоростью.

8. Было уже много попыток реформирования. За время моего пребывания на своем посту я сам дважды представлял основные пакеты предложений по реформе — один раз в 1997 году (см. A/51/950) и второй раз — в 2002 году (см. A/57/387), а также представил доклад Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (см. A/55/305-S/2000/809), выпущенный в 2000 году, и доклад об усиленной и объединенной системе обеспечения безопасности, выпущенный в 2004 году (см. A/59/365). В сотрудничестве с государствами-членами были произведены важные преобразования, и я считаю, что сегодня Организация более эффективна, чем 10 лет назад.

9. Однако эти ранее предпринимавшиеся усилия были направлены на устранение симптомов, а не причин наших коренных слабостей. Они не носили достаточно всеобъемлющий и стратегический характер, которого требует наша эпоха таких стремительных перемен. В нескольких ключевых областях — прежде всего это управление людскими ресурсами, сами базовые структуры управления, механизмы межправительственного контроля и, может быть, в первую очередь культура управления — действующая модель *не* претерпела существенных изменений по крайней мере с конца 70-х годов. Более того, эти системы продолжали слабеть по мере нарастания вызовов.

10. В результате этого Секретариат с большим трудом пытался приспособиться к изменившейся обстановке. Он столкнулся со многими практическими проблемами и рядом кризисов. Невзирая на все трудности, приверженные своему делу сотрудники с каждым годом делали все больше. Теперь настало время для фундаментальной реформы, специально направленной на то, чтобы дать возможность Секретариату решать новые оперативные задачи Организации Объединенных Наций в XXI веке. Так же, как наш известный всему миру комплекс зданий Централных учреждений, который по прошествии более 50 лет ремонтных и технико-эксплуатационных работ, проводившихся то там, то сям, теперь нуждается в полном обновлении сверху донизу, наша Организация по прошествии десятилетий частичных реформ теперь нуждается в глубокой стратегической трансформации, которая может быть выполнена только при наличии твердой и неизменной приверженности на всех уровнях руководства.

11. Государства-члены хорошо поняли это. В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года (резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи) главы государств и правительств всех государств-членов предложили Генеральному секретарю разработать всеобъемлющий план преобразований. В пункте 162 Итогового документа Саммита они просили меня внести на рассмотрение Генеральной Ассамблеи предложения относительно условий и мер, которые необходимы мне — и моим преемникам — для эффективного выполнения моих управленческих обязанностей. А в пункте 163 Итогового документа Саммита они также призвали меня представить предложения об осуществлении управленческих реформ, направленных именно на обеспечение более эффективного использования финансовых и людских ресурсов Организации, для рассмотрения и принятия решения в первом квартале 2006 года. Такая возможность для столь необходимых преобразований может вновь представиться не скоро. Мы не должны упускать ее и должны воспользоваться этой возможностью в полной мере.

12. Настоящий доклад является реакцией на обе эти просьбы и имеет своей целью дополнить другие, более конкретизированные обзоры политики, кото-

рые уже заказаны Генеральной Ассамблеей. Он должен излагать план всеобъемлющей реформы управления, которую, как я считаю, действительно хотели бы увидеть почти все — даже можно сказать все — государства-члены. Он содержит предложения по семи основным областям: людские ресурсы (раздел I), руководство (раздел II), информационно-коммуникационные технологии (раздел III), способы оказания услуг (раздел IV), бюджет и финансы (раздел V), руководящие указания (раздел VI) и сам процесс преобразований (раздел VII). Все эти области являются взаимосвязанными, и они затрагивают также этические стандарты Секретариата — для реформирования которых я с помощью государств-членов уже принял меры — и систему надзора и внутреннюю систему правосудия, анализируемые в рамках отдельных обзоров. Если реформа не будет проведена в какой-либо одной из этих областей, это в огромной степени уменьшит или даже сведет на нет значимость реформы во всех других областях. Поэтому я включил в настоящий доклад краткое описание реформ, которые уже проведены или предусматриваются в области этики и надзора, а также призыв к далеко идущей реформе внутренней системы правосудия. Таким образом я представил полную картину тех преобразований, которые, с моей точки зрения, необходимы.

13. Я признаю, что, если Генеральная Ассамблея утвердит все предлагаемые мною изменения правил и положений, это само по себе не трансформирует нашу Организацию. Мы должны создать современный управленческий механизм, наделенный должными полномочиями, а этого невозможно достичь лишь путем голосования: нужны последовательные организационные преобразования, осуществляемые на протяжении определенного периода. В самом деле, надо будет заново проанализировать почти все процедуры в нашей Организации по мере того, как мы будем ликвидировать лишние звенья и внедрять более эффективные методы работы. Настоящий доклад должен положить начало процессу управления преобразованиями, который будет осуществляться в течение нескольких следующих лет. Одна из слабых сторон старой культуры как раз и заключается в распространенном мнении о том, что представление доклада или проведение голосования само по себе является преобразованием. На практике же доклады и голосования создают условия для преобразований и санкционируют их, однако сами преобразования — это долгий путь, который начинается после этого.

Совместная работа

14. Позвольте мне сказать совершенно определенно: сильное управление может принести свои плоды, только если им руководит сильная направляющая рука. Эти реформы будут под угрозой срыва, если не будет доверительных отношений и стратегического партнерства между директивными органами нашей Организации, т.е. межправительственными механизмами государств-членов, и ее управленцами, под которыми я имею в виду самого себя и моих коллег.

15. Этому партнерству угрожают два фактора, которые должны быть устранены. Во-первых, у многих государств есть основания считать, что они лишены какой-либо реальной возможности сказать свое слово относительно положения дел в Организации, и они вынуждены демонстрировать свое влияние путем использования единственного, как они полагают, средства, имеющегося в их распоряжении: они отказываются поддерживать некоторые из многочисленных решений, особенно по административным и бюджетным вопросам, для

принятия которых требуется консенсус. Это приводит к их столкновению с другими государствами, которые считают, что, напротив, их финансовый вклад дает им право говорить решающее слово в этих же вопросах. Этот спор подрывает возможность формирования общей приверженности делу строительства эффективной Организации Объединенных Наций.

16. Во-вторых, этот конфликт нарушил разделение труда между мною в моем качестве главного административного должностного лица и государствами-членами. Он привел к вмешательству почти в каждое решение о распределении финансовых и людских ресурсов. Жизненно важно, чтобы мы нашли — или вновь открыли для себя — основу для партнерства. Государства-члены должны вновь получить возможности для эффективного надзора и определения направления развития Организации, и в то же время необходимо уважать право Генерального секретаря вести дела Организации таким образом, чтобы были достигнуты цели, поставленные перед ним государствами-членами.

17. В самом деле, если мы действительно хотим преобразований, чрезвычайно важно, чтобы Секретариат и государства-члены действовали сообща и *добивались* этого. Нам еще предстоит разработать детали всех предлагаемых преобразований, и эти детали должны разрабатываться в тесной консультации, в том числе в консультации с теми людьми, на которых они отразятся прежде всего и от дальнейшей лояльности которых и их приверженности успеху эти преобразования будут зависеть самым непосредственным образом, а именно в консультации с персоналом Организации Объединенных Наций. Процесс преобразований должен быть основан на всеобъемлющем и ясном диалоге между всеми заинтересованными сторонами и должен привести к разработке четких «дорожных карт» и транспарентной системы подотчетности всех задействованных руководителей.

18. Эти реформы разработаны в контексте дискуссии о том, каким образом Организация Объединенных Наций может обеспечить экономию средств благодаря реформе. Да, в результате реализации этих предложений можно получить реальную экономию, которая со временем приведет к уменьшению расходов на многие виды деятельности благодаря тому, что эта деятельность будет осуществляться более рационально. Однако настоящий доклад не является программой сокращения расходов: его главная финансовая идея заключается в том, что люди, системы и информационные технологии получали намного меньше средств, чем необходимо, и что эти отсроченные расходы должны быть сделаны сейчас в целях обеспечения эффективной работы Организации Объединенных Наций. Для достижения того уровня эффективности, которого наши сотрудники, наши клиенты, наши государства-члены и наши народы вправе ожидать, потребуются крупные суммы денег.

19. Моя цель заключается в обеспечении того, чтобы все государства-члены имели в своем распоряжении такую Организацию, которая благодаря своей высокой степени организованности и транспарентности легко поддается управлению с их стороны и всегда быстро и эффективно реагирует на их директивные указания. Но главная моя цель состоит в обеспечении того, чтобы Организация Объединенных Наций приносила максимальную пользу сотням миллионов людей во всем мире, которые не по своей вине нуждаются в ее услугах: тем, кому угрожают крайняя нищета, голод, недоедание, эндемичные или эпидемические заболевания, опустынивание и другие формы деградации окружающей среды,

стихийные бедствия, гражданский конфликт, анархия, насилие, транснациональная организованная преступность, терроризм, угнетение, злоупотребление властью, геноцид, этническая чистка и другие преступления против человечности. Именно эти люди напрямую заинтересованы в эффективной и демократически управляемой Организации Объединенных Наций.

Вставка 1

Обеспечение этичности и подотчетности

Одним из ключевых условий успешной работы любой Организации является культура этичности и подотчетности, носителями которой являются все сотрудники сверху донизу. Для Организации Объединенных Наций, основанной на высоких идеалах Устава и стремящейся показывать пример в странах всего мира, в которых она работает, это важно вдвойне. К сожалению, в последние годы стало ясно, что мы слишком часто не соответствуем этим высоким стандартам. Внутренний опрос персонала, проведенный в 2004 году, показал тревожную ситуацию с тем, как он оценивает слабости управления. Кроме того, ставшие достоянием гласности факты — начиная от выводов Независимой комиссии по расследованию программы Организации Объединенных Наций «Нефть в обмен на продовольствие» и кончая абсолютно недопустимыми актами сексуальной эксплуатации некоторыми из наших миротворцев на местах — совершенно ясно показали необходимость пакета более жестких и проводимых в жизнь правил и положений и более строгих санкций. Реагируя на все это, я в течение 2005 года произвел ряд преобразований, нацеленных на то, чтобы исправить это положение и дать старшим руководителям инструменты, необходимые для обеспечения того, чтобы все сотрудники Организации отвечали наивысшим стандартам. В частности, Организация Объединенных Наций:

- учредила специальное Бюро по вопросам этики, утвержденное государствами-членами;
- приняла более строгие правила, с тем чтобы с помощью новой политики защиты «осведомителей» оградить от возмездия тех, кто докладывает о проступках;
- установила более жесткие правила представления деклараций о доходах и о конфликте интересов, распространяющиеся на более широкие категории старших должностных лиц и на всех сотрудников, занимающихся закупочной деятельностью;
- ввела в действие строгие инструкции относительно принятия бесплатных услуг от частных компаний;

- ввела в действие всеобъемлющий комплекс мер по предотвращению сексуальной эксплуатации в полевых миссиях, по проверке обвинений такого рода и привлечению виновных к ответственности; в течение последних 14 месяцев в связи с такими нарушениями более 100 сотрудников и миротворцев Организации Объединенных Наций были либо уволены, либо высланы из страны и были репатриированы некоторые целые воинские подразделения.

В ближайшее время этот пакет реформ будет дополнен принятием нового кодекса поведения, касающегося деловых контактов с Секретариатом после прекращения работы в Организации, и новыми мерами по повышению наших возможностей выявлять и предотвращать мошенничество и коррупцию.

I. Инвестирование в человеческий капитал

Условия и проблемы

20. Необходимость создания независимой международной гражданской службы, укомплектованной высококвалифицированными сотрудниками, предусмотрена в Уставе Организации Объединенных Наций. Сегодня это не менее важно, чем 60 лет назад. Качество нашего персонала определяет успех Организации, поскольку она может успешно работать только при наличии возможности привлекать и удерживать необходимых работников для выполнения выдаваемых ей все более сложных мандатов.

21. В течение моего срока полномочий я предложил осуществить ряд инициатив, направленных на совершенствование системы управления людскими ресурсами Организации и повышения их квалификации, в том числе определить организационные основные ценности и профессиональные качества и включить их во все системы людских ресурсов (набор, повышение квалификации и служебная аттестация персонала); внедрить систему набора персонала, работающую на базе Интернета; руководителям предоставить полномочия по отбору персонала для их подразделений; определить политику стимулирования мобильности персонала и принять меры по усилению безопасности и охраны персонала во всех местах службы Организации Объединенных Наций.

