


Февраль 2011 года

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольствен ная и сельскохозяйств енная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
---	--	--------------------	---	---	---	--

СОВЕТ

Сто сорок первая сессия

Рим, 11-15 апреля 2011 года

Отбор и условия службы административных руководителей в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2009/8)

1. Данный доклад ОИГ сопровождается краткими замечаниями Генерального директора, которые согласуются с весьма ограниченными комментариями Координационного совета руководителей Организации Объединенных Наций (КСР) (документ A/65/71/Add.1 ГА ООН).

Замечания Генерального директора ФАО

2. Генеральный директор поддерживает сформулированные КСР комментарии к докладу ОИГ. В этой связи он признает полезность доклада, в котором обобщена информация о существующей практике во всей системе Организации Объединенных Наций. Хотя бы только поэтому данный доклад представляет существенный интерес.
3. Как и ОИГ, Генеральный директор подчеркивает, что вопрос об отборе и условиях службы административных руководителей организаций относится прежде всего к компетенции руководящих органов и что в связи с этим данный доклад представлен им для рассмотрения и принятия соответствующих решений. Если руководящие органы ФАО примут конкретные рекомендации на основе данного доклада, Секретариат, несомненно, примет необходимые меры для их реализации. Что касается конкретно ФАО, то необходимо учесть, что в настоящее время проходит процесс назначения Генерального директора и что не следует устанавливать каких-либо новых условий, которые повлияли бы на этот процесс.
4. Генеральный директор поддерживает замечания КСР по конкретным рекомендациям. Так например, в докладе ОИГ руководящим органам, которые еще не делают этого, рекомендуется проводить слушания/встречи с кандидатами на должность административного руководителя. В настоящее время ФАО впервые проводит такой процесс.
5. Генеральный директор также поддерживает рекомендацию, согласно которой руководящим органам следует осудить и запретить такие неэтичные виды практики, как обещания, протекция, приглашения, подарки и т.д. со стороны кандидатов в обмен на голоса. Как и КСР, Генеральный директор поддерживает эти принципы, с учетом конкретных условий их осуществления. Аналогичным образом, Генеральный директор согласен с рекомендацией о том, что руководящим органам организаций следует принять положения, на всеобъемлющей основе регулирующие проблемы, связанные с конфликтами интересов, проступками и

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить свои копии документа на заседания и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к совещаниям в рамках ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org

недостойным поведением административных руководителей, с учетом определения конкретных условий осуществления данной рекомендации.

6. Генеральный директор отмечает рекомендацию, согласно которой руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручать внутреннему управлению/подразделению по вопросам надзора или этики или, в соответствующих случаях, ОИГ проведение расследований в связи с предполагаемыми случаями недостойного поведения или проступков, включая месть и нарушения в части представления деклараций о доходах и финансовых активах, которые были предположительно совершены административными руководителями организаций системы. Генеральный директор отмечает, что учреждения, высказавшие замечания по данной рекомендации, обратили внимание на неизбежный конфликт интересов и высказали предположение, что такие расследования было бы целесообразно поручать внешнему органу. Генеральный директор напоминает о том, что План неотложных действий по обновлению ФАО, принятый Конференцией ФАО в ее резолюции 1/2008, содержит призыв к Внешнему аудитору взять на себя ответственность за аудиторскую проверку Канцелярии Генерального директора в дополнение к регулярным проверкам, проводимым Генеральным инспектором.

**ОТБОР И УСЛОВИЯ СЛУЖБЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГЛАВ
ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовили:

*Мохамед Мунир Захран
Папа Луи Фаль
Энрике Роман Морей*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2009 год

РЕЗЮМЕ**Отбор и условия службы исполнительных глав организаций
системы Организации Объединенных Наций
IU/REP/2009/8****Цель**

Оценить правовые и институциональные основы и практические методы отбора и назначения Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и других исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций, включая условия их службы, в целях содействия установлению согласованных критериев отбора, которые обеспечили высочайшее качество руководства и управления с соответствующими условиями службы на уровне исполнительного главы каждой организации.

Основные установленные факты и выводы

Выбор исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций, в том числе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, является прерогативой государств-членов. Государства-члены устанавливают также условия службы исполнительных глав. Генеральный секретарь и исполнительные главы специализированных учреждений и МАГАТЭ отбираются на основе процесса выборов, а исполнительные главы фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций назначаются Генеральным секретарем, в большинстве случаев на основе консультаций с исполнительными советами и/или консультативными комитетами соответствующих организаций, и утверждаются Генеральной Ассамблеей. Выбор Генерального секретаря является уникальным по сравнению с отбором других исполнительных глав с учетом права постоянных членов Совета Безопасности голосовать против любого кандидата (*вето*).

На основе фактов, установленных Инспекторами, в настоящем докладе приводится 13 рекомендаций, из которых одна адресуется на предмет принятия мер КСР, две - Генеральному секретарю и 10 - руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций. Из 10 рекомендаций, адресованных руководящим органам, одна требует принятия мер руководящими органами Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и МАГАТЭ, одна - руководящими органами некоторых специализированных учреждений и МАГАТЭ и восемь - как руководящими органами Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и МАГАТЭ, так и исполнительными советами и консультативными комитетами фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций.

Отбор исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций

- В целях повышения уровня прозрачности и обеспечения подотчетности в процессе назначения исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций Генеральному секретарю по согласованию с соответствующими организациями следует публиковать объявления о вакансиях и устанавливать круг ведения для этих должностей, а также институционально закрепить процесс проверки кандидатов и проведения собеседований.

- В целях повышения уровня прозрачности процесса назначения исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций и вовлечения большего числа государств-членов в этот процесс Генеральному секретарю следует обеспечить проведение слушаний/встреч с кандидатами, включенными в короткий перечень, членами исполнительных советов, консультативных комитетов и/или других руководящих органов фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций.

Условия назначения исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций

- КСР по согласованию с КМГС и на основе своего сравнительного исследования шкал окладов и надбавок для исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций следует разработать общие критерии, обеспечивающие основу для установления шкал окладов и надбавок для исполнительных глав специализированных учреждений и МАГАТЭ их соответствующими руководящими органами.

Рекомендации для рассмотрения руководящими органами

- **Руководящим органам Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и МАГАТЭ, которые еще не делают этого, следует проводить слушания/встречи с кандидатами на должность исполнительного главы в целях повышения уровня прозрачности процесса отбора и доверия к нему, а также вовлечения в этот процесс всех государств-членов. (Рекомендация 1)**
- **Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует установить временные рамки для процесса отбора их исполнительных глав, который должен завершаться как минимум за три месяца до истечения срока полномочий действующего главы, в целях обеспечения бесперебойной передачи полномочий действующим главой новому исполнительному главе. (Рекомендация 4)**
- **Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует просить всех кандидатов на должность исполнительного главы представлять вместе с краткой биографией справку о состоянии здоровья, выданную признанным медицинским учреждением. (Рекомендация 5)**
- **Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует принять положения, ограничивающие количество сроков полномочий их исполнительных глав максимум двумя сроками подряд, каждый из которых не должен превышать пяти лет, если такие положения еще не были приняты. (Рекомендация 6)**
- **Руководящим/директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует осудить и запретить такие неэтичные виды практики, как обещания, протекция, приглашения, подарки и т.д. со стороны кандидатов на должность исполнительного главы или поддерживающих их правительств в ходе отборочной/ избирательной кампании в обмен на голоса за определенных кандидатов. (Рекомендация 7)**

- **Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует принять положения, на всеобъемлющей основе урегулирующие проблемы, связанные с конфликтами интересов и/или возможными проступками/недостойным поведением исполнительных глав, если такие положения еще не были приняты. (Рекомендация 9)**
- **Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует, в случае необходимости, поручать внутреннему управлению/подразделению по вопросам надзора или этики или ОИГ проведение расследований в связи с предполагаемыми случаями недостойного поведения или проступков, включая мести и нарушения в части представления деклараций о доходах и финансовых активах, которые были предположительно совершены исполнительными главами организаций системы. Проводящий расследование орган должен докладывать о результатах расследования непосредственно руководящему органу соответствующей организации для принятия соответствующих мер. Вместе с тем ОИГ в случае принятия ею соответствующего решения может проводить такие расследования по собственной инициативе. (Рекомендация 10)**
- **Руководящим органам ФАО, МАГАТЭ, МОТ, ИМО, ЮНЕСКО, ВПС, ВОЗ и ВОИС следует установить политику в области раскрытия финансовой информации в отношении их исполнительных глав. (Рекомендация 11)**
- **Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует установить жесткую политику в отношении получения подарков, почестей, наград и т.д. их исполнительными главами, если такая политика в настоящее время отсутствует. (Рекомендация 12)**
- **Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует включить в условия назначения их исполнительных глав положение о возможном выходном пособии на основе стандартов КМГС в том случае, если такое положение отсутствует. (Рекомендация 13)**

СОДЕРЖАНИЕ

		<i>Стр.</i>
	РЕЗЮМЕ	iii
	СОКРАЩЕНИЯ	3
<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	
I.	ВВЕДЕНИЕ	4
	А. Цель и направленность	4
	В. История вопроса	5
II.	ОТБОР ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГЛАВ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	7
	А. Прозрачность процесса отбора	8
	1. Прозрачность процесса выбора Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и исполнительных глав специализированных учреждений и МАГАТЭ	8
	2. Прозрачность процесса отбора исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций	12
	В. Критерии, применимые к кандидатам	15
	С. Временные рамки для процесса отбора	16
	D. Требования к возрасту/возрастные ограничения для кандидатов	17
	E. Медицинское освидетельствование кандидатов	18
	F. Региональная ротация и гендерный баланс	19
	G. Внутренние кандидаты	21
	H. Корректное поведение в ходе избирательной кампании	22
III.	УСЛОВИЯ СЛУЖБЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГЛАВ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	23
	А. Условия назначения	23

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
1. Продолжительность и возобновление срока полномочий	92	24
2. Шкалы окладов и надбавки	93-97	24
B. Шкалы окладов и надбавки	98-110	25
C. Декларации о доходах и финансовых активах	111-116	28
D. Служебные аттестации	117-122	29
E. Другие вопросы	123-136	30
1. Получение подарков, почестей и наград	123-132	30
2. Прекращение полномочий	133-136	32
ПРИЛОЖЕНИЯ		
1. Резолюция 11 (I) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций		33
2. Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ (JIU/REP/2009/8)		34

СОКРАЩЕНИЯ

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВБ	Всемирный банк
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВТО	Всемирная торговая организация
ДДФА	Декларация о доходах и финансовых активах
ДН	Движение неприсоединения
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
КГС	Канцелярия Генерального секретаря
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КПК	Комитет по программе и координации
КР	Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МВФ	Международный валютный фонд
МОМ	Международная организация по миграции
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
МТЦ	Международный торговый центр
МФККП	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
НПО	Неправительственные организации
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОДВЗЯИ	Организация Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний
ОЗХО	Организация по запрещению химического оружия
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
П5	Пять постоянных членов Совета Безопасности
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара по правам человека
УОКР	Управление, ориентированное на конкретные результаты
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
Хабитат ООН	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Цель и направленность

1. В рамках своей программы работы на 2009 года Объединенная инспекционная группа (ОИГ) по своей собственной инициативе и по инициативе Комиссии ревизоров (КР) провела оценку, озаглавленную "Отбор и условия службы исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций".

2. Цель заключалась в том, чтобы оценить правовые и институциональные основы и практические методы отбора и назначения Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и других исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций, включая условия их службы, в целях содействия установлению согласованных критериев отбора, которые обеспечили бы высочайшее качество руководства и управления на уровне исполнительного главы каждой организации с соответствующими условиями службы.

3. Поскольку в 2000 году ОИГ подготовила доклад, озаглавленный "Назначения на руководящие должности в Организации Объединенных Наций, ее программах и фондах" (JIU/REP/2000/3), а позднее, в 2002 году, – записку, озаглавленную "Senior-level Appointments in the United Nations Specialized Agencies and the International Atomic Energy Agency" ("Назначения на руководящие должности в специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций и Международном агентстве по атомной энергии") (JIU/NOTE/2002/1), в настоящем докладе об оценке внимание сосредоточивается только на отборе и условиях службы исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций.

4. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также с ее внутренними процедурами, работы методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, предусматривала проведение предварительного анализа, анкетирования, собеседований и углубленного анализа собранных для этого основополагающих документов и информации. Анкеты были направлены ограниченному числу государств-членов системы Организации Объединенных Наций во всех пяти регионах и организациям, участвующим в ОИГ. Беседы были проведены в Женеве, Нью-Йорке, Вашингтоне (О.К.), Вене, Риме, Париже и Берне с должностными лицами 26 организаций, из которых 16 являются организациями, участвующими в ОИГ¹, а 10 принадлежат к категории других международных организаций². Кроме того, были организованы встречи с должностными лицами КР, секретариата Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) и Комиссии по международной гражданской службе (КМГС), а также с должностными лицами Федерального министерства европейских и международных дел Австрии, Министерства иностранных дел Италии, Федерального департамента иностранных дел Швейцарии и Государственного департамента Соединенных Штатов.

5. Встречи с должностными лицами организаций, не участвующих в ОИГ, и других международных организаций были проведены в целях получения полного представления об извлеченных уроках и передовом опыте в вопросах отбора и установления условий службы исполнительных глав этих организаций. Эти встречи помогли Инспекторам сделать выводы и сформулировать соответствующие рекомендации для организаций системы Организации Объединенных Наций, участвующих в ОИГ. У организаций, участвующих в ОИГ, и должностных лиц и представителей, с которыми были проведены беседы, были запрошены замечания по проекту

¹ Беседы были проведены с должностными лицами следующих организаций, участвующих в ОИГ: ФАО, МАГАТЭ, МОТ, МСЭ, ООН, ЮНКТАД, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ЮНОДК, ВПП, ВОИС, ВОЗ и ВМО.

² Другими международными организациями являлись ОДВЗЯИ, МФСР, МФККП, МВФ, МОМ, МТЦ, ОБСЕ, ЮНЭЙДС, Всемирный банк и ВТО.

доклада, которые были приняты во внимание при подготовке окончательной версии настоящего доклада³.

6. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был окончательно доработан после консультаций между Инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

7. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении II приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице выделяются те рекомендации, которые являются актуальными для каждой организации, и указывается, требуется ли для их выполнения решение руководящего органа организации или же меры по ним могут быть приняты исполнительным главой.

8. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем тем, что оказал им содействие при подготовке настоящего доклада, и особенно тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

В. История вопроса

9. Отбор исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций, в том числе Генерального секретаря, является прерогативой государств-членов. Государства-члены устанавливают также условия службы исполнительных глав⁴.

10. Круги ведения исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций определяются в уставах, статутах и/или других учредительных документах соответствующих организаций. Например, в статье 97 Устава Организации Объединенных Наций говорится, что Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций является "главным административным должностным лицом Организации". Аналогичные положения можно найти и в других организациях системы Организации Объединенных Наций, например в статье 54 Конвенции о международной гражданской авиации, в которой указывается, что "Совет [ИКАО]... назначает главное исполнительное должностное лицо, именуемое Генеральным секретарем". В Международном агентстве по атомной энергии (МАГАТЭ) в пункте А статьи VII Устава МАГАТЭ указывается, что "персонал Агентства возглавляется Генеральным директором... [который] является главным административным должностным лицом Агентства".

11. С помощью таких определений полномочия исполнительных глав на прозрачной основе сводятся к их главной задаче, которая заключается в выполнении политической воли государств-членов на основе резолюций и решений, принимаемых руководящими органами организации. При выполнении своих функций на высоком уровне исполнительные главы организаций системы Организации Объединенных Наций являются полностью подотчетными своим главным клиентам, т.е. государствам-членам. В Международной организации труда (МОТ) с учетом трехстороннего характера организации Генеральный директор подотчетен Административному совету - органу, в состав которого входят представители правительств, работодателей и трудящиеся.

12. Подотчетность, которая является краеугольным камнем управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР), требует установления ясных целей и четких обязанностей, определяемых на всех уровнях: от высшего и старшего руководящего звена до индивидуальных рабочих планов сотрудников. Таким образом, подотчетность должна распространяться на все уровни

³ Сводный ответ Секретариата Организации Объединенных Наций на анкету ОИГ и проект доклада вместе с настоящим докладом имеются на вебсайте ОИГ (<http://www.unjui.org>).

⁴ При этом следует учитывать трехсторонний характер МОТ.

иерархии сверху вниз; поэтому первыми за достижение ожидаемых от них результатов должны отчитываться исполнительные главы и руководители крупнейших организационных подразделений⁵.

13. Подотчетность предполагает: несение полной ответственности и выполнение обязательств; исполнение служебных обязанностей в полном соответствии с положениями и правилами организации; оказание поддержки подчиненным; обеспечение надзора и несение ответственности за выполнение делегированных функций, несение ответственности за личные недостатки и, в соответствующих случаях, за недостатки в работе организации; и проведение мероприятий в соответствии с требуемыми целями, одобренными заинтересованными сторонами организации, в установленные сроки, в пределах выделенных средств и с соблюдением установленных стандартов качества⁶.

14. Генеральный секретарь, а также исполнительные главы специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций и МАГАТЭ избираются государствами – членами каждой организации на основе процесса отбора в их соответствующих руководящих органах, который регулируется и кодифицируется Уставом Организации Объединенных Наций, статутами и/или другими учредительными документами или правилами процедуры руководящих и директивных органов соответствующих организаций. Условия службы исполнительных глав также устанавливаются руководящими органами их соответствующих организаций⁷ на основе резолюций и решений по этому вопросу. В отличие от этого, исполнительные главы фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций назначаются Генеральным секретарем⁸, в большинстве случаев по согласованию⁹ с исполнительными советами соответствующих фондов или программ, и утверждаются Генеральной Ассамблеей¹⁰. Исполнительные главы фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций назначаются на уровне заместителя Генерального секретаря.

15. В процессах отбора исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций имеются различия, включая: требования в отношении необходимого большинства для избрания; продолжительность и количество сроков; четкие временные рамки для отбора; наличие критериев и/или контрольных параметров, которым должны отвечать кандидаты, претендующие на должность исполнительного главы; слушания и собеседования с кандидатами, организуемые государствами-членами в ходе сессий руководящего органа организации; конкретные положения, касающиеся внутренних кандидатов; а также обязательные или желательные возрастные ограничения, применимые к кандидатам. Аналогичным образом, имеются различия, касающиеся условий службы, таких как шкалы окладов и предоставляемые надбавки; применение положений и

⁵ JIU/REP/2006/6, пункты 97 и 104.

⁶ См. "Основные положения, касающиеся управления людскими ресурсами", A/55/30, приложение II, стр.43.

⁷ Особый случай МОТ, см. выше, примечание 4.

⁸ За исключением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, который "избирается Генеральной Ассамблеей по представлению Генеральным секретарем соответствующей кандидатуры" в соответствии с резолюцией 428 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года (приложение, глава III, пункт 13). Кандидат на должность исполнительного главы ВПП предлагается совместно Генеральным секретарем и Генеральным директором ФАО (см. Общие положения и правила ВПП, статья VII).

⁹ Никаких консультаций или согласования с соответствующими исполнительными главами не проводится в МТЦ, ЮНКТАД, ЮНЕП, УВКБ и ЮНОДК. Более подробный анализ термина "согласование консультации" см. ниже, пункт 44.

¹⁰ Все исполнительные главы фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций утверждаются Генеральной Ассамблеей, за исключением руководителей МТЦ и ЮНОДК. Директор-исполнитель ВПП назначается Генеральным секретарем и Генеральным директором ФАО после консультаций с Исполнительным советом Программы.

правил о персонале к исполнительным главам; требование, в соответствии с которым исполнительные главы обязаны пройти медицинское освидетельствование до отбора или назначения; положения, касающиеся конфликтов интересов или проступков/недостойного поведения исполнительного главы; подписание кодекса поведения, устанавливающего обязательные требования к кодексу этики и представлению деклараций о доходах и финансовых активах; процедуры в случае получения подарков, почестей и наград; а также служебные аттестации исполнительного главы.