22. Все это — важные достижения. Однако мы должны признать, что наши системы не отвечают предъявляемым нам оперативным требованиям. Существующая система управления людскими ресурсами была рассчитана на стабильные условия деятельности, в значительной степени осуществляемой в Центральных учреждениях, тогда как в настоящее время более половины из 30 000 наших сотрудников работают на местах (см. диаграмму 4). Для выполнения все более сложных мандатов Организации требуются сотрудники, обладающие новым набором профессиональных качеств, с тем чтобы она могла на комплексной основе удовлетворять новые потребности в столь разнообразных областях деятельности, как гуманитарная помощь, поддержание мира, оказание помощи в проведении выборов и борьба с наркотиками и преступностью. Она должна иметь возможность набирать и удерживать руководителей, управ-

ленцев и другой персонал, способных обеспечивать осуществление крупных, комплексных многогранных операций со все увеличивающимися бюджетами. Слишком много сотрудников покидают Организацию Объединенных Наций, разочарованные тем, что не могут воспользоваться всем кругом возможностей для карьерного роста в нашей глобальной Организации.

23. Результаты обследования, озаглавленного “A Picture of United Nations Staff” («Кадровая ситуация в Организации Объединенных Наций»), опубликованные в 2005 году и полученные на основе 5320 ответов, выявили, что двумя аспектами службы в Организации Объединенных Наций, оказывающими наибольшее дестимулирующее воздействие, являются отсутствие перспектив карьерного роста и продвижения по службе и разочарование, вызванное чрезмерной забюрократизированностью.

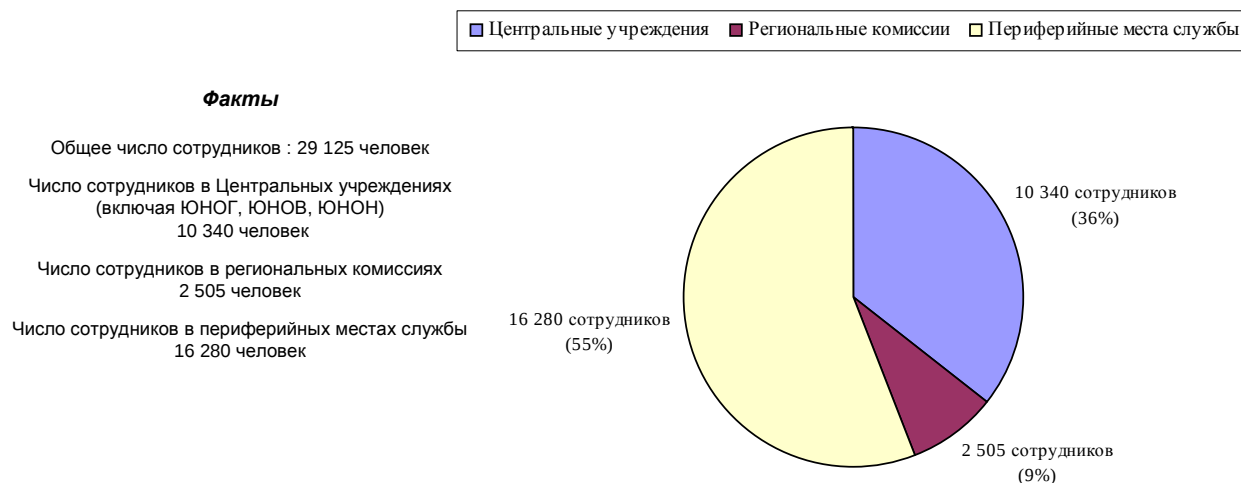
24. Большинству сотрудников Организации Объединенных Наций очень хорошо известно о существовании проблем найма и административных проблем, с которыми сталкиваются и коллеги, и внешние кандидаты. Например:

а) квалифицированный специалист, подавший заявление на замещение должности в Организации Объединенных Наций, в течение очень продолжительного времени не информируется о результате и принимает решение поступить на другую работу. Несмотря на максимальные усилия, прилагаемые для быстрого заполнения должностей, тысячи получаемых заявлений обрабатываются недостаточно быстро;

б) коллега, в течение многих лет работавшая в Организации в ряде зон конфликтов и решившая, что ее следующее назначение должно быть в месте, где она сможет находиться со своей семьей, узнает, что ее опыт работы на местах не дает ей никаких преимуществ при подаче заявления на замещение должности в месте службы, где разрешено пребывание семьи;

в) сотрудник категории общего обслуживания, который добросовестно работал в Организации Объединенных Наций в течение многих лет и в течение этого периода получил необходимое образование и отвечает аттестационным критериям для найма на должность категории специалистов, в том числе хорошо сдал ежегодно проводимые экзамены для перехода из категории общего обслуживания в категорию специалистов, никак не может перейти в эту категорию из-за ограничения числа должностей, которые могут быть использованы для этой цели. Чтобы увеличить его шансы, ему советуют уволиться из Организации Объединенных Наций и вновь подать заявление на должность категории специалистов, однако он не может рисковать потерей имеющегося дохода ради возможного продвижения по службе в будущем.

Диаграмма 4
Численность персонала с разбивкой по типам мест службы



Дата: по состоянию на 30 ноября 2005 года.

Данные о численности персонала включают сотрудников, набранных на международной и местной основе, независимо от продолжительности контракта, за исключением персонала Организации Объединенных Наций, находящегося под управлением других организаций.

25. Удовлетворять меняющиеся потребности Организации мешают сложные, устаревшие и разрозненные системы и процессы. В частности:

а) Генеральный секретарь не располагает ресурсами и не обладает полномочиями для эффективного управления Организацией в качестве главного административного должностного лица в соответствии со статьей 97 Устава Организации Объединенных Наций. Его свобода действий ограничивается многочисленными, ограничительными и нередко противоречащими друг другу мандатами директивных органов. Строгая подотчетность отсутствует. Действуют сложные, непоследовательные и нередко нетранспарентные правила;

б) набор персонала осуществляется слишком неоперативно и неинициативно, что не отвечает динамичным и часто меняющимся потребностям активно действующей Организации. Действуют сложные и трудоемкие с административной точки зрения процедуры. Со времени размещения объявления о вакансии до отбора кандидата проходит в среднем 174 дня;

в) недостаточный прогресс достигнут в деле улучшения географического распределения и обеспечения более сбалансированного представительства мужчин и женщин, что имеет важное значение для создания подлинно многообразной международной гражданской службы. Лишь пятая часть департаментов Секретариата достигла целевых показателей увеличения числа сотрудников, набранных из непредставленных и недопредставленных государств

членов. Доля женщин на должностях категории специалистов и выше по-прежнему недопустимо низка и составляет 38 процентов;

d) важные должности в ключевых местах службы заполняются слишком медленно, что отрицательно сказывается на способности Организации выполнять свои мандаты. Например, в любой данный момент времени одна треть всех должностей категории специалистов в операциях по поддержанию мира вакантна, что неприемлемо и недопустимо. В постоянных местах службы и штаб-квартирах, напротив, отмечаются низкие доли вакантных должностей и слишком мало перемещений персонала, что препятствует развитию карьеры;

e) в Центральных учреждениях и на местах действуют разные процедуры назначения. Это не позволяет Организации сформировать объединенные людские ресурсы и ведет к непоследовательному применению организационных стандартов;

f) сложные квалификационные требования ограничивают возможности сотрудников, в частности сотрудников, работающих на местах, на равных условиях рассматриваться на предмет назначения на должности в другие подразделения Организации. Это означает, что: i) руководители не имеют доступа к огромному числу талантливых специалистов; ii) возможности карьерного роста сотрудников ограничены; и iii) различия между периферийными отделениями и Центральными учреждениями углубляются;

g) персонал недостаточно мобилен. Его перемещению препятствуют многочисленные и ограничительные мандаты, в том числе мандаты, которые ограничивают возможность Генерального секретаря перемещать сотрудников, когда это отвечает интересам Организации. Профессиональные группы в значительной степени стали обособленными, подобно «бункерам», в результате чего возможности сотрудников переходить из одной профессиональной группы в другую ограничены даже на ранних этапах их карьеры;

h) в Организации используется большое число разных громоздких и сложных в применении видов контрактов для найма сотрудников, использование которых ведет к несправедливому отношению к персоналу. Это обуславливает возникновение разногласий, порождает чувство обиды, ложится бременем на администраторов и мешает нам привлекать и удерживать наилучших работников;

i) сотрудники работают бок о бок с коллегами из других организаций системы Организации Объединенных Наций, условия службы которых лучше как с финансовой точки зрения, так и с точки зрения сочетания служебных и семейных обязанностей. Основные различия на местах отмечаются в учете наличия членов семьи и в условиях предоставления коротких отпусков для отдыха и восстановления сил;

j) в повышение квалификации персонала и управление им на всех уровнях Организации инвестируется недостаточно ресурсов. Организация Объединенных Наций расходует всего 1 процент от общего объема расходов по персоналу на профессиональную подготовку и повышение квалификации, тогда как в других международных организациях на эти цели выделяется в три или четыре раза больше ресурсов;

к) информационно-коммуникационные системы, с помощью которых осуществляется управление людскими ресурсами, не отвечают строгим требованиям, предъявляемым к ним с учетом глобального охвата деятельности Организации Объединенных Наций в сегодняшнем мире;

л) внутренняя система отправления правосудия неоперативна и громоздка, и она не обеспечивает необходимой сбалансированности между эффективным управленческим контролем и правом сотрудников на применение надлежащей процедуры.

Цель

26. Я вижу цель в создании независимой международной гражданской службы, которая вновь будет отличаться высокими стандартами этики, справедливости, транспарентности и подотчетности, а также своей культурой, характеризующейся непрерывным повышением квалификации, высокими показателями работы и отличным управлением. Секретариат станет подлинно интегрированным, ориентированным на деятельность на местах оперативным органом Организации. Ее разносторонние и мобильные сотрудники широкого профиля будут работать в различных областях в целях результативного и эффективного с точки зрения затрат осуществления сложных и взаимосвязанных мандатов Организации. Организация Объединенных Наций станет предпочтительным работодателем в международном государственном секторе.

27. Для достижения этой цели Организации необходимо будет внедрить новую систему людских ресурсов, которая, опираясь на осуществленные на данный момент реформы, даст Организации возможность удовлетворять меняющиеся потребности.

28. В будущем в кадровый состав Организации Объединенных Наций будет входить ядро, состоящее из карьерных международных гражданских служащих, выполняющих долгосрочные по характеру функции, которых будут дополнять другие сотрудники, принимаемые на службу в Организацию на более короткие периоды времени и покидающие ее по мере необходимости. Одной из ключевых частей этого ядра будут сотрудники, необходимые для удовлетворения насущных потребностей миссий по поддержанию мира и специальных политических миссий. Будут постоянно требоваться опытные сотрудники, готовые быстро приступить к работе и эффективно работать в напряженной, незнакомой обстановке. Для формирования основной части этого штата будут отобраны приблизительно 2500 должностей набираемых на международной основе сотрудников в миссиях по поддержанию мира и специальных политических миссиях. Меньшую, но вместе с тем чрезвычайно важную часть этого основного потенциала на местах можно сформировать за счет дополнительных должностей в гуманитарном секторе и секторе прав человека.

29. Организации необходимо будет объединить персонал на местах и в Центральных учреждениях в единый глобальный Секретариат с конкурентоспособными условиями службы. Инициативная, оперативная и целенаправленная по характеру система набора персонала должна удовлетворять потребности Организации, в значительной степени базирующейся на местах, и улучшить географическое распределение и обеспечить более сбалансированное представительство мужчин и женщин. Искусственные барьеры, созданные в результате

применения разных систем контрактов, должны быть устранены. Будут приняты меры в целях сведения к минимуму времени, которое сотрудники должны проводить в отрыве от своих семей. Готовность по первому зову служить Организации Объединенных Наций станет краеугольным камнем службы в Организации. Будут созданы благоприятные для мобильности условия, и она будет поощряться. Состав персонала будет изменен, с тем чтобы он отвечал меняющимся потребностям Организации, при этом будет существенно увеличен объем ресурсов, выделяемых на повышение квалификации персонала и управление кадрами.

30. Мой пакет предложений в отношении людских ресурсов следует рассматривать как единое целое, поскольку все они взаимосвязаны. Необходимо особо подчеркнуть, что успешное достижение этой цели зависит от прогресса во всех других областях, в частности от обеспечения ориентированного на достижение результатов управления и наличия комплексной и надежной информационной системы. Группа по вопросам реорганизации, которая в настоящее время анализирует внутреннюю систему отправления правосудия, также играет чрезвычайно важную роль в успешном осуществлении этих преобразований. Без системы отправления правосудия, которая своевременно обеспечивает справедливое урегулирование споров между персоналом и администрацией, осуществление других реформ будет подорвано. Кроме того, следует упростить и упорядочить систему административных пособий, в том числе путем внедрения практики выплаты пособий в виде паушальной суммы.