16. Государства-члены в различных организациях системы Организации Объединенных Наций указывали на необходимость обеспечения высоких стандартов профессионализма исполнительных глав, включая качества администратора, управленца и руководителя. Был озвучен также призыв к обеспечению прозрачности процедур отбора исполнительных глав, равных возможностей для всех кандидатов, претендующих на должность исполнительного главы, а также добросовестности в процессе выборов наряду с обеспечением во всех организациях системы Организации Объединенных Наций большей согласованности в процессах отбора и установления условий службы исполнительных глав.

17. В отношении процесса отбора исполнительных глав в ряде организаций системы Организации Объединенных Наций проводились дискуссии, внутренние обзоры и реформы. Кроме того, Генеральный секретарь ввел в действие новый процесс отбора должностных лиц Организации Объединенных Наций старшего звена, включая исполнительных глав фондов, программ и других вспомогательных органов Организации Объединенных Наций, в целях повышения уровня прозрачности процесса отбора на основе заранее установленных критериев в стремлении намного расширить поиск наиболее квалифицированных кандидатов.

II. ОТБОР ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГЛАВ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

18. Ввиду различий в процессах отбора и структурах организаций, участвующих в ОИГ, в рамках настоящей оценки рассматриваются две категории организаций: 1) Организация Объединенных Наций, специализированные учреждения и МАГАТЭ; и 2) фонды, программы, другие вспомогательные органы и подразделения Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций избирается в основе процесса отбора Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей; исполнительные главы специализированных учреждений и МАГАТЭ избираются руководящими органами их соответствующих организаций; а исполнительные главы фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций, за исключением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев¹¹, назначаются Генеральным секретарем и в большинстве случаев утверждаются Генеральной Ассамблей.

19. Вместе с тем процесс выбора Генерального секретаря является уникальным по сравнению с процессами отбора глав других организаций системы Организации Объединенных Наций ввиду того, что решение, принимаемое Советом Безопасности при представлении рекомендации по кандидату Генеральной Ассамблее, "считается принятым, когда за него поданы голоса девяти членом Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членом Совета", как это указывается в пункте 3 статьи 27 Устава Организации Объединенных Наций. Уникальность процесса выбора кандидатуры на должность Генерального секретаря дополнительно оправдывается политическими функциями Генерального секретаря, вытекающими из статьи 99 Устава и выходящими за пределы его административной роли¹².

¹¹ См. выше, примечание 8.

¹² См. Bruno Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, second edition, vol. II, Munich: C.H. Beck, 2002, p. 1193.

20. Тем не менее в целях улучшения общесистемной согласованности на основе передового опыта и извлеченных уроков общие вопросы, касающиеся отбора исполнительных глав, рассматриваются в настоящем докладе в их совокупности. В соответствующих контекстах принимаются во внимание уникальность процесса выбора Генерального секретаря, а также различия в процессах отбора и структурах организаций, участвующих в ОИГ.

А. Прозрачность процесса отбора

1. Прозрачность процесса выбора Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и исполнительных глав специализированных учреждений и МАГАТЭ

21. Процесс назначения Генерального секретаря основывается на положениях статей 27 и 97 Устава, которые дополняются правилом 48 Временных правил процедуры Совета Безопасности и правилом 141 Правил процедуры Генеральной Ассамблеи¹³.

22. Генеральная Ассамблея установила условия назначения Генерального секретаря в своей резолюции 11 (I), принятой 24 января 1946 года¹⁴. В резолюции, в частности, оговаривается, что Генеральный секретарь назначается на пятилетний срок при возможности быть повторно назначенными еще на пять лет при том понимании, что Совет Безопасности и Ассамблея могут, на основании своего опыта, изменять срок службы последующих генеральных секретарей. Далее в резолюции устанавливается размер оклада Генерального секретаря и приводятся положения, касающиеся голосования в Совете Безопасности и Генеральной Ассамблее.

23. В качестве дополнения к положениям резолюции 11 (I) Генеральной Ассамблеи в приложениях к резолюциям Ассамблеи 51/241 от 31 июля 1997 года и 60/286 от 8 сентября 2006 года содержатся дополнительные нормы, имеющие важное значение для процесса выбора Генерального секретаря¹⁵. Принятие этих двух резолюций сопровождалось дискуссиями между государствами-членами по вопросу о процессе выбора Генерального секретаря, т.е. в рамках Рабочей группы высокого уровня открытого состава по укреплению системы Организации Объединенных Наций¹⁶ и в рамках двух специальных рабочих групп по активизации деятельности Генеральной Ассамблеи¹⁷.

24. Действующая Специальная рабочая группа по активизации деятельности Генеральной Ассамблеи представила свой доклад¹⁸ для одобрения Ассамблеей на ее шестьдесят третьей сессии. В приложении к докладу содержится обновленный перечень, характеризующий ход осуществления положений резолюций 51/241 и 60/286 Ассамблеи, касающихся выбора Генерального секретаря¹⁹. Из этого перечня следует, что некоторые положения носят общий характер и не требуют принятия конкретных мер и что некоторые из остальных положений выполняются, а другие нет²⁰. В связи с этим многие участники Специальной рабочей группы по активизации деятельности Генеральной

¹³ Ibid., pp. 1191-1200.

¹⁴ См. приложение I к настоящему докладу. Условия назначения первого Генерального секретаря были впоследствии подтверждены Генеральной Ассамблеей для последующих генеральных секретарей; см. резолюции Ассамблеи 709 (VII) от 7 апреля 1953 года и 1229 (XII) от 14 декабря 1957 года.

¹⁵ Резолюция 51/241 Ассамблеи, приложение, пункты 56-61, и резолюция 60/286, приложение, пункты 17-22. См. также приложение I к настоящему докладу.

¹⁶ Учреждена на основании резолюции 49/252 Ассамблеи от 14 сентября 1995 года.

¹⁷ Учреждены на основании соответственно резолюций Ассамблеи 59/313 от 21 сентября 2005 года и 62/276 от 26 сентября 2008 года.

¹⁸ A/63/959.

¹⁹ Там же, приложение (Блок II. Выборы Генерального секретаря).

²⁰ См. обновленный перечень в документе A/63/959, приложение (Блок II. Выборы Генерального секретаря).

Ассамблеи "подчеркивали важность осуществления существующих резолюций по этому вопросу, а также обращали внимание на недостатки процесса выборов в прошлом и на необходимость его усовершенствования"²¹. Исходя из этого, в проекте резолюции²², представленном Рабочей группой для принятия Ассамблеей на ее шестьдесят четвертой сессии, подтверждаются соответствующие резолюции²³, в том числе положения, касающиеся выбора Генерального секретаря, и подчеркивается важное значение их осуществления.

25. Инспекторы отметили, что, согласно консенсусному пониманию государств-членов, выбор Генерального секретаря является уникальным по сравнению с процедурами других организаций системы Организации Объединенных Наций ввиду ведущей роли пяти постоянных членов Совета Безопасности (П5) в процессе выбора в силу их права возражать против любой кандидатуры. Вместе с тем по различным аспектам процесса выбора государствами-членами были выражены несовпадающие мнения.

26. Инспекторы отметили, что подавляющее большинство государств-членов поддерживают призыв к обеспечению большей прозрачности и авторитетности процесса выбора Генерального секретаря за счет вовлечения в него всех государств-членов. Отдавая себе отчет в роли главных органов, закрепленной в статьях 7 и 97 Устава, многие государства-члены, тем не менее, считают, что Генеральная Ассамблея, представляющая всех членов Организации Объединенных Наций, должна быть в большей мере вовлечена в процесс выбора, т.е. на ранних этапах этого процесса при выявлении кандидатов²⁴ и в рамках официальных слушаний или встреч с кандидатами на Ассамблее²⁵.

27. Многие государства-члены выражали также мнение о том, что Совет Безопасности может изменить свою практику таким образом, чтобы он мог рекомендовать для рассмотрения Генеральной Ассамблее более одного кандидата²⁶. Другие вопросы, поднимавшиеся государствами-членами, включали в себя возможную потребность в установлении более подробных критериев, которым должны удовлетворять кандидаты на должность Генерального секретаря, включая минимальные и максимальные возрастные ограничения для кандидатов, а также более конкретные временные рамки для процесса отбора.

28. В соответствии с положениями Устава, правилами процедуры как Совета Безопасности, так и Генеральной Ассамблеи, а также соответствующих резолюций Ассамблеи первым и важным этапом выбора Генерального секретаря является рассмотрение на закрытых заседаниях в Совете Безопасности после представления кандидатур в форме писем, содержащих биографические данные каждого кандидата, Председателю Совета Безопасности. В соответствии с положениями пункта 3 статьи 27 Устава П-5 играют ведущую роль в процессе выбора, в частности в рамках неофициальных консультаций между членами Совета Безопасности в случае отсутствия возможности достичь консенсуса по кандидату, рекомендуемому Генеральной Ассамблее для одобрения. Государства-члены, не являющиеся членами Совета Безопасности, не участвуют в этой первой стадии процесса выбора; в лучшем случае их информируют о процессе выбора через их региональные группы.

29. Эта сложившаяся сегодня практика обсуждалась и рассматривалась государствами-членами в рамках Рабочей группы высокого уровня открытого состава по укреплению системы Организации

²¹ A/63/959, пункт 32.

²² Там же, пункт 55.

²³ Резолюции 51/241 и 60/286 Ассамблеи.

²⁴ См. также резолюции Генеральной Ассамблеи 60/286, приложение, пункт 19, и 51/241, приложение, пункт 60.

²⁵ Там же, приложение, пункт 20.

²⁶ См. также XV Summit of Heads of State and Governments of the non-aligned Movement (NAM), Sharm el Sheikh, Egypt, July 2009, Final Document (NAM2009/FD/Doc.1), paras. 63-65.

Объединенных Наций, и на основе этих дискуссий Генеральная Ассамблея приняла без голосования резолюции 51/241 и 60/286, которые содержат следующие положения по этому вопросу:

- "[Генеральная Ассамблея] подчеркивает, памятуя о положениях статьи 97 Устава, необходимость обеспечения всем государствам-членам возможности участвовать в процессе выбора Генерального секретаря, обеспечения его большей транспарентности и учета при выявлении и выдвижении наилучшего кандидата на должность Генерального секретаря принципов региональной ротации и гендерного равенства и призывает Совет Безопасности регулярно информировать Генеральную Ассамблею о шагах, предпринимаемых в этом отношении (...)";²⁷
- рекомендует Председателю Генеральной Ассамблеи, без ущерба для роли главных органов, отраженной в статье 97 Устава, консультироваться с государствами-членами в целях выявления потенциальных кандидатов, поддерживаемых каким-либо государством-членом, и после оповещения всех государств-членов о результатах препроводить такие результаты Совету Безопасности²⁸;
- призывает обеспечить официальное представление кандидатур на должность Генерального секретаря таким образом, чтобы у государств-членов было достаточно времени для взаимодействия, и просит кандидатов доводить свои мнения до сведения всех государств - членов Генеральной Ассамблеи"²⁹.

30. На постоянной основе выполняются положения только пункта 18 резолюции 60/286, тогда как положения пунктов 19 и 20 этой резолюции в полной мере не выполняются. В связи с этим действующая Специальная рабочая группа по активизации деятельности Генеральной Ассамблеи подчеркнула важное значение полного осуществления соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи³⁰.

31. Инспекторы узнали о том, что государства-члены расходятся во мнениях по вопросу о прозрачности процесса выбора. Многие государства-члены решительно поддержали призыв к повышению уровня транспарентности процесса выбора Генерального секретаря, поскольку это обеспечит заслуживающий большего доверия, эффективный и демократический процесс выбора. Другие государства-члены утверждали, что в повышении уровня прозрачности нет необходимости, поскольку слишком большая прозрачность может не обеспечить большего доверия к процессу выбора и может подорвать принятие решений. Кроме того, эти же государства-члены заявили, что на практике большинство кандидатов, претендующих на должность Генерального секретаря, уже известны дипломатическому сообществу и государствам-членам.

32. В частности, многие государства-члены благосклонно оценили предложение о проведении слушаний/встреч с кандидатами на Генеральной Ассамблее при условии полного соблюдения положений, касающихся роли главных органов, в статьях 7, 27 и 97 Устава. Повышение уровня прозрачности приводит к более оптимальному и более полному вовлечению в этот процесс всех членов Организации Объединенных Наций. В связи с этим главы государств и правительств Движения неприсоединения (ДН) в заключительном документе Саммита ДН, проходившего в июле 2009 года, обратились с просьбой о том, чтобы в процессе выбора Генерального секретаря

²⁷ Резолюция 60/286 Ассамблеи, приложение, пункт 18; см также резолюцию 51/241, приложение, пункты 56 и 59.

²⁸ Резолюция 60/286, приложение, пункт 9; см. также резолюцию 51/241, приложение, пункт 60.

²⁹ Резолюция 60/286, приложение, пункт 20; см. также резолюцию 51/241, приложение, пункт 60.

³⁰ А/63/959, пункты 32 и 55; см. также приложение к этому документу (Блок II. Выборы Генерального секретаря).

Председатель Генеральной Ассамблеи созывал заседание Ассамблеи для обмена мнениями и диалога со всеми кандидатами³¹.

33. Специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций, в частности Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), в качестве неотъемлемой части процесса выбора ввели процедуру проведения слушаний/встреч с кандидатами, претендующими на должность исполнительного главы, государствами-членами на официальных или неофициальных закрытых заседаниях их руководящих органов. Как правило, при проведении слушаний/встреч предусматривается представление каждого кандидата, после чего следует часть, посвященная вопросам и ответам, с участием членов руководящего органа соответствующей организации. Другие организации, в том числе Организация Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ОДВЗЯИ), Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк и Всемирная торговая организация (ВТО), также проводят официальные или неофициальные слушания/встречи с кандидатами в процессе отбора руководящими органами.

34. Инспекторы полагают, что практику проведения слушаний/встреч в процесс отбора с участием кандидатов и членов руководящих органов организаций можно считать полезной и передовой. Это позволяет государствам-членам больше узнать о самих кандидатах и об их видении будущего организации. Это открывает также возможность для взаимодействия между странами-членами и кандидатами в формате вопросов и ответов. Тем самым через взаимодействие это повышает уровень прозрачности процесса отбора и доверия к нему.

35. Признавая, что выборы Генерального секретаря являются уникальной по своему характеру процедурой по сравнению с выборами исполнительных глав в других организациях системы Организации Объединенных Наций, Инспекторы тем не менее считают, что практика, используемая в других организациях системы, подходит и для выборов Генерального секретаря. Это подтверждается резолюцией 60/286 Генеральной Ассамблеи, в которой она "призывает обеспечить официальное представление кандидатов на должность Генерального секретаря таким образом, чтобы у государств-членов было достаточно времени для взаимодействия, и просит кандидатов доводить свои мнения до сведения всех государств - членов Генеральной Ассамблеи" без ущерба для положений статей 27 и 97 Устава, а также привила 48 Временных правил процедуры Совета Безопасности и правила 141 Правил процедуры Генеральной Ассамблеи³².

36. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность и результативность процесса выбора Генерального секретаря и исполнительных глав специализированных учреждений и МАГАТЭ на основе передового опыта и извлеченных уроков³³.

³¹ XV Summit of Heads of State and Governments of the Non-Aligned Movement, Sharm el Sheikh, Egypt, July 2009, Final Document, paras. 63-65; в пункте 64 этого документа говорится: "Ссылаясь на роль главных органов, закрепленную в статье 97 Устава, главы государств и правительств призвали Председателя Генеральной Ассамблеи консультироваться с государствами-членами в целях выявления потенциальных кандидатов, поддерживаемых каким-либо государством-членом, и после оповещения всех государств-членов о результатах препровождать такие результаты Совету Безопасности".

³² См. резолюцию 60/286 Ассамблеи, приложение, пункт 20; см. также резолюцию 51/241, приложение, пункт 60.

³³ См. рекомендацию 3, которая касается фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 1

Руководящим органам Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и МАГАТЭ, которые еще не делают этого, следует проводить слушания/встречи с кандидатами на должность исполнительного главы в целях повышения уровня прозрачности процесса отбора и доверия к нему, а также вовлечения в этот процесс всех государств-членов.

2. Прозрачность процесса отбора исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций

37. Исполнительные главы фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций, за исключением УВКБ³⁴, назначаются Генеральным секретарем, в большинстве случаев по согласованию с исполнительными советами или консультативными комитетами/органами соответствующих фондов, программ или вспомогательными органами. В ЮНКТАД, ПРООН, ЮНЕП, Хабитат ООН и УВКБ решение Генерального секретаря о назначении или выдвижении кандидата должно быть утверждено Генеральной Ассамблеей. Назначение исполнительных глав МТЦ³⁵ и ЮНОДК не требует утверждения Генеральной Ассамблеей. При назначении Генерального секретаря ЮНКТАД никаких предварительных консультаций с ее Советом не предусматривается, а требуется лишь утверждение этого решения Генеральной Ассамблеей. Особняком стоит ЮНЭЙДС, Исполнительный директор которой назначается Генеральным секретарем по рекомендации группы организаций-спонсоров³⁶.

38. В 2005 году Генеральный секретарь внедрил новый процесс подбора кадров, который обеспечивает гораздо более широкий поиск квалифицированных кандидатов и обеспечивает строгий и открытый процесс проверки их соответствия заранее установленным критериям в отношении всех старших должностных лиц Организации Объединенных Наций, включая исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций. Эти новые процедуры носят дискреционный характер и могут предусматривать: направление государствам-членам циркуляра, определяющего временные рамки для отбора кандидатов и критерии, которым они должны отвечать; публичное объявление вакансий, в котором устанавливаются требования к кандидатам на должность; проведение собеседований специальной коллегией в составе старших должностных лиц Организации Объединенных Наций для определения коротких перечней наиболее квалифицированных кандидатов на предмет их рассмотрения Генеральным секретарем; а также проведение окончательного собеседования с включенными в короткий перечень кандидатами самим Генеральным секретарем перед вынесением окончательного решения. Во всех случаях Генеральный секретарь обладает высшими полномочиями на вынесение окончательного решения с учетом различных факторов, включая географическое распределение и соотношение мужчин и женщин.

39. Инспекторам было сообщено, что большинство государств-членов с удовлетворением отметили внедрение этих новых процедур, поскольку это привело к повышению уровня прозрачности процесса отбора кандидатов. В частности, было упомянуто, что важным шагом вперед для обеспечения большего доверия к процессу отбора кандидатов является установление критериев, таких как требования к профессиональным качествам, квалификация и опыт, которыми должны

³⁴ См. выше, примечание 8.

³⁵ Директор-исполнитель МТЦ назначается совместно Генеральным секретарем ЮНКТАД и Генеральным директором ВТО.

³⁶ МОТ, ПРООН, ЮНФПА, ЮНЕСКО, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОДК, ВПП, ВОЗ и Всемирный банк.

обладать все кандидаты, равно как и внедрение новой практики размещения объявлений о вакансиях, которая была использована при недавнем отборе кандидатов на должности Администратора ПРООН и Исполнительного директора ВПП и которая облегчила поиск наиболее квалифицированных и компетентных кандидатов. Помимо этого еще одним шагом вперед стало внедрение двухэтапного процесса собеседований с участием сначала специальной коллегии старших должностных лиц, а затем самого Генерального секретаря.

40. Инспекторам было сообщено об отсутствии полной ясности, в частности, в вопросах, касающихся: критериев формирования состава специальной коллегии и избрания ее председателя, а также процедур, применимых при ее создании; критериев и процедур, которые должны применяться в ходе собеседований, в том числе проводимых Генеральным секретарем; а также критериев и процедур предварительной проверки кандидатов. Было упомянуто также, что еще предстоит определить критерии и круги ведения для должностей исполнительных глав всех фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций.

41. Инспекторы согласны с приведенными выше критическими замечаниями. Они считают, что ввод в действие новых процедур отбора кандидатов в какой-то степени внес вклад в повышение уровня подотчетности и прозрачности процесса отбора; тем не менее необходимо пойти дальше. Они полагают также, что для облегчения поиска наиболее компетентных и квалифицированных кандидатов в будущем следует на регулярной основе публиковать объявления о вакансиях в дополнение к направлению циркулярного письма государствам-членам. При этом необходимо учитывать дискреционные и независимые полномочия Генерального секретаря на принятие окончательного решения о выборе кандидата.

42. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит уровень эффективности, результативности и прозрачности процесса отбора и тем самым обеспечит доверие к нему.

Рекомендация 2

В целях повышения уровня прозрачности и обеспечения подотчетности в процессе назначения исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций по согласованию с соответствующими организациями следует:

- a) размещать объявления о вакансиях по всем должностям исполнительных глав на вебсайте Организации и в средствах массовой информации, таких как соответствующие журналы, периодические издания и газеты;
- b) установить критерии и круги ведения, включая требуемые профессиональные качества, уровень квалификации и опыт, которыми должны обладать кандидаты на упомянутые должности исполнительных глав;
- c) установить жесткие критерии и процедуры для подбора кандидатов на должности исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций, а также для проведения собеседований с кандидатами специальными коллегиями и Генеральным секретарем.

43. Еще один поднятый вопрос касался определения и понимания термина "консультации/согласование" в контексте назначения исполнительного главы Генеральным секретарем "по согласованию с исполнительным советом" или с консультативным комитетом или

органом, например в случае УВКПЧ, ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, Хабитат ООН, ЮНИСЕФ, БАПОР и ВПП.

44. Инспекторам было сообщено о том, что термин "консультации/согласование" в контексте процесса отбора кандидатов по-разному понимается/толкуется, с одной стороны, членами исполнительных советов некоторых фондов/программ Организации Объединенных Наций, которые склонны понимать термин "консультации/согласование" в более широком смысле, например как "согласие или консенсусное понимание", и, с другой стороны, Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций. И в связи с этим ВПП и Управление Организации Объединенных Наций по правовым вопросам направили Исполнительному совету ВПП записку, в которой было указано, что выражение "по согласованию с" и "после консультаций с" в соответствии с практикой Организации Объединенных Наций представляет собой процесс запрашивания или выяснения мнений сторон, с которыми консультируются, и что его следует отличать от понятий "согласие", "одобрение" или "совпадение позиций"³⁷.

45. На практике Генеральный секретарь запрашивает мнения исполнительного совета соответствующего фонда или программы до назначения исполнительного главы, направляя письмо председателю соответствующего исполнительного совета. На протяжении всего процесса отбора кандидатов проводятся также неофициальные консультации в расчете на то, что кандидат не будет отвергнут, с учетом прерогативы Генерального секретаря принимать окончательное решение о выборе кандидата.

46. Инспекторы придерживаются того мнения, что реальные консультации/согласование не могут означать лишь простое информирование, т.е. уведомление, Генеральным секретарем государств-членов исполнительных советов или консультативных комитетов соответствующих фондов, программ и вспомогательных органов. Поэтому они считают, что для повышения уровня прозрачности и вовлечения в процесс отбора всех государств-членов следует проводить слушания/встречи с включенными в короткий перечень кандидатами на должность исполнительного главы этих организаций без ущерба полномочий Генерального секретаря на назначение исполнительных глав, фондов, программ и вспомогательных органов Организации Объединенных Наций.

47. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит уровень прозрачности и эффективности процесса отбора и позволит вовлечь в этот процесс больше основных заинтересованных сторон - государств-членов.

Рекомендация 3

Для повышения уровня прозрачности процесса назначения исполнительных глав фондов программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций и для вовлечения в этот процесс большего числа государств-членов Генеральному секретарю следует обеспечить проведение слушаний/встреч с включенными в короткий перечень кандидатами с участием членов исполнительных органов, консультативных комитетов и/или других руководящих органов фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций.

³⁷ См. выше, примечание 3, JIU/REP/2009/8-Comments of the United Nations Secretariat pp. 16–17.

В. Критерии, применимые к кандидатам

48. Подготовительная комиссия Организации Объединенных Наций в своем докладе³⁸ установила некоторые общие критерии для выбора Генерального секретаря, такие как навыки и качества, которыми должны обладать кандидаты, включая качества администратора и исполнительного главы для охвата деятельности всего комплекса органов Организации Объединенных Наций; качества лидера для определения характера деятельности и эффективности Секретариата; качества, позволяющие возглавить команду представителей многих различных стран и обеспечить необходимый дух коллективизма; моральный авторитет для обеспечения независимости в соответствии с требованиями статьи 100 Устава Организации Объединенных Наций; способность играть роль посредника; способность действовать в качестве неофициального советника или доверенного лица многих правительств; самые высокие качества политической мудрости, такта и добросовестности; навыки общения, позволяющие представлять интересы Организации Объединенных Наций среди широких слоев общественности; и общие качества, демонстрирующие миру в целом, что кандидат лично "воплощает в себе принципы и идеалы Устава, которые стремится воплотить в жизнь Организация".

49. Тем не менее Генеральная Ассамблея приняла решение не закреплять эти критерии, разработанные Подготовительной комиссией, за исключением положения, содержащегося в ее резолюции 60/286, в которой она "подчеркивает важное значение того, чтобы кандидаты на должность Генерального секретаря питали и демонстрировали, в частности, приверженность целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций и обладали богатым опытом работы на руководящих, административных и дипломатических должностях"³⁹. Таким образом, кандидаты на должность Генерального секретаря не должны удовлетворять каким-либо дополнительным, более подробным критериям.

50. Инспекторы отметили, что государства-члены, с которыми проводились консультации, придерживаются разных мнений по этому вопросу. Одни государства-члены полагали, что критерии, приведенные в резолюции 60/286 Генеральной Ассамблеи, являются слишком общими и должны быть заменены более подробными критериями, такими как требуемые профессиональные качества, уровень квалификации и опыт, поскольку это будет способствовать повышению уровня прозрачности процесса подбора кандидатов и облегчит поиск наиболее квалифицированных и опытных кандидатов. Вместе с тем другие страны предпочитают не добавлять к этим уже существующим какие-либо дополнительные требования, с тем чтобы не сделать процесс подбора кандидатов слишком жестким и тем самым обеспечить достаточную гибкость.

51. В организациях системы Организации Объединенных Наций сложилось разное положение в вопросе, связанном с критериями, применимыми к кандидатам на должность исполнительного главы. Некоторые организации, такие как МАГАТЭ, МОТ, ИМО, МСЭ И ВОИС, не имеют никаких критериев. Другие имеют критерии, но они разнятся по степени детализации: от общих критериев, аналогичных существующим для выбора Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, до более детальных критериев, которые охватывают конкретные профессиональные качества, навыки и опыт, соотносящиеся с мандатами соответствующих организаций. Например, в ВОЗ Исполнительный комитет принял решение о том, что кандидат, выдвигаемый Исполнительным комитетом на пост Генерального директора, должен обладать "1) хорошей технической подготовкой и подготовкой в области общественного здравоохранения, а также большим опытом работы в области международного здравоохранения; 2) способностью управлять организацией; 3) подтвержденным за ряд лет свидетельством того, что он является лидером общественного здравоохранения; 4) восприимчивостью к культурным, социальным и политическим различиям; 5) решительной приверженностью деятельности ВОЗ; 6) хорошим физическим состоянием, которое требуется от

³⁸ См. Report of the United Nations Preparatory Commission PC/20, 23 December 1945, paras. 12-19.

³⁹ A/RES/60/286, приложение, пункт 22.

всех сотрудников Организации; и 7) достаточными навыками по меньшей мере в одном из официальных и рабочих языков Исполнительного комитета и Всемирной ассамблеи здравоохранения"⁴⁰. Аналогичные положения имеются в ИКАО и ЮНЕСКО⁴¹. В Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) Генеральная конференция рассматривает желаемые квалификационные требования для занятия должности Генерального директора на своей сессии 2009 года.

52. Инспекторы отметили, что в организациях системы Организации Объединенных Наций существует прецедент в деле установления критериев для кандидатов, претендующих на должность исполнительного главы, установленный такими организациями, как ЮНЕСКО и ВОЗ, в которых процесс подбора кандидатов рассматривался руководящими органами. Инспекторы отдают также себе отчет в том, что специализированным учреждениям легче требовать наличие конкретных технических навыков ввиду их специализированных мандатов и что в отличие от этого в любых критериях, устанавливаемых для Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, необходимо будет учитывать широкий характер его мандата, роли и обязанностей.

53. Инспекторы считают, что принятие таких критериев руководящими органами организаций системы Организации Объединенных Наций могло бы повысить уровень подотчетности, результативности, эффективности и прозрачности процесса подбора кандидатов и поиска наиболее квалифицированных кандидатов. Вместе с тем при установлении таких критериев следует учитывать также необходимость обеспечения достаточной гибкости процесса отбора.

С. Временные рамки для процесса отбора

54. В пункте 21 приложения к своей резолюции 60/286 Генеральная Ассамблея заявляет следующее: "[Ассамблея] ссылается на пункт 61 резолюции 51/241, в котором указывается, что для обеспечения плавного и эффективного перехода Генеральный секретарь должен назначаться как можно раньше, предпочтительно не позднее чем за месяц до даты истечения срока полномочий лица, занимающего эту должность".

55. Инспекторы отметили, что многие организации системы Организации Объединенных Наций⁴² действительно имеют подробные графики отбора своих исполнительных глав, которые доводятся до сведения государств-членов с помощью циркуляра, предлагающего им выдвигать кандидатуры. Эти временные рамки устанавливаются руководящими органами соответствующих организаций либо для процесса отбора кандидатов в целом, либо на разовой основе для выбора нового исполнительного главы.

56. Инспекторы отметили, что были выражены разные мнения относительно преимуществ и недостатков таких четких временных рамок. С одной стороны, было упомянуто, что установление четких временных рамок для процесса отбора кандидатов является желательным, в частности для сведения к минимуму возможности того, что новый исполнительный глава еще не будет выбран на момент истечения срока действия полномочий действующего главы, и для установления соответствующего переходного периода. С другой стороны, утверждалось, что необходимости в четких временных рамках нет, поскольку государства-члены знают о существующих требованиях, в том числе о сроках полномочий исполнительных глав, и что любые дополнительные требования для

⁴⁰ Исполнительный комитет ВОЗ, резолюция EB97.R10.

⁴¹ См. по ЮНЕСКО документ 180 EX/28, добавление; по ИКАО - документ Дос 7559/8 - Правила процедуры Совета, добавление С.