31. Прогнозируемые регулярные расходы на унифицирование системы пособий и льгот, предоставляемых сотрудникам на местах, включая расходы на предлагаемый новый штат миротворцев, составят порядка 280 млн. долл. США в год, причем основная часть этой суммы будет финансироваться за счет начисленных взносов на деятельность по поддержанию мира или внебюджетных взносов. Кроме того, на столь необходимое удвоение объема ресурсов, предназначенных на профессиональную подготовку и повышение квалификации сотрудников Организации Объединенных Наций, потребуется еще 10 млн. долл. США в год.

Предложения и меры

Предложение 1

Я предлагаю разработать более инициативную, целенаправленную и оперативную по характеру систему набора персонала посредством:

- расширения информационно-пропагандистской работы на основе стратегического планирования людских ресурсов;
- использования реестров предварительно отобранных кандидатов;
- создания отдельной службы набора персонала для оказания руководителям содействия в подборе сотрудников;
- сокращения срока приема заявлений по объявлениям о замещении вакансий до 30 дней;

- применения процедур ускоренного набора для удовлетворения экстренных потребностей;
- расширения карьерных возможностей работающих сотрудников и круга талантливых работников путем отмены квалификационных ограничений в отношении вида контракта, категории, места или продолжительности службы. Это будет включать отмену существующих ограничений в отношении лиц, подающих заявления на должности младших сотрудников категории специалистов, для которых не применяется требование о сдаче экзаменов;
- пересмотра экзаменов и описаний должностей, с тем чтобы они соответствовали нынешним требованиям;
- строгого контроля за достижением целевых гендерных показателей и показателей географического распределения;
- достижения цели сокращения вдвое среднего периода времени, необходимого для найма сотрудника.

Предложение 2

Я предлагаю более комплексный подход в отношении мобильности, включающий:

- предоставление Генеральному секретарю полномочий перемещать сотрудников туда, где они требуются;
- строгое соблюдение существующих предельных сроков занятия должности, отнесение большинства должностей международных сотрудников категории специалистов к числу должностей, занимаемых на основе ротации, и осуществление общей для подразделений в Центральных учреждениях и на местах программы мобильности в масштабах всей Организации;
- расширение профессиональной подготовки и улучшение условий для сочетания служебных и семейных обязанностей: объем ресурсов на профессиональную подготовку следует первоначально удвоить, что обойдется в дополнительные 10 млн. долл. США в год;
- расширение возможностей для мобильности сотрудников категории общего обслуживания.

Предложение 3

Я предлагаю растить талантливые кадры и содействовать развитию карьеры посредством:

- значительного увеличения объема ресурсов, предназначенных для повышения квалификации персонала и содействия карьерному росту;

- систематического повышения квалификации сотрудников категории специалистов, работающих на должностях начального уровня, и введения обязательных требований для продвижения на должности, предполагающие повышение уровня ответственности;
- разработки моделей карьеры, предусматривающих возможные пути развития карьеры и пункты перехода;
- применения обязательных требований в отношении введения в должность и профессиональной подготовки руководителей.

Предложение 4

Я предлагаю изменить систему контрактов и унифицировать условия службы, с тем чтобы они отвечали потребностям Организации, все больше базирующейся на местах, посредством:

- введения единого контракта для сотрудников Организации Объединенных Наций на основе единого свода Правил о персонале. Условия службы будут отражать условия, предусмотренные в существующих правилах серии 100, и будут меняться в зависимости от продолжительности непрерывной службы. В тех случаях, когда мандаты конкретных проектов или миссий явно ограничены по времени, назначения будут по-прежнему ограничиваться определенным сроком во избежание чрезмерных ожиданий в отношении длительного найма;
- замены постоянных контрактов бессрочными «непрерывными назначениями», как это ранее рекомендовано Генеральной Ассамблее (см. A/59/263/Add.1);
- приведения условий службы сотрудников Секретариата на местах в соответствие с условиями службы сотрудников фондов и программ Организации Объединенных Наций путем определения статуса миссий на местах в соответствии с уровнями безопасности, введения в надлежащих случаях подхода, применяемого для специальных операций, в отношении мест службы, где пребывание семей не разрешено, пересмотра системы предоставления коротких отпусков для отдыха и упорядочения административных процедур, в том числе посредством осуществления выплат в виде паушальных сумм. Ежегодные регулярные расходы составят порядка 280 млн. долл. США.

II. Инвестирование в руководство

Условия и проблемы

32. Конец «холодной войны» и наступление эпохи глобализации не только ознаменовали начало новой эры в деятельности Организации Объединенных Наций, но также непосредственно сказались на роли Генерального секретаря. В качестве главного административного должностного лица Организации на меня возложены управленческие обязанности, которые стали намного труднее ввиду чрезвычайно резкого увеличения числа и возрастания сложности миссий на местах и других оперативных мероприятий. В то же время непосредственное и активное участие Организации Объединенных Наций в решении существенно более широкого круга проблем, чем в прошлом, требует от меня уделения огромного количества времени и внимания выполнению моих функций в качестве политического инструмента Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и других органов Организации Объединенных Наций. Короче говоря, предполагается, что я должен быть главным дипломатом в мире и в то же время управлять крупной и комплексной организацией фактически в мое свободное время. Положение вряд ли изменится для моих преемников.

33. **Чрезмерно большое число звеньев управления.** В настоящее время непосредственно Генеральному секретарю подчиняются более 25 департаментов и управлений, совершенно разных по размеру, масштабам и сложности деятельности. Самый большой из них управляет миллиардами долларов и десятками тысяч людей, а самый маленький — небольшим числом сотрудников и незначительным объемом ресурсов. На практике многие руководители департаментов получают от меня очень мало прямых директивных указаний и вынуждены функционировать в изолированных «бункерах» или работать сообща в «исполнительных комитетах» с нечетко определенными полномочиями при отсутствии достаточно сильной управленческой поддержки для обеспечения сколь-либо реального синергизма. Кроме того, имеется большое число специальных советников, посланников и представителей, которые периодически докладывают мне.

34. Имеется также 10 руководителей программ и фондов, которые в настоящее время подчиняются мне и которым я должен давать стратегические директивные указания. Недавно созданная Группа высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, по-видимому, будет рекомендовать внесение изменений в структуру, систему управления этих организаций системы Организации Объединенных Наций и в порядок подчинения в них.

35. **Недостаточный оперативный потенциал.** Должность первого заместителя Генерального секретаря, созданная Генеральной Ассамблеей в конце 1997 года для поддержки Генерального секретаря, обеспечила столь необходимое наращивание потенциала в верхнем эшелоне Организации. Был определен широкий круг ведения: оказывать содействие в управлении деятельностью Секретариата, обеспечивать согласованность в осуществлении деятельности и программ и повышать авторитет Организации и поднимать уровень ее руководства в экономической и социальной сферах. Вместе с тем на первого заместителя Генерального секретаря не были возложены какие-либо определенные официальные полномочия. Отсутствует четкое разделение труда между мной и

моим первым заместителем, и все старшие руководители по-прежнему подчиняются непосредственно мне. Таким образом, эту должность можно было бы использовать существенно более эффективно для укрепления управленческого потенциала в высшем эшелоне Секретариата, если бы для нее предусматривался более широкий круг обязанностей и полномочий, которые бы осуществлялись от имени Генерального секретаря. Точно так же можно было бы более четко определить должностные обязанности Начальника канцелярии Генерального секретаря в том, что касается оказания содействия непосредственно Генеральному секретарю в повседневном управлении его или ее непосредственной канцелярией и работой.

36. Неадекватная система подготовки старших руководителей. В Организации Объединенных Наций существует много других уровней руководства, также требующих внимания. Существование дискредитировавшей себя культуры, которая, как представляется, ограничивает возможности для творческого отношения к работе, предприимчивости, новаторства и фактически для осуществления собственно руководства, привело к тому, что многие руководители просто утратили способность к управлению.

37. Некоторые оказались загнанными в статические условия штаб-квартир, где мало стимулов и возможностей для развития необходимых навыков и приобретения опыта. Другие вынуждены работать в трудных условиях на местах без профессиональной подготовки или в обстановке отсутствия удобных для использования кадровых и финансовых правил, которые бы позволяли им выполнять свою работу. Ничто не может быть более огорчительно, чем видеть, как способные молодые сотрудники деморализуются и разочаровываются, видя, что путь к руководящим должностям усеян практически непреодолимыми препятствиями.

38. Многие из этих проблем рассматриваются в других разделах настоящего доклада. В настоящей главе я предлагаю некоторые конкретные изменения, которые, по моему мнению, следует осуществить в самую первую очередь, поскольку они направлены на формирование наших будущих руководителей.

Цель

39. Я вижу цель в том, чтобы создать Организацию, Генеральному секретарю которой будут предоставлены средства, необходимые ему или ей для удовлетворения быстро меняющихся потребностей и воплощения в жизнь ожиданий во всех уголках мира в разных областях деятельности: от терроризма до прав человека, от внутригосударственных конфликтов до ВИЧ/СПИДа. Сокращение числа лиц, непосредственно подчиняющихся Генеральному секретарю, позволит ему или ей управлять на стратегическом и директивном уровнях.

40. Это будет достигнуто путем осуществления двух главных преобразований: путем делегирования полномочий первому заместителю Генерального секретаря на более систематической основе и перегруппирования департаментов и других подразделений в целях сосредоточения их деятельности на широких функциональных областях. Генеральный секретарь будет продолжать в полной мере руководить Организацией и направлять деятельность по политическим и стратегическим вопросам, а на первого заместителя будет возложена делегированная ответственность за политику в области управления и общие

оперативные вопросы, благодаря чему отпадет усматриваемая некоторыми необходимостью в создании новой должности главного оперативного сотрудника. Каждая группа должна охватывать согласованный круг функций и видов деятельности, осуществляемых под руководством заместителя Генерального секретаря, при этом намерение заключается в том, чтобы сократить число непосредственно подчиняющихся старших руководителей примерно до восьми руководителей, отвечающих за линейные и вспомогательные функции. Это может быть достигнуто путем реорганизации департаментов, а в ряде случаев путем их объединения. Кроме того, на первого заместителя Генерального секретаря будет, таким образом, официально возложена обязанность председателя Комитета по вопросам управления Организации, в котором в настоящее время председательствую я.

41. Хотя было бы более уместно начинать эту реформу, когда новый Генеральный секретарь в конце 2006 года сформирует его или ее аппарат, я полагаю, что она может быть осуществлена при существующей численности заместителей Генерального секретаря и помощников Генерального секретаря и для этой реформы не потребуется создавать новые должности. Такой порядок позволит улучшить оперативную подотчетность и организацию служебной деятельности; поможет обеспечить большую согласованность в вопросах существования оперативной деятельности Секретариата и улучшить директивное руководство ею и позволит всем руководителям департаментов работать более эффективно.

Более строгий отбор руководителей ...

42. В прошлом году я внедрил новые процедуры повышения транспарентности и качества отбора руководителей фондов и программ Организации Объединенных Наций. Были созданы коллегии по проведению собеседований. Проводилась тщательная проверка поступающей информации. После введения этих новых процедур было назначено несколько старших должностных лиц, в том числе Администратор ПРООН, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев и заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора. Департамент операций по поддержанию мира также ввел в действие новые меры по совершенствованию системы назначения руководителей миротворческих миссий.

43. Мне видится, что в будущем такая практика — в сочетании с существенно лучше организованной, чем в прошлом, системой информирования о наборе кадров, позволяющей благодаря этому добиться сбалансированности в географическом распределении и представительстве мужчин и женщин, которая должна характеризовать собственную руководящую команду Генерального секретаря, — будет применяться в отношении назначений на все высокие должности.

... улучшение их профессиональной подготовки и усиление поддержки ...

44. Организация улучшит также профессиональную подготовку и усилит поддержку своих руководителей. Уже внедряется обязательное введение в должность новых руководителей. Департамент операций по поддержанию мира провел два совещания для руководителей на местах, а недавно аналогичное совещание было проведено для новых директоров уровней Д-1 и Д-2 в Цен-

тральных учреждениях. В дополнение к этому руководителям периодически будет предоставляться возможность для профессиональной подготовки, что позволит им подумать о том, как они управляют, изучить наиболее современные методы управления и обменяться информацией с коллегами. В Секретариате осуществляются также и другие программы профессиональной подготовки, предназначенные для руководителей и управленцев. В Секретариате будет также создана сильная служба консультационных услуг для руководства, в которую руководители смогут обращаться за помощью. Эта функция была возложена на Управление служб внутреннего надзора, когда оно было создано 10 лет назад, и ему же были переданы ресурсы, выделенные в то время на эти цели. По мере накопления опыта я пришел к выводу о том, что объединение функций ревизора, следователя и советника руководителей в одном подразделении — не самая лучшая формула. Я надеюсь, что в рамках внешнего обзора надзорных органов, решение о проведении которого Генеральная Ассамблея приняла в декабре 2005 года, эта проблема будет рассмотрена и будут предложены альтернативные подходы.