⁴² Организации системы Организации Объединенных Наций, имеющие детальные графики для отбора своих исполнительных глав, включают в себя ФАО, МАГАТЭ, МОТ, МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВОЗ и ВОИС.

их отбора с учетом политических аспектов самого этого процесса не оставляют достаточных возможностей для проявления гибкости и сделают процесс отбора чересчур жестким.

57. Инспекторы считают, что установление четких временных рамок для процесса отбора позволит свести к минимуму любой риск задержек с назначением нового исполнительного главы. Это даст возможность обеспечить бесперебойную передачу полномочий действующим главой новому исполнительному главе. Это обеспечит также вновь избранному исполнительному главе достаточно времени, чтобы освободиться от прежних функций, и облегчит переезд его самого и его семьи в новое место службы до начала срока действия мандата. Такие временные рамки могут устанавливаться на разовой основе руководящими органами организаций, которые будут иметь также возможность изменять их в ходе процесса отбора, как они могут счесть это целесообразным в свете их опыта.

58. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации облегчит своевременный выбор и бесперебойную передачу полномочий действующим главой новому исполнительному главе на основе передового опыта и извлеченных уроков.

Рекомендация 4

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует установить временные рамки для процесса отбора исполнительных глав, который должен завершаться как минимум за три месяца до истечения срока полномочий действующего главы, в целях обеспечения бесперебойной передачи полномочий действующим главой новому исполнительному главе.

D. Требования к возрасту/возрастные ограничения для кандидатов

59. Для кандидатов, претендующих на должность Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, не установлено никаких требований к возрасту или возрастным ограничениям, таких как желательный минимальный или максимальный возраст. Это положение характерно также для других организаций системы Организации Объединенных Наций, в которых также не установлено подобных требований к возрасту. На исполнительных глав, являющихся политическими назначенцами и избираемых государствами-членами, не распространяются обязательные положения о выходе на пенсию, применимые к сотрудникам их организаций. В некоторых из организаций системы Организации Объединенных Наций, таких как МАГАТЭ, ЮНЕСКО и ВОЗ, руководящие органы обсуждали предложения о возрастных требованиях, но ни одно из них не было принято.

60. Инспекторы узнали о том, что МВФ и Всемирный банк (согласно их регламентам) установили возрастные требования к своим исполнительным главам, закрепив положение о том, что их возраст не может превышать 65 лет на момент начала действия их первого срока полномочий и что они не могут занимать эту должность в возрасте старше 70 лет. Во Всемирном банке вопрос о возрастном ограничении недавно обсуждался в специальной рабочей группе. Возрастное ограничение для исполнительного главы установлено в качестве требования в Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФККП).

61. По этому вопросу были выражены разные мнения. С одной стороны, было упомянуто, что требования к возрасту, аналогичные установленным в МВФ и Всемирном банке, могли бы подойти и для организаций системы Организации Объединенных Наций по тем же самым причинам, т.е. для обеспечения того, чтобы исполнительные главы имели хорошее состояние физического и психического здоровья, необходимое для выполнения их обязанностей. Вместе с тем многие не поддерживают идею закрепления либо минимальных, либо максимальных возрастных ограничений. Было заявлено, что возраст кандидата должен быть лишь одним из различных критериев, которые должны рассматриваться в процессе отбора. Было заявлено также, что один лишь возраст не

является подходящим критерием для оценки пригодности руководителя. Кроме того, утверждалось, что дополнительные требования сделают процесс отбора чересчур жестким и не оставят места для гибкости. И наконец, была отмечена практика назначения специальных представителей Генерального секретаря, для которых никаких возрастных ограничений не установлено. Тем не менее, по мнению Инспекторов, аналогия между специальными представителями и Генеральным секретарем неуместна с учетом различий в их мандатах и в объемах их соответствующих обязанностей.

62. Инспекторы считают, что имеются весомые доводы как в пользу, так и против установления требований к возрасту кандидатов. Тем не менее Инспекторы придерживаются того мнения, что главный довод за установление требований к максимальному возрасту заключается в "обеспечении" надлежащего состояния физического и психического здоровья кандидатов. Этот вопрос можно было бы лучше решить, предусмотрев обязательное медицинское освидетельствование кандидатов до начала процесса выборов (см. рекомендацию 5).

Е. Медицинское освидетельствование кандидатов

63. В большинстве организаций исполнительные главы проходят обязательное медицинское освидетельствование после их избрания и по вступлении в должность. В некоторых организациях, таких как ОДВЗЯИ и ЮНИДО, исполнительные главы обязаны также в обязательном порядке проходить регулярные медицинские осмотры, как и другие сотрудники организаций. В других организациях (например, МАГАТЭ) исполнительный глава не обязан проходить какое-либо медицинское освидетельствование. Особым случаем в этом отношении является ВОЗ, которая, по решению ее Исполнительного комитета, обязывает всех кандидатов на должность Генерального директора проходить медицинское освидетельствование в медицинской службе ВОЗ до процесса выборов. Введение этой процедуры обосновывается стремлением избежать случаев, когда избранный исполнительный глава окажется непригодным для выполнения его функций по состоянию здоровья.

64. Были выражены разные мнения по поводу того, можно ли считать эту процедуру передовой практикой. С одной стороны, утверждалось, что выдвигающим кандидатуры правительствам следует проявлять должную осмотрительность для обеспечения того, чтобы их кандидаты имели хорошее состояние здоровья. Было заявлено также, что в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций исполнительный глава проходит медицинское освидетельствование после своего избрания и по вступлении в должность, а в некоторых - даже на ежегодной основе.

65. С другой стороны, была высказана мысль о том, что избрание исполнительного главы нельзя сравнивать с назначениями сотрудников, учитывая сложность, продолжительность и политический характер процесса выборов на должность исполнительного главы. Инспекторы выражают согласие с мнением о том, что было бы желательно перенять передовой опыт ВОЗ в других организациях системы Организации Объединенных Наций. Таким образом, всем кандидатам на должность исполнительного главы следует проходить медицинское освидетельствование до процесса выборов.

66. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации облегчит избрание или переизбрание пригодного по состоянию здоровья кандидата благодаря медицинскому освидетельствованию до отбора этого кандидата, о чем свидетельствует передовой опыт.

Рекомендация 5

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует просить всех кандидатов на должность исполнительного главы представлять вместе с краткой биографией справку о состоянии здоровья, выданную признанным медицинским учреждением.

Г. Региональная ротация и гендерный баланс

67. В своей резолюции 60/286 "[Генеральная Ассамблея] подчеркивает необходимость (...) учета при выявлении и выдвижении наилучшего кандидата на должность Генерального секретаря принципов региональной ротации и гендерного равенства".

68. Инспекторам было сообщено, что между государствами-членами существует неформальная договоренность относительно региональной ротации. В вопросах назначений исполнительных глав фондов и программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций необходимо обеспечить должный учет применимых принципов региональной ротации и гендерного баланса в соответствии с конкретными требованиями, установленными Генеральной Ассамблеей. До сведения Инспекторов была доведена информация о том, что географическая сбалансированность должна обеспечиваться не только в случае должности Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, но и в случае должностей исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций в целом (а также должностей исполнительных глав других международных организаций).

69. В уставах и соответствующих руководящих документах директивных органов специализированных учреждений и МАГАТЭ не содержатся положения о региональной ротации или гендерном равенстве применительно к выбору исполнительного главы. Исключение составляет МСЭ, где должно надлежащим образом учитываться "справедливое географическое распределение между районами мира"⁴³ при избрании Генерального секретаря, заместителя Генерального секретаря и директоров бюро МСЭ. Однако Инспекторам было сообщено о том, что, несмотря на отсутствие таких положений, между государствами-членами существует договоренность относительно региональной ротации и в принципе также относительно гендерного равенства, аналогичная договоренности, существующей при выборе Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

70. Инспекторы отметили следующую практику, касающуюся применения принципа региональной ротации: если исполнительные главы МВФ, ПРООН, ЮНИСЕФ, Всемирного банка и ВПП всегда выбирались из числа представителей развитых стран, то исполнительные главы ЮНКТАД и ЮНИДО всегда избирались из числа представителей развивающихся стран. В настоящее время женщины являются исполнительными главами лишь двух специализированных учреждений (ЮНЕСКО и ВОЗ). В некоторых организациях, таких как ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ИМО, МСЭ, Организация Объединенных Наций, ЮНИДО, ВПС, ВМО и ВОЗ, исполнительными главами всегда были мужчины. Исполнительными главами фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций в прошлом были преимущественно мужчины; однако большинство действующих исполнительных глав - женщины (УВКПЧ, ПРООН, ЮНФПА, Хабитат ООН, ЮНИСЕФ, БАПОР и ВПП).

71. Представители некоторых государств-членов заявили Инспекторам, что справедливое географическое распределение и гендерный баланс имеют важное значение, но в то же время гражданство и пол кандидатов являются лишь двумя факторами из множества других

⁴³ Пункт 1.b статьи 9 Устава МСЭ.

соответствующих критериев отбора. Исключительно важно обеспечить справедливое географическое распределение и гендерный баланс не только в конкретной организации, но в организациях системы Организации Объединенных Наций в целом. Ни одна страна или группа стран не должна обладать исключительным правом выдвигать кандидатов на должность исполнительной главы какой-либо конкретной организации. Кроме того, ограничение сроков полномочий максимум двумя подряд в соответствии с правилом, действующим во многих организациях системы Организации Объединенных Наций, должно строго соблюдаться, с тем чтобы позволить обеспечить надлежащую региональную и гендерную сбалансированность среди исполнительных глав. И наконец, другие страны-члены предложили рассмотреть вопрос об ограничении числа сроков полномочий исполнительных глав одним сроком.

72. Продолжительность срока полномочий исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций варьируется от трех лет (ИКАО) до пяти лет, но большинство организаций установили либо четырехлетний срок (например, ФАО, МАГАТЭ, ИМО, МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО и ВОИС), либо пятилетний срок (МОТ, Организация Объединенных Наций, ВПС, ВОЗ). Большинство организаций ограничивают число сроков полномочий двумя сроками подряд (тремя - в ВМО). В ФАО, МАГАТЭ и МОТ, где исполнительные главы были переназначены на третий срок, максимальное число сроков полномочий подряд после этого, в 2009 году, было ограничено руководящими/директивными органами ФАО⁴⁴ и МОТ⁴⁵ двумя сроками.