... и их строгая, но справедливая оценка

45. Более строгая процедура отбора, расширение возможностей для профессиональной подготовки и неизменная поддержка руководителей в сочетании с четким распределением их обязанностей и полномочий позволит в будущем Организации Объединенных Наций обеспечить применение более строгих, но в то же время более справедливых правил подотчетности в отношении ее руководителей. Совет по служебной деятельности руководителей, который я недавно учредил, занимается разработкой четких критериев оценки работы старших руководителей, которые должны будут сделать то же самое в отношении подчиненных им младших руководителей.

46. Около 15 процентов сотрудников категории специалистов, работающих по контрактам со сроком один год или более, к 2010 году достигнут возраста выхода на пенсию. Это сильно скажется на должностях класса С-5 и уровня директора. Выход на пенсию этих сотрудников в сочетании с программой материального стимулирования досрочного выхода в отставку предоставит Организации возможность привлечь новых талантливых работников на всех уровнях в соответствии с будущими потребностями в руководителях.

Предложения

Предложение 5

Я предлагаю по-новому определить роль первого заместителя Генерального секретаря и делегировать ему или ей официальные полномочия по управлению и общему руководству оперативной деятельностью Секретариата и возложить на него или нее ответственность за это. Генеральный секретарь будет и впредь руководить работой Организации, касающейся политических и стратегических аспектов.

Предложение 6

Я предлагаю, чтобы мой преемник реорганизовал 25 департаментов и структур, в настоящее время подчиняющихся непосредственно Генеральному секретарю, примерно в восемь организационных групп или блоков. Каждую группу будет возглавлять один из заместителей Генерального секретаря.

Предложение 7

Я предлагаю укрепить систему набора руководителей, а также усовершенствовать планы профессиональной подготовки и повышения квалификации руководителей в целях формирования штата руководителей верхнего и среднего звеньев, необходимого для осуществления комплексной глобальной деятельности Организации Объединенных Наций в современных условиях.

III. Инвестирование в информационно-коммуникационные технологии

Условия и проблемы

47. Ни одна глобальная организация, тем более эта, которая столь тесно занимается вопросами управления информацией, не может адекватно функционировать без эффективной инфраструктуры. Большинство предложений по реформе, изложенных в настоящем докладе, не может быть реализовано без должной поддержки в плане информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Сама наша способность выполнять ту работу, которой мы занимаемся в настоящее время, зависит от эффективности нашего компонента ИКТ. Дефицит инвестиций в информационные системы носит хронический характер, и, если эту проблему срочно не решить, будет поставлена под угрозу оперативная жизнеспособность Организации Объединенных Наций в целом.

48. После того как в 2002 году я представил Генеральной Ассамблее стратегию в области ИКТ (см. A/57/620), наметились некоторые сдвиги к лучшему. Расходы на информационно-коммуникационные технологии из регулярного бюджета в настоящее время составляют более 100 млн. долл. США в год, что дало значительную отдачу. Все системы в настоящее время весьма редко простаивают из-за неполадок, имея коэффициенты простоя, аналогичные показателям крупных информационно насыщенных организаций, как государственных, так и частных, и обеспечивая эффективную защиту от несанкционированного доступа. Успешно разработаны и внедрены внутренние коммуникационные и административно-кадровые системы, такие, как iSeek и электронная система служебной аттестации (э-ССА). Установлены стандарты для основных элементов инфраструктуры, которых придерживаются все подразделения по всему миру, управление работой которых обеспечивается с помощью более эффективных внутренних механизмов анализа систем управления. Мы должны также признать, что Организация Объединенных Наций добилась примечательных успехов в плане обеспечения оперативной связи с самыми отдаленными районами мира, где не существует или выведена из строя соответствующая инфраструктура.

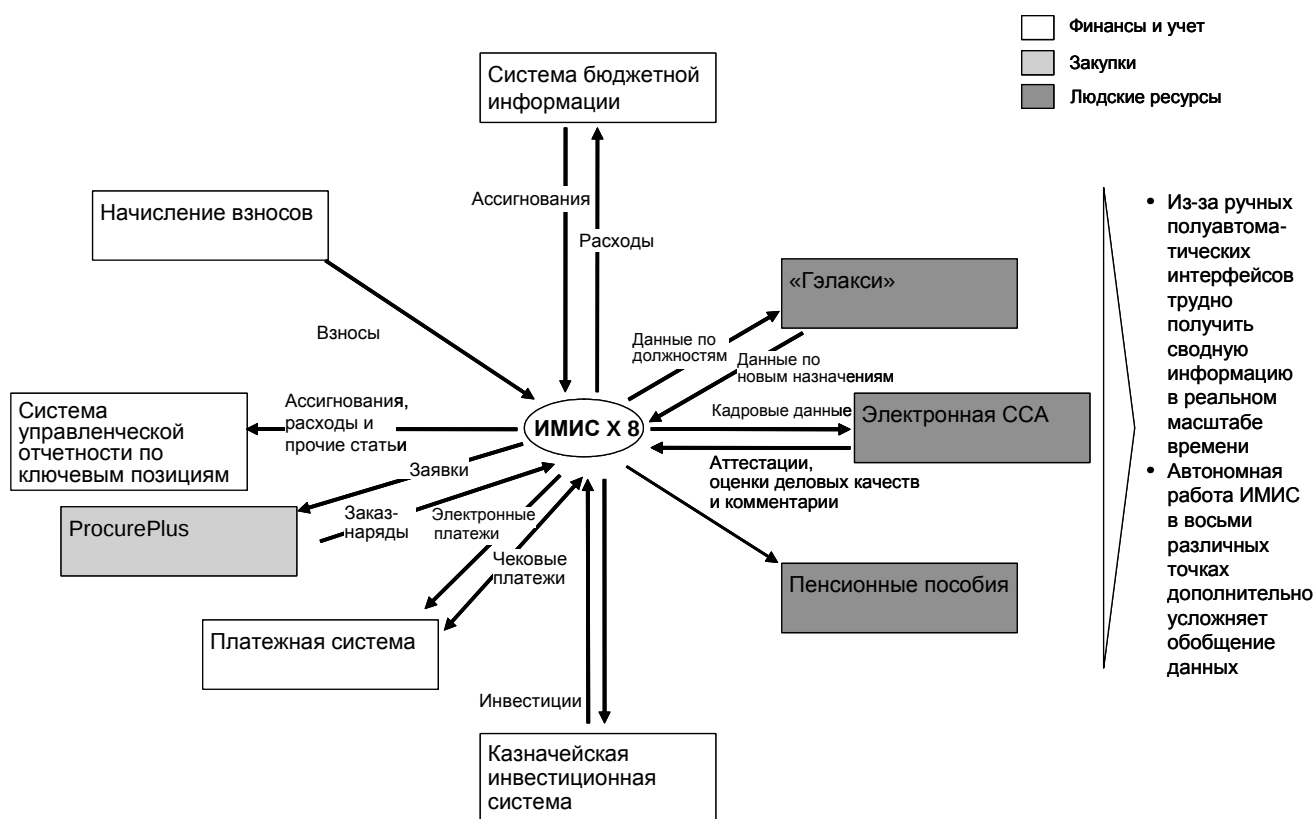
49. Однако потенциальная отдача от прогресса на техническом уровне должным образом не реализуется из-за отсутствия эффективной стратегии управления информацией, что означает, что сотрудники в различных точках и подразделениях не могут обмениваться накопленным опытом и информацией. Ни сложившиеся традиции, ни технические возможности не поощряют обмен опытом и информацией и не создают для этого необходимых условий.

50. До сих пор преобладают устаревшие и фрагментированные информационные технические системы, обладающие ограниченными возможностями в плане обмена данными и информацией и их обработки. Инвестиции Организации Объединенных Наций в ИКТ, на которые приходится 7 процентов административного бюджета, недостаточны по сравнению с инвестициями организаций аналогичного размера, которые расходуют на эти цели от 12 до 17 процентов. Отсутствие продуманного и реализуемого сверху вниз стратегического подхода к ИКТ привело к широкому распространению автономных систем, зачастую выполняющих аналогичные функции. Прикладные программы ИКТ включают одну главную административную систему, Комплексную систему управленческой информации (ИМИС), обрабатывающую основные финансовые и кадровые данные, и многочисленные вспомогательные системы, предназначенные для решения более конкретных задач. Эти системы друг с другом не объединены. Даже ИМИС автономно работает в нескольких разных точках (см. диаграмму 5). Какой-либо единой системы, призванной обеспечивать хранение, поиск и извлечение информации, генерируемой в Организации Объединенных Наций, а тем более действующей оперативно и в реальном масштабе времени, не существует. Это ограничивает наши возможности в плане обработки данных и фактологической информации для принятия информированных стратегических и управленческих решений.

51. Функции организации работы, управления и поддержки в области ИКТ также фрагментированы, что приводит к дублированию усилий. По меньшей мере шесть отдельных департаментов располагают своими собственными подразделениями по ИКТ, а какого-либо функционирующего механизма для увязки их работы не существует. Кроме того, управление системами ИКТ в иерархической структуре Секретариата находится на относительно низком уровне. В результате лишь немногие старшие руководители представляют себе, какую огромную роль могут сыграть ИКТ, если их продуманно использовать для повышения эффективности работы и принятия решений в Секретариате.

52. Такая дисфункциональность всей системы ИКТ в Организации Объединенных Наций является наследием внедрившихся в течение десятилетий технологий и практических подходов. В результате Организация Объединенных Наций не в состоянии использовать возможности ИКТ в качестве одного из инструментов проведения эффективной реформы системы управления.

Диаграмма 5
Нынешняя структура систем ИКТ является сложной



Цель

53. Моей целью является такая Организация Объединенных Наций, в которой указанные недостатки устранены благодаря созданию на высоком уровне новой структуры управления техническими службами, способной разработать и реализовать стратегию в области ИКТ для Организации Объединенных Наций в целом. Правильным шагом в этом направлении было недавнее обсуждение в Генеральной Ассамблее вопроса о создании должности главного сотрудника по информационным технологиям.

54. Под руководством такого главного сотрудника руководителям всех департаментов и управлений необходимо будет активно и согласованно заниматься реализацией каждого этапа всеобъемлющей программы внедрения ИКТ. Руководству и подразделению по вопросам ИКТ необходимо будет тесно сотрудничать с департаментами и другими структурами, поддерживая с руководителями всех уровней непрерывный диалог, охватывающий как стратегические, так и оперативные потребности и вопросы.

55. Секретариату необходимо будет обеспечить гораздо большую интеграцию своих систем управления рабочими процессами и обменом информацией, что

позволит руководителям комплексно подходить к вопросам достижения программных целей, накопления и обобщения знаний и управления бюджетной и финансовой информацией в рамках единого интегрированного процесса с должной технической поддержкой. Это необходимо для того, чтобы Секретариат мог более транспарентно и эффективно решать вопросы управления персоналом и закупать товары и услуги лучшего качества и в больших количествах при меньших уровнях риска. Это является одним из непереносимых условий для перехода на международные стандарты учета в государственном секторе.

56. Опыт других подразделений системы Организации Объединенных Наций говорит о том, что такая интеграция реальна. **Согласно самым предварительным расчетам, дополнительные инвестиции в создание такой системы за несколько лет составят порядка 120 млн. долл. США. Хотя эта сумма и является значительной, она соответствует объему инвестиций, производимых другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций. Например, ПРООН — меньшая по размерам, но шире развернутая по всему миру организация — израсходовала на аналогичную систему 80 млн. долл. США. В контексте годового объема деятельности, расходы на которую в настоящее время приближаются к 10 млрд. долл. США, такие инвестиции представляются разумными.** Сохранение нынешней дающей сбои системы действительно быстро становится все более дорогостоящим занятием и чревато опасностью даже еще более дорогостоящего выхода ее из строя. При разработке такой системы необходимо будет учитывать наличие в определенных полевых точках, особенно в операциях по поддержанию мира, весьма неразвитой инфраструктуры. Кроме того, мы ожидаем, что внедрение новой системы позволит со временем, по мере отказа от устаревших систем, сократить ежегодные эксплуатационные расходы.

Предложения

Предложение 8

Я прошу Генеральную Ассамблею вернуться к обсуждению вопроса о создании должности главного сотрудника по информационным технологиям и в ближайшее по возможности время утвердить создание этой должности на уровне помощника Генерального секретаря. Такой уровень позволит ему или ей на равноправной основе принимать участие в процессах принятия решений в секретариатских органах, таких, как Комитет по вопросам управления. Сотрудник на этой должности должен располагать достаточными ресурсами, как кадровыми, так и финансовыми, с тем чтобы разработать и реализовать комплексную стратегию в области управления информацией для всего Секретариата.