73. В категории фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций некоторые организации, такие как ЮНКТАД, УВКБ и ВПП, либо на основе своих уставов, либо на основе решений или резолюций руководящих органов ограничили количество сроков полномочий двумя сроками. Другие организации не имеют официальных ограничений числа сроков. Некоторые из них (например, ПРООН, БАПОР) закрепили практику, в соответствии с которой ни один исполнительный глава не может исполнять полномочия более двух сроков подряд, другие же не имеют такой практики. Продолжительность сроков полномочий исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций составляет четыре или пять лет.

74. Проведя обзор прошлой практики, Инспекторы пришли к выводу, что при назначении исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций принципы географической ротации и гендерного баланса в целом не соблюдались. В процессе выбора руководителей политические соображения и реалии все еще превалируют над принципами географической ротации и гендерной сбалансированности.

75. С учетом различий в структурах и периодичности проведения сессий руководящих органов организаций Инспекторы считают, что все организации должны ограничить число сроков полномочий их исполнительных глав максимум двумя сроками подряд, каждый из которых не должен превышать пяти лет, поскольку это позволит обеспечить надлежащую региональную и гендерную сбалансированность среди исполнительных глав, а также привнести новое видение в управление и руководство организациями.

76. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит согласованность в вопросах региональной ротации и обеспечения гендерной сбалансированности среди исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций.

⁴⁴ См. документ С2009/LIM/8, стр. 3 и 4.

⁴⁵ См. документ GB.306/PFA/17, paras. 1 and 2.

Рекомендация 6

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует принять положения, ограничивающие количество сроков полномочий их исполнительных глав максимум двумя сроками подряд, каждый из которых не должен превышать пяти лет, если такие положения еще не были приняты.

Г. Внутренние кандидаты

77. Внутренние кандидаты, претендующие на должность исполнительного главы, могут неправомерно использовать или злоупотреблять своими функциями и ресурсами (например, контракты, поездки, офисное оборудование, персонал и т.д.) в рамках проведения своих собственных кампаний. Такое положение не только будет неэтичным, но и приведет к неравенству возможностей между внутренними и внешними кандидатами и может вызвать раскол среди персонала.

78. Хотя положения и правила о персонале, кодексы поведения и другие административные инструкции организаций системы Организации Объединенных Наций и охватывают ситуации, связанные с конфликтом интересов, применительно к внутренним кандидатам, принимающим решение баллотироваться на должность исполнительного главы, ни одна из организаций системы Организации Объединенных Наций, за исключением МСЭ, не имеет официальных процедур, применимых к внутренним кандидатам, претендующим на должность исполнительного главы, включая какие-либо обязательные или дискреционные требования относительно приостановления исполнения своих обязанностей внутренними кандидатами в ходе кампаний в целях недопущения любого потенциального конфликта интересов или неправомерного использования своих функций, персонала и офисного оборудования для целей своих кампаний⁴⁶.

79. Тем не менее, несмотря на отсутствие таких процедур для внутренних кандидатов, в некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций (таких как Организация Объединенных Наций, ЮНЕСКО и ВОЗ) были случаи, когда внутренние кандидаты, претендующие на должность исполнительного главы, в добровольном порядке уходили в отпуск и/или прекращали свое участие в деятельности организации.

80. Инспекторам было сообщено, что по вопросу о полезности процедур, требующих от внутренних кандидатов, претендующих на должность исполнительного главы, приостанавливать выполнение своих функций в ходе своих кампаний, мнения расходятся. С одной стороны, было сочтено практически нецелесообразным, если в случае баллотирования действующего исполнительного главы на новый срок он или она должны будут приостановить выполнение своих функций в ходе кампаний, поскольку такой перерыв негативно сказался бы на управлении организацией. С другой стороны, было сочтено некорректным, если действующий исполнительный глава, баллотирующийся на новый срок, не будет отправляться в специальный отпуск, при том что другие внутренние кандидаты обязаны будут это сделать. Было упомянуто также, что порой трудно определить продолжительность кампании и, следовательно, продолжительность специального отпуска внутреннего кандидата. До сведения Инспекторов была доведена информация о том, что некоторые внутренние кандидаты намеренно выжидают, когда останется почти месяц до истечения предельного срока выдвижения кандидатур, в то время как их кандидатура в неофициальном порядке

⁴⁶ В МСЭ в соответствии с положением 12.2 положений и правил о персонале "[любой] назначаемый сотрудник..., баллотирующийся на одну из выборных официальных должностей [включая Генерального секретаря МСЭ]... автоматически отправляется Генеральным секретарем в специальный отпуск без сохранения содержания... со следующего дня после даты представления его кандидатуры Генеральному секретарю".

известна и кадровые ресурсы и возможности организации начинают использоваться в их кампании задолго до официального выдвижения их кандидатуры, что ставит под вопрос сам смысл действующего положения.

81. Кроме того, необходимо будет принять решения по другим деталям отпуска, помимо его продолжительности, в частности по таким вопросам, как: должен ли быть такой отпуск оплачиваемым или неоплачиваемым, какое лицо или руководящий орган должны принимать решение о специальном отпуске, каким должен быть специальный отпуск: обязательным или добровольным, и т.д. И наконец, можно привести довод о том, что случаи, связанные с узурпацией внутренними кандидатами своего положения в организации в интересах проведения их кампаний, будут охватываться соответствующими положениями и правилами о персонале организации и/или кодексом поведения/этики организации.

82. Инспекторы считают, что вопрос, связанный с возможным злоупотреблением своими функциями в интересах собственных кампаний внутренними кандидатами, баллотирующимися на должность исполнительного главы, включая исполнительного главу, претендующего на переизбрание, необходимо урегулировать в целях предотвращения возможного неправомерного использования ресурсов организации, которое негативно скажется на управлении организацией в результате раскола среди персонала, а также в целях обеспечения равных возможностей для всех кандидатов. В то же время они осознают, что приостановление функций таких внутренних кандидатов было бы не всегда целесообразным, например в случае исполнительного главы, баллотирующегося еще на один срок. Например, если сотрудников Организации Объединенных Наций, являющихся кандидатами на должность Генерального секретаря, вполне можно будет отправить в специальный отпуск без сохранения содержания, сохранив для них действие положений и правил о персонале, то отправить претендующего на второй срок действующего Генерального секретаря, на которого не распространяются положения и правила о персонале, в специальный отпуск без сохранения содержания будет нельзя с учетом его мандата и функций⁴⁷.

83. В связи с этим Инспекторы считают, что любые подобные нарушения со стороны внутренних кандидатов необходимо охватить положениями и правилами о персонале и/или кодексом поведения/этики каждой организации и что соответствующие положения следует также распространить на исполнительных глав организаций. Необходимо также установить процедуры для проведения расследований любых случаев предполагаемого нарушения этих положений, включая случаи, касающиеся исполнительного главы, там, где они отсутствуют. Аналогичным образом следует подходить к рассмотрению любых утверждений о мести нового или переизбранного исполнительного главы проигравшим выборы внутренним кандидатам после проведения выборов (см. рекомендацию 10 в настоящем докладе).

Н. Корректное поведение в ходе избирательной кампании

84. До сведения Инспекторов была доведена информация о том, что предположительно были случаи, когда в ходе избирательной кампании кандидаты и/или поддерживающие их правительства в обмен на голоса за определенных кандидатов предлагали делегатам и представителям государств-членов такие услуги, как приглашения в поездки, подарки, такого рода обещания, как обеспечить наем сотрудников и/или закупки в определенных странах, пожертвования или обещания внести внебюджетные взносы.

85. Инспекторы считают, что такого рода поведение может запятнать процесс выборов и негативно сказаться на честности этого мероприятия и доверии к этому процессу и к кандидату в случае его избрания. Номилирующие правительства и их кандидаты на должность исполнительного главы

⁴⁷ См. выше, примечание 3, JIU/REP/2009/8-Comments of the United Nations Secretariat, p. 7.

должны в ходе кампании придерживаться образцового стиля поведения и соблюдать самые высокие стандарты этического поведения, воздерживаясь от действий, подрывающих добросовестность избирательного процесса и доверие к нему⁴⁸.

86. По мнению Инспекторов, в случаях, когда в положениях и правилах о персонале и кодексе поведения/этики той или иной организации не содержится запрета на такую практику и не предусматривается санкций за нее, такие положения следует включить в них, приняв соответствующие поправки. См. рекомендацию 9 в настоящем докладе.

87. Такое поведение, по мнению Инспекторов, следует неизменно считать незаконным и неэтичным и следует осудить. Если внутренний кандидат или добившийся успеха внешний кандидат, согласно утверждениям, замешаны в такой практике, они должны становиться объектом расследования и дисциплинарного процесса, как и в любых других случаях, связанных с предполагаемыми проступками/недостойным поведением, согласно процедурам, применимым соответственно к сотрудникам и исполнительным главам. Результаты расследования или дисциплинарного процесса должны доводиться до сведения руководящего органа организации для рассмотрения. См. рекомендацию 10 в настоящем докладе.

88. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации обеспечит подотчетность, этичность и прозрачность процесса выбора.

Рекомендация 7

Руководящим/директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует осудить и запретить такие неэтичные виды практики, как обещания, протекция, приглашения, подарки и т.д. со стороны кандидатов на должность исполнительного главы или поддерживающих их правительств в ходе отборочной/избирательной кампании в обмен на голоса за определенных кандидатов.

III. УСЛОВИЯ СЛУЖБЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГЛАВ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

A. Условия назначения

89. Условия назначения Генерального секретаря Организации Объединенных Наций устанавливаются Генеральной Ассамблеей, а исполнительных глав специализированных учреждений и МАГАТЭ определяются их соответствующими руководящими органами. В некоторых организациях, таких как Организация Объединенных Наций, МАГАТЭ и ВОЗ, условия назначения публикуются в качестве официальных документов их руководящих органов. В целом переговоры избранных исполнительных глав об условиях назначения после их избрания не проводятся, кроме некоторых исключительных случаев. Любые изменения или поправки к условиям назначения должны одобряться руководящими органами организации.