Предложение 9

Я предлагаю безотлагательно приступить к последовательному приведению приоритетов в области ИКТ в соответствие с целями деятельности Секретариата путем внедрения более эффективных инструментов поддержки принятия управленческих решений; создания общесекретариатской системы управления документацией/информа-

ционным наполнением; и набора или подготовки специалистов в области управления информацией и ее анализа.

Предложение 10

Я предлагаю заменить ИМИС, «Гэлакси» и другие автономные вспомогательные управленческие системы ИКТ полностью интегрированной глобальной системой с учетом окончательных результатов технико-экономических обоснований, которые должны быть вскоре завершены. Я предлагаю внедрить такую систему, обеспечивающую поддержку всего диапазона управленческих функций, к 2009 году.

IV. Инвестирование в новые способы оказания услуг

A. Новые варианты подряда

Условия и проблемы

57. Благодаря достигнутому в последнее время прогрессу в технической области и практике управления многим организациям государственного и частного сектора удалось освоить абсолютно новые способы получения услуг. Это позволило работодателям сосредоточить свои ресурсы на решении своей главной задачи, повысить эффективность своей деятельности по выполнению мандатов и оптимально распределить ресурсы. Все шире практикуется, в частности, перевод выполнения определенных административных функций в другие места (перевод в другие точки или на периферию); заключение контрактов с внешними подрядчиками на оказание диапазона услуг, ранее обеспечиваемых своими силами (внешний подряд); предоставление определенным категориям сотрудников возможности работать на дому (телеработа) и более эффективное использование технических средств, уже имеющихся по всему миру.

58. Однако в Организации Объединенных Наций прогресс в изучении этих вариантов был бессистемным и медленным. Большинство видов административных и вспомогательных услуг оказывается штатными сотрудниками, зачастую в местах службы с высокими расходами, таких, как Нью-Йорк или Женева. Общее мышление в Организации Объединенных Наций было такое, что даже изучение возможных вариантов не поощрялось. Нет никаких причин, по которым наша глобальная Организация не должна осуществлять свою деятельность по всему миру. Однако в своей резолюции 55/232 от 23 декабря 2000 года Генеральная Ассамблея предусмотрела ряд условий для использования внешнего подряда, которые резко ограничивают круг ситуаций, в которых он может рассматриваться. Возможность перевода крупных служб в другие точки никогда даже не была предметом всеобъемлющего технико-экономического обоснования или анализа затрат и выгод.

Цель

59. Моей целью является такая Организация Объединенных Наций, которая по ряду направлений добилась отдачи от внедрения новых практических подходов, таких, как перевод определенных видов деятельности в новые места ра-

боты. Тем самым будет обеспечено более широкое распределение связанных с этой деятельностью экономических выгод и возможностей трудоустройства среди государств — членов Организации при одновременном повышении ее эффективности. В частности, это позволит перераспределить часть той очень большой доли этих выгод, которая в настоящее время приходится на самое богатое государство — член Организации Объединенных Наций, поскольку в нем работает много сотрудников Организации Объединенных Наций. Перераспределение и перевод рабочей нагрузки из Центральных учреждений в другие районы мира будут выгодны большому числу стран и их экономике, позволят Организации Объединенных Наций расширить и диверсифицировать круг специалистов, из которых она выбирает сотрудников, и дадут ей возможность сократить общие расходы на свою деятельность.

60. Перевод работы в другие точки является именно тем инструментом, с помощью которого можно выполнить требования статьи 101 Устава Организации Объединенных Наций: «При приеме на службу и определении условий службы следует руководствоваться, главным образом, необходимостью обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности. Должное внимание следует уделять важности подбора персонала на возможно более широкой географической основе».

61. Система Организации Объединенных Наций лишь начинает прибегать к такой практике на экспериментальной основе, однако результаты уже воодушевляют. Всемирный банк перевел осуществление ряда своих функций, связанных с бухгалтерским учетом, в Ченнаи (Индия). Помимо финансовой экономии такая мера приносит и другие выгоды, что было отмечено ПРООН после перевода в Копенгаген в двухгодичном периоде 2003–2004 годов осуществления функций, связанных с пособиями, льготами и начислением заработной платы. Оказалось, что эффективность операций возросла на 25 процентов, и в 2005 году, согласно опросу сотрудников ПРООН по всему миру, их удовлетворенность качеством и оперативностью услуг, оказываемых из Копенгагена, составила 92 из 100. В настоящее время ПРООН рассматривает вопрос о переводе ряда аналитических и учебных отделов, а также региональных подразделений кадровой поддержки в региональные столицы, такие, как Йоханнесбург и Бангкок.

62. В Секретариате Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению, например, недавно заказал внешним консультантам исследование для изучения возможных вариантов осуществления цикла документооборота. Предварительные расчеты говорят о том, что экономия от перевода в другие точки всего диапазона услуг по обработке документации может составить 25 процентов от нынешнего объема расходов на персонал и помещения, что равнозначно чистой экономии в размере до 35 млн. долл. США в год.

63. Внешний подряд, т.е. заключение контрактов с внешними подрядчиками, является вариантом, который должен рассматриваться лишь для тех функций, которые не являются основными функциями Организации Объединенных Наций. Одним из пригодных кандидатов для передачи на внешний подряд может быть полиграфия, ведь типографские работы до сих пор выполняются своими силами. Другие звенья цикла документооборота, такие, как письменный перевод, могут быть кандидатами для переноса в места службы с меньшими расхо-

дами, но *не* обязательно на внешний подряд, так как при этом возникают вопросы контроля качества и другие проблемы.

64. Любое решение о переводе той или иной функции в другое место или на внешний подряд зависит от широкого диапазона факторов, и стоимость — лишь один из них. Огромное значение имеют надежность обслуживания и гарантии качества. Необходимо будет провести консультации с персоналом и его представителями, а затем обеспечить соответствующую поддержку в течение переходного периода, с тем чтобы оказать помощь тем сотрудникам, должности которых могут быть в конечном счете затронуты.

Предложения

Предложение 11

Я прошу Генеральную Ассамблею изменить ранее данные ею руководящие указания и позволить Секретариату рассматривать все варианты альтернативного оказания услуг, включая определение возможностей перевода выполняемой работы в места службы с меньшими расходами и на внешний подряд.

Предложение 12

Я предлагаю провести в указанные ниже сроки систематический и детальный анализ затрат и выгод возможностей перевода в другие точки, передачи на внешний подряд и телеработы для оказания отдельных административных услуг:

- письменный перевод, техническое редактирование и выпуск документов — к сентябрю 2006 года;
- внутренние типографские и издательские работы — к сентябрю 2006 года;
- административное обслуживание плана медицинского страхования — к сентябрю 2006 года;
- информационно-техническое вспомогательное обслуживание — к декабрю 2006 года;
- обработка счетов к оплате и получению и начисление заработной платы — к марту 2007 года;
- административные функции, связанные с пособиями для персонала, — к марту 2007 года.

В. Укрепление закупочной деятельности

Условия и проблемы

65. Одной из труднейших задач, которую в течение прошедшего десятилетия решала Организация Объединенных Наций, было необычайное расширение масштабов и сферы охвата закупочной деятельности. Происходит неуклонное увеличение стоимостного объема закупок Организации Объединенных Наций во всем мире — вызванное в основном громадным ростом деятельности по поддержанию мира, на долю которой сегодня приходится 85 процентов всего объема закупок, но включающее также растущую поддержку других полевых операций и инициатив по оказанию чрезвычайной помощи — с примерно 400 млн. долл. США в 1997 году до более чем 1,6 млрд. долл. США в 2005 году. Эта тенденция сохраняет резко повышательную динамику: в 2006 году объемом закупок, как ожидается, превысит 2 млрд. долл. США. Однако в течение того же периода численность специализированного персонала по закупкам в Центральных учреждениях фактически уменьшилась. В миссиях по поддержанию мира доля вакантных должностей сотрудников по закупкам на местах составляет 50 процентов.

66. Сложившаяся ситуация неизбежно стала испытанием на прочность и эффективность как для систем, так и для механизмов контроля, и ни те, ни другие не прошли это испытание. С одной стороны, стало ясно, что наши правила и положения, регулирующие закупочную деятельность, слишком сложны и громоздки для принятия таких оперативных мер, которые нередко требуются в полевых миссиях. Приведем один показательный пример: разумные в иных условиях требования относительно запроса предложений у нескольких продавцов могут оказаться реальным препятствием для эффективной и своевременной поставки важнейших товаров и услуг — от продовольствия до топлива — в такие недоступные и изолированные пункты, как отдельные районы Судана или Демократической Республики Конго. С другой стороны, стало ясно и то, что некоторые из ограниченных мер, которые принимались нами в последние годы в попытке решить эту проблему, например предоставление более широких полномочий для закупочной деятельности на местах, не сопровождалось оказанием достаточной поддержки и созданием механизмов контроля для предотвращения бесхозяйственности и возможных злоупотреблений. В результате, несмотря на напряженную и самоотверженную работу подавляющего большинства нашего персонала, нередко в исключительно сложных и трудных условиях на местах, мы слишком часто не отвечали высоким стандартам, которые должна устанавливать себе Организация Объединенных Наций.

Цель

67. Хотя некоторые из проблем в области закупочной деятельности, вскрытые в докладах Комитета по независимому расследованию в отношении программы Организации Объединенных Наций «Нефть в обмен на продовольствие», уже исправлены, сохраняются серьезные проблемы. В ходе отдельной проверки, проведенной в конце 2005 года внешними экспертами, были выявлены крупные недостатки в области культуры, управленческого надзора и механизмов контроля, включая устаревшие процессы ведения закупочной деятельности, отсутствие практики сбалансированного и надежного обслуживания потребностей

клиентов в области закупок, непоследовательное исполнение процедур, слабая структура управления и отсутствие достаточных ресурсов. Не менее тревожен и тот факт, что в ходе недавней ревизии закупочной деятельности для операций по поддержанию мира, проведенной Управлением служб внутреннего надзора, были выражены новые серьезные опасения в отношении как случаев бесхозяйственности, так и возможного мошенничества.

68. Помимо исправления систем и внедрения надежных механизмов внутреннего контроля во избежание возможных противоправных действий, Организация Объединенных Наций располагает также значительным потенциалом для более дешевой и эффективной закупки товаров и услуг при условии надлежащей модернизации систем и процедур. Приведем один пример: несмотря на наличие системы оценки исполнения контрактов подрядчиками, ее результаты не являются пока легкодоступными в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и не проводится регулярной проверки таких отчетов об исполнении контрактов для оценки целесообразности сохранения отношений с подрядчиками Организации Объединенных Наций в будущем. Более того, сталкиваясь с различными проблемами — от устаревших генеральных контрактов до эксплуатируемых на пределе возможностей систем данных — перегруженная работой группа сотрудников не располагает необходимыми инструментами для предоставления закупочных услуг самого высокого качества. Кроме того, как и в других областях деятельности Организации Объединенных Наций, расходы на обучение — всего 20 000 долл. США в год на 70 сотрудников в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций — также далеко не отвечают потребностям.

Предложения и меры

69. В связи с этими проблемами в настоящее время проводятся следующие расследования:

а) для обеспечения принятия срочных мер по возможным нарушениям, выявленным в ходе недавней ревизии и проверки, Управление служб внутреннего надзора в настоящее время проводит — по моему поручению — ускоренную проверку этих случаев и дополнительных сообщений о возможных противоправных действиях сотрудников, связанных с закупками;

б) внешними экспертами проводится судебная ревизия — более всесторонняя, и Организация Объединенных Наций, действуя также по моему поручению, в полной мере сотрудничает с национальными правоохранительными органами в их собственных расследованиях.

Предложение 13

Я предлагаю быстро довести до конца эти расследования и оперативно принять меры в отношении любых сотрудников Организации Объединенных Наций, которые, как будет установлено, совершили неправомерные действия.

Предложение 14

Затрагивая более общий план, в целях устранения основных выявленных недостатков я предлагаю продолжить всеобъемлющий обзор правил, положений и политики закупочной деятельности, который также уже ведется в настоящее время, с упором на шесть широких областей:

- обновление процедур закупочной деятельности для отражения новых условий работы Организации Объединенных Наций и предъявляемых к ней оперативных требований, в том числе необходимости повышения транспарентности и усиления подотчетности, например путем создания более независимой системы опротестования результатов торгов для обеспечения продавцам права обжалования, если они считают, что закупочный процесс проходил несправедливо;
- внедрение системы управления рисками, включающей диагностические инструменты для обнаружения сомнительных операций, более систематическую ротацию персонала, работающего в сфере закупок, и укрепление Комитета Центральных учреждений по контрактам, который осуществляет надзор за проведением торгов. Благодаря этому Комитет будет иметь статус, профессионализм и экспертный потенциал, которые необходимы ему для рассмотрения рекомендаций Службы закупок;
- продолжение и улучшение обучения персонала закупочных подразделений как по вопросам ведения закупочной деятельности, так и по вопросам соблюдения норм этики и добросовестности; распространение на персонал закупочных подразделений требований, касающихся представления личных деклараций о доходах и финансовых активах; уделение большего внимания вопросам развития карьеры персонала;
- пересмотр перечня требований, которым должны отвечать сотрудники по закупкам, особенно с целью привлечения высококвалифицированных кандидатов, готовых нести службу на местах и поддерживаемых системой регулярного обучения и плановой ротации;
- более широкий обмен информацией по вопросам закупок в рамках общей системы Организации Объединенных Наций в целях реализации значительного потенциала в плане экономии и прироста эффективности, оцениваемых в 5–20 процентов, или в размере от 100 млн. долл. США до 400 млн. долл. США, в том числе с помощью таких мер, как более систематическое сопоставление между продавцами и пунктами назначения, где используются товары и услуги, объединение продавцов, переформулирование спецификаций и более строгое обеспечение соблюдения контрактов;

- применение концепции ведущего учреждения для создания специализированных покупателей для всей системы. Например, Организация Объединенных Наций могла бы просить Межучрежденческое управление по закупкам взять на себя все закупки автотранспортных средств, МПП — удовлетворять потребности в воздушных перевозках, а Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов — удовлетворять потребности в консультативной помощи и некоторые другие кадровые потребности.

Предложение 15

Начальные элементы вышеописанной стратегии уже осуществляются, и я предлагаю подготовить к июню 2006 года более всеобъемлющий доклад с более подробным перечислением мер по исправлению положения, в который будут включены рекомендации по результатам нынешнего обзора и отражены выводы по итогам проводимых в настоящее время расследований и ревизий.

V. Инвестирование в бюджетную и финансовую деятельность

70. Бюджетные и финансовые механизмы являются фундаментом, на котором строится функционирование Организации Объединенных Наций. В первую очередь абсолютно необходимо, чтобы государства-члены выплачивали свои взносы в полном объеме и в установленные сроки. Чрезвычайно большое значение имеет также качество принимаемых государствами-членами решений об оптимальных путях задействования ресурсов. Однако в условиях происходящих в мире изменений и изменения нашей миссии, роста общего объема расходов и расширения знаний о передовой международной практике в области управления наша бюджетная и финансовая деятельность не поспевает за темпами перемен.

Условия и проблемы

71. Прошлые реформы были нацелены на рационализацию системы составления бюджета, цикла подготовки и рассмотрения бюджета и управления целевыми фондами. Несмотря на достигнутые в последнее время изменения к лучшему, существующие бюджетные и финансовые механизмы не обеспечивают Секретариат надлежащими возможностями для выполнения его работы. Ниже описаны некоторые из ключевых проблем.

72. **Негибкость процесса исполнения бюджета, которая ограничивает способность Организации Объединенных Наций стратегически выделять средства для удовлетворения оперативных потребностей.** Хотя предыдущие реформы дали возможность более заблаговременно сосредоточивать внимание на показателях деятельности и потенциальной отдаче от осуществления конкретных программ или выполнения определенных функций, новая методология не привела к сколько-нибудь существенным сдвигам в порядке рассмотрения государствами-членами бюджетных предложений Генерального секретаря или

в оценке того, как расходовались бюджетные средства. Бюджетный процесс затрудняют обсуждение расходов на уровне отдельных статей, продолжительность периода рассмотрения, сопряженного с чрезмерным числом повторений, и подход, предусматривающий интенсивный документооборот. В настоящее время подготовка бюджета начинается за 15 месяцев до соответствующего двухгодичного периода, т.е. слишком рано для того, чтобы учесть быстро меняющийся характер деятельности Организации Объединенных Наций, что может приводить к перекосам в распределении ресурсов в сопоставлении с фактическими потребностями. Большинство наших сотрудников по финансовым вопросам заняты обеспечением этого громоздкого процесса, в результате чего практически не остается возможностей для осуществления перспективного финансового планирования и анализа в поддержку достижения целей программ.

73. Жестко ограниченные полномочия Генерального секретаря по перераспределению ресурсов в целях удовлетворения возникающих потребностей. В настоящее время возможности Генерального секретаря перераспределять денежные ресурсы между программами и передавать должности без санкции государств-членов более ограничены, чем до 1974 года, когда такая гибкость была гораздо менее необходимой. Признавая необходимость расширения возможностей для маневра, государства-члены согласились в 2003 году на экспериментальной основе предоставить Генеральному секретарю полномочия на передачу между подразделениями до 50 должностей в течение двухгодичного периода. Однако это разрешение оказалось не только недостаточным, но и труднореализуемым, отчасти ввиду установления множества ограничительных условий и отсутствия каких-либо полномочий на реклассификацию должностей в соответствии с потребностями.

74. Отсутствие единого, целостного и общепринятого понятия подотчетности за результаты деятельности по программам. Достижение целей программ мало влияет на распределение ресурсов, планирование работы или оценку служебной деятельности руководителей.

75. Громоздкость практических процедур, предусмотренных Финансовыми положениями и правилами. По мере нашего перехода от централизованно управляемого учреждения к более децентрализованному у нас может возникнуть потребность в более кардинальном пересмотре самих правил. Если Организация Объединенных Наций примет международные стандарты учета, применяемые в государственном секторе, как это будет предложено государствам-членам позднее в 2006 году, то это потребует значительной корректировки Финансовых положений и правил Организации.

76. Недостаточная транспарентность и нехватка соответствующей финансовой информации для получения как государствами-членами, так и руководством Секретариата четкого представления о финансовом положении Организации. Архаичность и раздробленность информационно-технической инфраструктуры, использование устаревших неавтоматизированных процессов и наличие большого числа отдельных счетов операций по поддержанию мира и целевых фондов ведут к потерям времени, а также, что еще более важно, не позволяют собирать и отслеживать ключевые данные, необходимые для принятия управленческих решений и надлежащего проведения надзорной и ревизионной деятельности.

77. Позвольте мне привести всего несколько из множества примеров этих проблем:

а) Пятый комитет ежегодно получает от Секретариата доклады объемом во много тысяч страниц, многие из которых частично дублируют друг друга по содержанию (см. диаграмму 6); например, в ходе пятьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи было представлено 275 отдельных докладов;

б) подготовка бюджета осуществляется до опубликования отчета об исполнении бюджета по программам за предшествующий бюджетный период, и в ее ходе не учитываются извлеченные уроки, находящие отражение в этом отчете;

с) существует более 150 самостоятельных целевых фондов и 37 отдельных специальных счетов операций по поддержанию мира, каждый из которых имеет собственные вспомогательные механизмы и сметы расходов;

д) недостаточные ресурсы фондов оборотных средств обеспечивают лишь двух- или трехнедельное покрытие расходов на деятельность Организации Объединенных Наций;

е) наличные средства поступают медленно и непредсказуемо, и в течение первого квартала выплачивается менее половины суммы, начисленной в виде взносов в регулярный бюджет. Что касается взносов на операции по поддержанию мира, которые начисляются на протяжении всего года, то значимые выплаты производятся по прошествии нескольких месяцев, а общая сумма просроченных взносов обычно составляет от 1 до 2 млрд. долл. США;

ф) официальные дискреционные полномочия Генерального секретаря в отношении бюджета остаются без изменений на протяжении более 30 лет;

г) менее половины из 30 управлений и департаментов Секретариата имеют специальные подразделения или сотрудников, которым предписано заниматься оценкой программ.

Диаграмма 6

Большое количество докладов создает чрезмерную нагрузку как для государств-членов, так и для Секретариата

Количество докладов, представленных Пятому комитету в ходе пятьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи

Всего: 275 докладов за один год

<i>Подразделение- составитель</i>	<i>Количество</i>
Отдел финансирования операций по поддержанию мира	45 докладов
Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам	78 докладов (16 000 страниц)
Объединенная инспекционная группа	13 докладов
Комиссия ревизоров	21 доклад
Управление служб внутреннего надзора	25 докладов
Управление людских ресурсов	13 докладов
Отдел по планированию и составлению бюджета по программам	28 докладов
Бюджетный доклад	35 разделов (26 000 страниц)
Другие подразделения Департамента по вопросам управления (включая письменные ответы на вопросы)	31 доклад
Другие департаменты	21 доклад
...и 80 устных заявлений Секретариата	

Цель

78. Я вижу цель в обеспечении такого положения, при котором Организация Объединенных Наций решит эти основополагающие проблемы и:

а) будет разработан гибкий и имеющий стратегическую направленность процесс составления бюджета, основывающийся на прошлых реформах, благодаря которым в Секретариате была внедрена практика составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты;

б) государства-члены и Секретариат найдут золотую середину между контролем и управленческой свободой и между обеспечиваемым государствами-членами руководством и гибкостью, требующейся Секретариату для выполнения их пожеланий. Таким образом, Секретариат будет иметь полномочия, необходимые для расходования и перераспределения ресурсов в целях эффективного выполнения мандатов, возлагаемых на него государствами-членами;

в) будет установлена четкая связь между результатами деятельности и распределением ресурсов, что позволит самым оптимальным образом использовать средства, вкладываемые государствами-членами в Организацию Объединенных Наций. Это укрепит уверенность государств-членов в транспарентности и наличии соответствующей информации, на которой они смогут основывать принимаемые решения, позволит им строго спрашивать с руководите-

лей за достижение конкретных результатов и послужит для них гарантией того, что их финансовые взносы используются эффективно.

79. Излагаемые ниже предложения представляют собой первые шаги в направлении достижения этой цели.

Предложения

Предложение 16

В области стратегического планирования и исполнения бюджета я предлагаю:

- **наладить совместную работу государств-членов и Секретариата по изысканию путей придания еще более стратегического характера процессу рассмотрения бюджета, сокращения числа дублирующих, громоздких и трудоемких процедур и обеспечения согласованности ключевых исходных материалов, используемых при подготовке регулярного бюджета, бюджетов операций по поддержанию мира и смет расходов по линии внебюджетных ресурсов;**
- **сократить продолжительность бюджетных циклов и привести их в соответствие с календарным годом. Сроки подготовки и утверждения регулярного бюджета следует сократить до 12 месяцев, и все стадии процесса обзора бюджета должны проходить в течение основной части (с сентября по декабрь) очередных сессий Генеральной Ассамблеи. Бюджетный цикл операций по поддержанию мира следует привести в соответствие с календарным годом;**
- **объединить нынешние 35 бюджетных разделов в 13 частей;**
- **утверждать суммарное количество должностей и группировать их по четырем широким категориям классов. Секретариат представлял бы ориентировочное штатное расписание только для информационных целей. Генерального секретаря следует наделить полномочиями перераспределять должности по мере необходимости и реклассифицировать до 10 процентов должностей в рамках каждой широкой категории в течение конкретного бюджетного периода;**
- **предоставить Генеральному секретарю полномочия использовать в течение конкретного бюджетного периода сэкономленные вследствие наличия вакантных должностей средства, объем которых не должен превышать 10 процентов от общего объема предусмотренных бюджетом расходов, связанных с должностями, для финансирования деятельности по решению возникающих приоритетных задач или незапланированной деятельности.**

Предложение 17

В области практики управления финансовой деятельностью я предлагаю:

- консолидировать, начиная с 2007 года, счета операций по поддержанию мира по отдельным полевым миссиям в единый комплект счетов с соответствующей отчетностью для повышения оперативной гибкости и эффективности управления денежной наличностью;
- внедрить в июле 2006 года новые процедуры, заменяющие предусмотренные четырьмя действующими административными инструкциями, для рационализации управления целевыми фондами. В число ключевых целей входит упрощение правил и процедур, внедрение концепции единой, согласованной и гибкой категории целевых фондов и установление нового стандартного показателя по вспомогательным расходам, уровень которого был бы ниже нынешнего показателя, составляющего 13 процентов, для приведения его в большее соответствие со структурой ставок возмещения расходов, существующих в фондах и программах Организации Объединенных Наций;
- увеличить предельный объем предоставляемых Генеральной Ассамблеей полномочий на принятие обязательств в связи с операциями по поддержанию мира с 50 млн. долл. США до 150 млн. долл. США и отказаться от его увязки с конкретными решениями Совета Безопасности;
- увеличить объем ресурсов Фонда оборотных средств по регулярному бюджету с 100 млн. долл. США до 250 млн. долл. США;
- удерживать бюджетные излишки, в том числе излишки по бюджетам операций по поддержанию мира, для использования в последующие периоды до получения соответствующей санкции от государств-членов;
- учредить отдельный фонд для покрытия непредвиденных расходов, обусловленных колебаниями обменных курсов и инфляцией, подлежащий финансированию за счет перечисления бюджетных излишков;
- начислять проценты на задолженность государств-членов по начисленным взносам.

Предложение 18

В области оценки результатов работы и подготовки соответствующей отчетности я предлагаю:

- выделять больше ресурсов на деятельность Организации Объединенных Наций в области оценки результатов работы при одновременной рационализации этой деятельности;

- реорганизовать и скоординировать механизмы контроля и оценки, с тем чтобы полученные результаты могли быть проанализированы при разработке бюджета на последующий период;
- прямо увязать процессы составления бюджета и планирования с результатами деятельности, планированием работы и оценкой служебной деятельности руководителей для обеспечения эффективного использования ресурсов, предоставленных государствами-членами;
- внедрить практику подготовки нового ежегодного доклада (подробнее см. в разделе VI ниже) и одновременно принять другие меры по консолидации и упрощению финансовой отчетности.

* * *

80. Для перестройки финансовой платформы Секретариата на основе этих ключевых принципов транспарентного составления бюджета и ориентации на результаты и гибкого, но подотчетного управления будет необходимо, чтобы преобразования осуществлялись непрерывно. Опыт фондов и программ Организации Объединенных Наций показывает, что для реорганизации ключевых процессов деятельности такого рода требуются изменения в подходах и культуре, которых невозможно достичь в одночасье. В частности, руководители должны научиться брать на себя ответственность, а также должны овладеть навыками использования систем управления на базе информационно-коммуникационных технологий.

VI. Инвестирование в обеспечение руководства

81. В разделах II–V выше я описал основные изменения, которые, по моему мнению, необходимо осуществить в сфере управления Секретариатом Организации Объединенных Наций и ресурсами, выделяемыми ему государствами-членами. В настоящем разделе я предложу, как можно улучшить деятельность Секретариата по разъяснению своих действий государствам-членам и широкой общественности, а также совместную работу Секретариата и государств-членов над вопросами управления и бюджетной деятельности. Моя задача заключается в обеспечении получения государствами-членами высококачественных, точных и своевременных отчетов о деятельности Секретариата и наличия в их распоряжении эффективных инструментов, обеспечивающих подлинную подотчетность Секретариата за выполнение возложенных ими на него мандатов и расходование их ресурсов. Организация Объединенных Наций должна быть доступна для своих хозяев — государств-членов — и своих пользователей — всех, кто пользуется ее услугами или вступает с ней в контакт. Это требует от Секретариата повышения транспарентности, но при этом предполагает также определенную реорганизацию работы самих межправительственных органов.

Условия и проблемы

82. Существующие процедуры составления бюджета и принятия решений характеризуются явно недостаточной четкостью и транспарентностью. Государствам-членам поступает от Секретариата огромное количество докладов, которые содержат большой объем информации, но стратегически никак не упорядочены и поэтому обладают весьма ограниченной полезностью как аналитические инструменты. В частности, Пятый комитет в настоящее время ежегодно получает свыше 270 докладов, ни один из которых не дает цельной, полной и упорядоченной картины результатов управления Секретариатом. Такое огромное количество докладов создает чрезмерную нагрузку как для Секретариата, так и для государств-членов (см. диаграмму 6). В результате государства-члены вынуждены задавать должностным лицам очень конкретные вопросы, пытаясь, хотя и с весьма ограниченным успехом, составить для себя полную картину. Доклады слишком объемны, их слишком много, они нередко поступают слишком поздно, и в результате у государств-членов остается слишком мало времени на их анализ.

83. Существующая политика Организации Объединенных Наций в отношении доступа внешних пользователей к документации не обеспечивает надлежащего удовлетворения нужд широкой общественности. Эта политика не отличается ни четкостью, ни системностью. Существующие нормы устанавливают теоретическую презумпцию предоставления широкой общественности доступа к документам по конкретному запросу, но не определяют четких критериев принятия решений о том, когда в доступе должно быть отказано. На практике руководители отдельных департаментов или подразделений в каждом случае решают этот вопрос заново, а лица, которые считают, что им было неправомерно отказано в доступе к конкретному документу, не могут воспользоваться механизмами пересмотра решений или апелляции.

84. Существующая система взаимодействия между Секретариатом и комитетами Генеральной Ассамблеи временами дает сбои, поскольку различных комитетов слишком много, они слишком велики и нередко занимают частично совпадающим кругом вопросов. В частности:

а) взаимодействие Пятого комитета с Секретариатом страдает чрезмерной концентрацией на деталях. Это отчасти объясняется размерами Комитета (191 член), а отчасти отсутствием ограничений на продолжительность прений, что препятствует обсуждению стратегических вопросов и частому участию в прениях глав постоянных представительств;

б) Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ), который обеспечивает экспертное консультирование Пятого комитета по техническим вопросам, также тратит много времени на параллельное углубленное опрашивание должностных лиц по конкретным вопросам, но и ему не всегда удается сделать стратегические выводы. Таким образом, нередко один и тот же вопрос рассматривается дважды: сначала в ККАБВ, а затем в Пятом комитете;

в) Комитет по программе и координации тратит много времени и ресурсов, но уже не выполняет ни возложенной на него функции координации действий различных программ в рамках регулярного бюджета, ни мандата на

оценку результатов деятельности Секретариата. Все предпринимавшиеся ранее попытки реформировать его оказались безуспешными.

Цель

85. Я вижу цель в обеспечении совместной работы государств-членов и Секретариата на следующих условиях:

а) **рациональные процедуры принятия решений.** При углубленном обсуждении вопросов государства-члены могли бы работать в составе небольших, но репрезентативных групп, придерживающихся жестких сроков и действующих при поддержке опытных экспертов, наделенных четким мандатом одобрять или не одобрять предложения, с тем чтобы более крупные органы могли сосредоточиться на рассмотрении стратегических проблем;

б) **четкое разделение труда.** Межправительственные органы осуществляли бы руководство Организацией, принимая на высоком уровне решения относительно приоритетов, стратегий и общего распределения ресурсов, а также готовили бы экспертные материалы по вопросам существа. Они могли бы эффективнее выполнять эти функции, оставив микрорегулирование оперативной деятельности на усмотрение Секретариата и оценивая работу руководителей по достигнутым результатам, а не на основе постатейного рассмотрения каждого компонента расходов;

с) **оптимизированный механизм отчетности.** Государства-члены получали бы от Секретариата точный и своевременный анализ и информацию, в которых они сегодня как никогда ранее нуждаются ввиду значительного расширения круга функций, которые Секретариату приходится выполнять, и требований, которые он должен удовлетворять. Этого можно было бы достичь не за счет *увеличения* числа докладов, а за счет представления меньшего количества более качественных и понятных докладов, что позволило бы государствам-членам оценивать действия Секретариата и убеждаться в том, что их мандаты выполняются надлежащим образом;

д) **транспарентность.** Будет обеспечено распространение среди широкой общественности информации о том, что внешние пользователи могут запрашивать документы Секретариата Организации Объединенных Наций, о процедурах, регулирующих направление таких запросов, и о принципах, на основании которых будет приниматься решение о предоставлении такого доступа или отказе в нем; а также о том, что все такие запросы будут оперативно рассматриваться.

Предложения

Предложение 19

Я предлагаю усовершенствовать наши механизмы отчетности, перейдя к подготовке единого всеобъемлющего годового доклада, который содержал бы полную информацию о финансовых и программных аспектах; выявив возможности рационализации всех готовящихся Секретариатом докладов; предоставив государствам-членам возможность получения готовящихся в режиме реального времени отчетов о результатах финансовой деятельности; и расширив доступ широкой общественности к документации Организации Объединенных Наций. В частности:

- единый всеобъемлющий годовой доклад Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи о работе Организации, представление которого предусмотрено Уставом, будет содержать сводную информацию, излагаемую в настоящее время в пяти различных докладах, что облегчит проведение оценки финансовой и оперативной деятельности Секретариата с точки зрения достижения стратегических целей, установленных государствами-членами. Таким образом, это не только повысит качество контактов между Секретариатом и государствами-членами, но и даст государствам-членам возможность проводить более конструктивное обсуждение стратегических вопросов;
- более 30 существующих сегодня докладов по вопросам управления и финансов будут объединены в шесть;
- кроме того, как только будут созданы необходимые информационные системы, мы будем регулярно представлять государствам-членам на ежеквартальной основе сводную отчетность о результатах нашей финансовой деятельности, подготовленную в режиме реального времени;
- в мае 2006 года я представлю государствам-членам для обсуждения и утверждения подробно разработанное директивное предложение, в котором будут излагаться новые четкие нормы, регулирующие доступ широкой общественности к документации Организации Объединенных Наций.

Предложение 20

Я предлагаю три новых принципа, на которых должно строиться взаимодействие между Секретариатом и ключевыми бюджетными комитетами Генеральной Ассамблеи:

- комитеты должны договориться сосредоточиться на рассмотрении ключевых бюджетных вопросов, уделяя повышенное внимание планированию и анализу результатов деятельности;
- следует обеспечить соблюдение как на пленарных заседаниях, так и в рамках рабочих групп жестко установленных сроков при обсуждении бюджета и принятии решений;

- пленарные заседания следует использовать для принятия решений по ключевым бюджетным вопросам, а не для затяжных прений по каждой бюджетной статье.

Предложение 21

Я настоятельно призываю Генеральную Ассамблею рассмотреть пути реформирования ее структур, отвечающих за взаимодействие с Секретариатом по вопросам управления и бюджетной проблематике. И хотя решение по этому вопросу явно относится к компетенции государств-членов, они, возможно, пожелают:

- вновь обсудить вопрос о необходимости существования отдельного Комитета по программе и координации ввиду того, что работа этого комитета во многом дублирует деятельность Пятого комитета и ККАБВ;
- разработать механизм оценки программ для укрепления способности Пятого комитета проводить анализ всех ресурсов Секретариата в объеме 10 млрд. долл. США и увязки бюджетного обзора с результатами осуществления программ;
- повысить уровень представительства в Пятом комитете, рекомендовав главам представительства принимать более непосредственное участие в его работе;
- пересмотреть уровень технической квалификации, требуемой для работы в составе ККАБВ, с тем чтобы дать этому комитету возможность в полной мере выполнять свои функции экспертной группы, консультирующей Пятый комитет и оказывающей ему помощь в его работе;
- повысить важность вопросов, включаемых в повестки дня как Пятого комитета, так и ККАБВ, и установить временные ограничения на продолжительность их сессий, с тем чтобы меньше времени уходило на подробный анализ, а больше — на решение ключевых стратегических вопросов;
- изучить способы, позволяющие проводить обсуждение стратегических вопросов на заседаниях с разумным числом участников, возможно, распределив рассматриваемые Пятым комитетом вопросы между отдельными рабочими группами ограниченного состава или проанализировав возможность формирования исполнительного комитета, избираемого из числа его членов, которому было бы поручено готовить согласованные рекомендации для рассмотрения Комитетом в полном составе.

Вставка 2

Укрепление надзора и ревизии

Огромное значение как для благого управления, так и для поддержания высокого уровня добросовестности и подотчетности имеет система надлежащего надзора и ревизии. В настоящее время проверкой Организации Объединенных Наций занимается множество внутренних и внешних ревизионных и обзорных органов — включая Комиссию ревизоров, Объединенную инспекционную группу и Управление служб внутреннего надзора, — которые имеют различные и иногда частично перекрывающиеся друг друга мандаты и сферы компетенции. Кроме того, на само Управление служб внутреннего надзора возложен сложный комплекс обязанностей, что становится источником потенциального конфликта интересов между его задачами оказания департаментам Организации Объединенных Наций консультативных услуг по вопросам управления и его функциями проведения расследований и ревизий. Последняя функция, в соответствии с которой Управление служб внутреннего надзора традиционно проводит внутренние ревизии, результаты которых используются старшим руководством, также оказалась размыта в результате недавнего принятия Генеральной Ассамблеей решения о том, что Управление должно быть подотчетно непосредственно государствам-членам, а также Генеральному секретарю и представлять государствам-членам прямой доступ к своим докладам.

Этот сложный набор процедур, а также проблемы, выявленные в области управления программой «Нефть в обмен на продовольствие», скандал вокруг случаев сексуальной эксплуатации в некоторых наших миротворческих миссиях и тревожные свидетельства должностных проступков в нашей системе закупок лишь подтверждают мое давнее убеждение в необходимости существенного укрепления потенциала Организации Объединенных Наций по проведению независимой ревизии и расследований. Именно поэтому я впервые предложил провести всеобъемлющий обзор деятельности Управления служб внутреннего надзора в 2004 году и вновь высказал эту просьбу в представленном Генеральной Ассамблее в 2005 году докладе, озаглавленном «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (A/59/2005). Я был весьма польщен тем, что в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года главы государств и правительств полностью одобрили это предложение, и я искренне рад, что они решили объединить этот обзор со всеобъемлющей оценкой структур управления Организации Объединенных Наций, которую ранее рекомендовала провести Комиссия ревизоров. Точно так же я был весьма польщен принятыми Генеральной Ассамблеей в июне и декабре 2005 года решениями утвердить выделение Управлению служб внутреннего надзора значительных новых ресурсов и одобрить создание независимого консультативного комитета по ревизии как дополнительного ресурса, обеспечивающего возможность получения государствами-членами независимых экспертных консультаций, необходимых им для более эффективного исполнения своих надзорных функций.

В своем докладе о выполнении Итогового документа Всемирного саммита 2005 года, представленном Генеральной Ассамблее в ноябре 2005 года, я изложил подробно проработанный круг ведения этого нового комитета на основе обзора передовой практики и критериев, используемых аналогичными органами в сопоставимых организациях. Я также подготовил круг вопросов для рассмотрения в рамках ведущегося в настоящее время обзора вопросов управления и надзора. Я искренне надеюсь на то, что этот обзор позволит выявить возможности более рационального разделения труда и обязанностей между различными ревизионными и надзорными органами и обеспечить их наделение всеми необходимыми ресурсами и возможностями для выполнения их чрезвычайно важной функции. Что же касается непосредственно Управления служб внутреннего надзора, то я надеюсь, что в дополнение к чрезвычайно важному, по моему мнению, рассмотрению возможных путей укрепления потенциала этого Управления в области проведения ревизий и расследований этот обзор позволит а) изучить последствия переподчинения Управления непосредственно Генеральной Ассамблее для способности Секретариата использовать результаты работы своего органа внутренней ревизии при принятии управленческих решений; б) внести полную ясность в вопрос о целесообразности сохранения за Управлением его функций консультирования органов управления.

VII. Продвижение вперед: инвестирование в преобразования

A. Общие потребности в ресурсах

86. Успешное осуществление преобразований, подобных перечисленным в настоящем докладе, которые предполагают кардинальную реформу крупной организации, возможно лишь при задействовании значительных ресурсов. Как я отмечал в начале настоящего доклада, Организация Объединенных Наций страдает от недостатка инвестиций. И теперь за это неизбежно приходится платить. Очевидно, что точная сумма расходов на проведение всех этих реформ будет зависеть от деталей, которые еще не проработаны. Тем не менее я выделил несколько важных и ключевых статей дополнительных расходов:

- а) улучшение пособий и надбавок и условий службы на местах для формирования единого глобального персонала;
- б) увеличение инвестиций в обучение, набор кадров и развитие людских ресурсов;
- с) укрепление ключевых функций, таких, как закупки и общее управление;
- д) внедрение новой платформы информационных технологий;
- е) утверждение программы стимулирования досрочного выхода сотрудников в отставку.

87. Может показаться, что требуемая сумма велика, однако:

а) со временем она окупится благодаря значительной экономии текущих расходов, достигнутой в результате осуществления реформ;

б) она будет компенсирована весьма значительной экономией в результате реформирования системы закупок, перевода отдельных подразделений в другие точки и упрощения административных процедур;

в) в сочетании с проводимым в настоящее время Генеральной Ассамблеей пересмотром мандатов она открывает возможность для создания гораздо более специализированного, профессионального Секретариата, способного решать задачи, которые ставятся перед ним государствами-членами;

г) без этих всеобъемлющих реформ мы практически наверняка потратим в итоге значительные суммы на принятие дальнейших фрагментарных мер, которые не позволят решить основополагающие вопросы;

е) что особенно важно, благодаря этим реформам мы получим значительно более производительную Организацию со значительно более целеустремленным персоналом. По сути, требуемая сумма представляет собой весьма скромные инвестиции по сравнению с расходами, обусловленными *отказом* от реформирования Организации Объединенных Наций. Отдача от этих инвестиций с точки зрения результатов, которых все государства-члены и их народы могут ожидать от подлинно эффективной Организации Объединенных Наций, отвечающей потребностям XXI века, будет иметь неоценимое значение для всего мира.

В. Скорые и наглядные преобразования

88. Опыт системы Организации Объединенных Наций и других организаций показывает нам, что без активной позиции высшего руководства, действующего при поддержке группы сотрудников управленческого звена и ответственных должностных лиц, которым поручено заниматься исключительно осуществлением преобразований, инициативы в области реформ или перемен нередко терпят крах или постепенно сходят на нет. Поэтому было бы наивно полагать, что всеобъемлющая трансформация, описанная в настоящем докладе, произойдет сама собой. Секретариату и государствам-членам необходимо будет, действуя в тесном контакте друг с другом, доработать план мероприятий и превратить его в развернутые предложения и стратегию упорядоченного осуществления, которая сама по себе должна стать продуктом консультаций как между государствами-членами, так и с персоналом на всех уровнях. Ведь предлагаемые мною преобразования, которые заключаются прежде всего в изменении *культуры*, не произойдут мгновенно. Они настоятельно необходимы, и я преисполнен решимости добиться как можно большего за те девять месяцев, что мне осталось находиться на посту Генерального секретаря. Однако преобразования необходимо последовательно осуществлять в течение ряда лет. И добиться этого можно лишь при наличии надлежащей структуры, которая регулировала бы этот процесс и продвигала его вперед.

1. Управление по руководству преобразованиями

89. Управление столь масштабными преобразованиями требует полной самоотдачи. Необходимо будет создать в рамках Секретариата специализированный орган — Управление по руководству преобразованиями — с четко определенной сферой компетенции и сроком существования, который, как я предлагаю, должен в тесном сотрудничестве с небольшой, но репрезентативной группой государств-членов заниматься оказанием поддержки и выработкой руководящих указаний.

90. Это Управление, которое было бы подотчетно первому заместителю Генерального секретаря, в сотрудничестве с руководителями департаментов и другими ключевыми сотрудниками Секретариата занималось бы планированием и координацией хода осуществления реформ. Оно контролировало бы результаты работы и обеспечивало подотчетность руководителей департаментов за их достижение. Оно учреждало бы целевые группы, занимающиеся выявлением и решением конкретных проблем, и контролировало бы их работу. Возглавлять это Управление должен руководитель старшего уровня, пользующийся всеобщим уважением и обладающий глубокими организационными знаниями и полным пониманием условий и содержания предлагаемых направлений реформы, который должен иметь авторитет среди ключевых сотрудников Секретариата, отвечающих за принятие решений, и возможность обращаться к ним.

2. Единовременный расчет с персоналом

91. В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года главы государств и правительств призвали Генерального секретаря представить «подробное предложение о принципах одноразового расчета с персоналом в целях улучшения структуры и качества персонала, включая связанные с этим ориентировочные расходы, а также механизмы, призванные обеспечить достижение поставленной цели» (см. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 163(с)). Я намереваюсь в ближайшее время представить Генеральной Ассамблее соответствующее предложение. Оно станет важным инструментом осуществления реформ, предлагаемых в настоящем докладе, и реализации выводов, сделанных по итогам пересмотра мандатов, который собирается провести Ассамблея. До окончательной подготовки моих предложений необходимо будет провести всесторонние консультации с представителями персонала. В основе этих предложений будут лежать четыре принципа:

а) Генеральный секретарь должен иметь возможность изменять структуру персонала для приведения ее в соответствие с приоритетами Организации. Поэтому круг сотрудников, которым предлагается единовременный расчет, должен определяться на основе анализа требуемых навыков с учетом как управленческих реформ — включая упрощение административных процедур, изменение набора требуемых навыков, перевод в другие точки и внешний подряд, — так и пересмотра мандатов. Кроме того, масштабы этой программы единовременного расчета будут определяться решениями, которые могут быть приняты государствами-членами по моим предложениям в этой области;

б) необходимо руководствоваться интересами Организации, а для этого нужно обеспечить, чтобы единовременный расчет не привел к уходу сотрудников, навыки, опыт и знания которых соответствуют оперативным потребностям;

с) на масштабах предполагаемого единовременного расчета может сказаться ожидаемый отток сотрудников, особенно на должностях старшего уровня, в результате естественного движения населения;

d) механизмы осуществления единовременного расчета должны быть транспарентными и справедливыми и должны предусматривать гарантии, не допускающие принятия волонтаристских решений и обеспечивающие защиту стратегических целей Организации.

92. Мое предложение будет включать альтернативные варианты единовременного расчета; точная сумма расходов будет зависеть от того, какой из этих вариантов выберут государства-члены. Ожидается, что расходы на единовременный расчет составят около 100 000 долл. США на одного сотрудника. Таким образом, если программа единовременного расчета будет распространяться на 500 сотрудников, то расходы составят около 50 млн. долл. США, если на 1000 — то около 100 млн. долл. США. Я считаю эту сумму вполне оправданной как инвестиции в Организацию Объединенных Наций завтрашнего дня, которая должна быть укомплектована сотрудниками, навыки и способности которых соответствуют ее приоритетам.

Предложение 22

Поэтому я предлагаю ассигновать целевые ресурсы для обеспечения полного выполнения развернутых предложений, которые будут разработаны по итогам этого процесса. В частности, необходимо будет на ранней стадии выделить ресурсы на управление по руководству преобразованиями и стимулирование досрочного выхода сотрудников в отставку.

Предложение 23

Я настоятельно призываю государства-члены, не теряя времени, выделить целевые ресурсы на создание Управления по руководству преобразованиями и на учреждение надлежащего межправительственного механизма для сотрудничества с ним. Быстрое принятие такого решения может стать ясным сигналом как для наших сотрудников, так и для внешнего мира, что вся программа реформы — это серьезное и реальное мероприятие.

VIII. Заключение

93. Лишь благодаря таким масштабным усилиям — столь же широкой, сколь и глубокой управленческой реформе — нам удастся создать Секретариат Организации Объединенных Наций, располагающий всеми возможностями для выполнения всех возложенных на него мандатов, разумно распоряжающийся ресурсами государств-членов и несущий за это полную ответственность и пользующийся доверием всего мирового сообщества. В эпоху, когда все больше проблем, с которыми сталкивается человечество, носит глобальный характер, а мир все больше нуждается в глобальном учреждении, в рамках которого он мог бы разрабатывать и осуществлять глобальные стратегии, как никогда ранее необходимо, чтобы Организация Объединенных Наций оправдывала ожидания, закрепленные в ее Уставе, и прежде всего отвечала потребностям и чаяниям нынешнего и будущих поколений.

Вставка 3

Предложения, требующие принятия решений и оказания поддержки Генеральной Ассамблеей

Мы предлагаем государствам-членам краткий перечень областей, в которых требуются их решения и поддержка.

Обеспечить, чтобы Организация набирала наиболее квалифицированные кадры и получала от них максимум отдачи:

- Модифицировать существующие требования в системе набора, продвижения по службе и расстановки кадров в Организации Объединенных Наций.
- Наделить Генерального секретаря четко определенными полномочиями по перемещению сотрудников в соответствии с организационными потребностями.
- Расширить существующие требования в отношении мобильности и одобрить упрощенную систему контрактов.
- Инвестировать дополнительные средства в программы развития и учебы персонала.
- Привести пособия и льготы сотрудников Организации Объединенных Наций на местах в соответствие с пособиями и льготами, получаемыми сотрудниками фондов и программ Организации Объединенных Наций.

Оснастить Организацию современными информационно-коммуникационными технологиями:

- Учредить должность главного сотрудника по информационным технологиям.
- Обязаться разработать полностью интегрированную глобальную систему управленческой поддержки в области информационно-коммуникационных технологий с учетом результатов ведущих в настоящее время технико-экономических обоснований.

Обеспечить получение Организацией максимальной отдачи от средств, потраченных на услуги:

- Изменить данные ранее руководящие указания в отношении альтернативного оказания услуг и договориться о проведении анализа затрат и выгод в определенных административных областях.

Обеспечить транспарентное и эффективное бюджетное и финансовое управление:

- Сократить цикл обзора и принятия бюджета по программам Организации.
- Наделить Генерального секретаря более широкими бюджетными полномочиями по консолидации счетов операций по поддержанию мира по отдельным полевым миссиям.
- Внести улучшения в систему финансового управления — включая делегирование финансовых полномочий при наличии четких механизмов контроля.
- Развивать потенциал в области контроля и оценки результатов работы.

Повысить подотчетность Секретариата перед государствами-членами:

- Утвердить усовершенствованные механизмы отчетности перед межправительственными органами.
- Договориться об изыскании путей улучшения взаимодействия с Секретариатом в вопросах управления.

Обеспечить решительное и последовательное осуществление преобразований:

- Поддержать создание органа по руководству преобразованиями.
- Продолжать поддерживать процесс управления преобразованиями.