90. Условия назначения исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций аналогичны условиям назначения других старших должностных лиц Организации Объединенных Наций на уровне заместителя Генерального секретаря.

⁴⁸ Внутренние кандидаты, баллотирующиеся на должность исполнительного главы, продолжают руководствоваться соответствующими положениями и правилами о персонале и другими административными инструкциями, кодексом поведения своих организаций, а также принятыми в 2001 году *Стандартами поведения для международной гражданской службы*.

91. Инспекторы отметили, что условия назначения исполнительных глав различных организаций существенно разнятся, в том числе в вопросах продолжительности срока полномочий и его возобновляемости, шкал окладов и предоставляемых надбавок.

1. Продолжительность и возобновление срока полномочий

92. Вопросы, касающиеся продолжительности и количества сроков полномочий исполнительных глав, были рассмотрены в разделе F главы II, когда речь шла о региональной ротации и гендерном балансе среди исполнительных глав⁴⁹.

2. Шкалы окладов и надбавки

93. Оклады исполнительных глав в Организации Объединенных Наций, специализированных учреждениях и МАГАТЭ устанавливаются руководящими органами соответствующих организаций в начале срока полномочий. В некоторых случаях оклад корректируется с учетом инфляции на промежуточных этапах срока полномочий на основе стандартов КМГС, как и в случае обычных штатных сотрудников. Предоставляемые надбавки аналогичны надбавкам, предоставляемым штатным сотрудникам. Большинство исполнительных глав получают также субсидию на аренду жилья и средства на представительские расходы. Уровни окладов и размеры надбавок исполнительных глав в разных организациях являются разными.

94. Шкалы окладов исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций, на которых распространяется действие положений о персонале и административных инструкций Организации Объединенных Наций, эквивалентны шкалам окладов других должностных лиц Организации Объединенных Наций на уровне заместителя Генерального секретаря, и они также получают субсидию на аренду жилья и средства на представительские расходы. Оклад Администратора ПРООН на 15% выше окладов исполнительных глав других фондов, программ, вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций⁵⁰.

95. Инспекторам было сообщено о том, что сравнительное исследование шкал окладов и надбавок исполнительных глав в системе Организации Объединенных Наций, подготовленное КСР, свидетельствует о существенных различиях в уровнях вознаграждения и надбавок в организациях системы.

96. Инспекторы полагают, что необходимо обеспечить большую согласованность и гармонизацию условий назначения исполнительных глав специализированных учреждений и МАГАТЭ. Поэтому они считают, что на основе исследования КСР и по согласованию с КМГС следует разработать общие критерии с целью обеспечить основу для установления шкал окладов и надбавок для исполнительных глав этих учреждений их соответствующими руководящими органами. Соответствующие параметры могут включать в себя общий годовой или двухгодичный бюджет организации, число сотрудников, а также местоположение штаб-квартиры организации.

97. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит уровень согласованности и обеспечит гармонизацию условий назначения исполнительных глав специализированных учреждений и МАГАТЭ и, возможно, приведет также к экономии средств.

⁴⁹ См. выше пункты 67-76 настоящего доклада.

⁵⁰ На основании положений резолюции 57/310 Генеральной Ассамблеи от июня 2003 года.

Рекомендация 8

КСР по согласованию с КМГС и на основе его сравнительного исследования шкал окладов и надбавок исполнительных глав в системе Организации Объединенных Наций следует разработать общие критерии с целью обеспечить основу для установления шкал окладов и надбавок для исполнительных глав специализированных учреждений и МАГАТЭ их соответствующими руководящими органами.

В. Конфликт интересов и проступки/недостойное поведение

98. Положения, касающиеся конфликтов интересов и любых потенциальных проступков/недостойного поведения исполнительных глав, не унифицированы в каком-либо одном кодексе. Они содержатся в условиях назначения исполнительных глав, а также в уставах, кодексах поведения/этики и в положениях и правилах о персонале организаций.

99. В случае Генерального секретаря Организации Объединенных Наций положения и правила о персонале Организации Объединенных Наций не распространяются на него, поскольку он является главным административным должностным лицом организации, а не сотрудником⁵¹. Статус, основные права и обязанности Генерального секретаря определяются в соответствующих положениях Устава, в частности в статье 100⁵². Вопросы, касающиеся конфликтов интересов, затрагиваются также в присяге, произносимой устно Генеральным секретарем, и урегулируются через его участие в программе представления деклараций о доходах и финансовых активах (ДДФА). И наконец, в пункте 4 b) резолюции 11 (I) Генеральной Ассамблеи⁵³ закрепляются положения, касающиеся вопросов, связанных с конфликтами интересов, по завершении срока полномочий Генерального секретаря.

100. Исполнительные главы фондов, программ и вспомогательных органов Организации Объединенных Наций назначаются Генеральным секретарем и являются сотрудниками Организации Объединенных Наций; следовательно, к ним применяются соответствующие нормы положений и правил о персонале, кодекса поведения/этики Организации Объединенных Наций, касающиеся конфликта интересов и проступков/недостойного поведения. Например, в соответствии с правилом 1.2 i) правил о персонале Организации Объединенных Наций "Сотрудники не должны пытаться оказывать влияние на государства-члены, главные или вспомогательные органы Организации Объединенных Наций или группы экспертов, с тем чтобы добиться изменения позиции или решения, принятого Генеральным секретарем, включая решения, касающиеся финансирования программ или подразделений Секретариата, или с тем чтобы заручиться поддержкой для улучшения своего личного положения или личного положения других сотрудников, или для блокирования или пересмотра неблагоприятных решений, касающихся их статуса или статуса их коллег".

101. В специализированных учреждениях и МАГАТЭ положения, касающиеся конфликтов интересов и любых потенциальных проступков/недостойного поведения, часто включаются в

⁵¹ См. выше, примечание 3.

⁵² См. доклады A/54/695 и Согг.1 ("Предлагаемые положения, регулирующие статус, основные права и обязанности должностных лиц, помимо сотрудников Секретариата и экспертов в командировках") и A/54/710 и Согг.1 ("Положения, регулирующие статус, основные права и обязанности Генерального секретаря"), представленные в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции 52/252 от 8 сентября 1998 года. Ассамблея рассмотрела оба доклада и приняла резолюцию 55/221, в которой уже более не содержится просьба к Генеральному секретарю предложить положения, регулирующие статус, основные права и обязанности Генерального секретаря.

⁵³ См. приложение I к настоящему докладу.

условия назначения исполнительного главы. Исполнительные главы подписывают также текст присяги, который содержит общие положения, касающиеся корректного поведения, и руководствуются кодексом поведения/этики их соответствующих организаций в случае существования таковых или положениями разработанных КМГС Стандартов поведения для международной гражданской службы. И наконец, во многих специализированных учреждениях к исполнительным главам применяются также положения и определенные правила о персонале либо непосредственно, либо на основе ссылки в условиях назначения.

102. Вместе с тем Инспекторы отметили существование *лакуны* в том смысле, что в некоторых организациях положения и правила о персонале не применяются к исполнительным главам, поскольку они не считаются сотрудниками организаций, а в некоторых других организациях они применяются лишь частично, вследствие чего многие положения, касающиеся конфликта интересов или других проступков/недостойного поведения, неприменимы к исполнительным главам. Кроме того, положения относительно конфликта интересов и проступков/недостойного поведения, применимые к исполнительным главам, значительно варьируются от организации к организации по степени детализации и полноте охвата. Например, в нескольких организациях системы Организации Объединенных Наций нет положений, запрещающих получение вознаграждения за деятельность вне организации или членство в советах неправительственных организаций (НПО), а также нет никаких ограничений в отношении найма после завершения срока полномочий исполнительных глав.

103. В то же время Инспекторы узнали о том, что МВФ и Всемирный банк имеют детальные положения о конфликтах интересов, касающиеся их исполнительных глав. В условиях назначения оговаривается, что исполнительные главы руководствуются кодексом поведения организации, и они содержат не только общее положение о конфликте интересов, но и конкретные нормы, касающиеся подарков и почестей, некоммерческой деятельности, занятости на стороне, управления частными инвестициями и ДДФА.

104. Поэтому Инспекторы считают, что организациям системы Организации Объединенных Наций следует обновить и согласовать их положения относительно конфликтов интересов, применимые к исполнительным главам, на основе передового опыта организаций. Такие положения о конфликте интересов должны содержать, в частности, конкретные требования, касающиеся независимости исполнительного главы от любого лица или органа вне организации; применения кодекса поведения/этики организации к исполнительным главам; запрета на занятость вне организации и на участие в некоммерческих организациях в ходе и по истечении срока полномочий; положения, регулирующие членство в советах некоммерческих или других организаций; получения подарков, почестей и наград; положения о конфиденциальности; а также общую клаузулу о конфликте интересов. Эти положения следует включать в условия назначения исполнительных глав или подписываемый ими контракт, либо - в качестве альтернативы - сами условия назначения или контракт должны содержать конкретные ссылки на применимые положения.

105. Кроме того, условия назначения, уставные документы, кодексы поведения/этики или положения и правила о персонале организации, применимые к исполнительному главе, должны содержать положения, касающиеся любых потенциальных проступков/недостойного поведения со стороны исполнительного главы, включая месть, домогательства, неэтичное поведение в процессе выборов и любые нарушения, связанные с декларациями о доходах и финансовых активах. Если условия назначения исполнительного главы не содержат таких положений, конкретные ссылки на такие требования следует включить в соответствующие нормы устава, положений и правил или кодекса поведения/этики организации.

106. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит уровень подотчетности, этичности, согласованности и обеспечит гармонизацию положений, касающихся предполагаемых

случаев конфликта интересов и/или проступков/недостойного поведения исполнительных глав, на основе передового опыта.

Рекомендация 9

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует принять положения, на всеобъемлющей основе урегулирующие проблемы, связанные с конфликтами интересов и/или возможными проступками/недостойным поведением исполнительных глав, если такие положения еще не были приняты.

107. И, наконец, Инспекторы отметили, что ощущается нехватка в процедурах рассмотрения дел, связанных с предполагаемым конфликтом интересов или проступками/недостойным поведением исполнительных глав, с учетом того, что принятие окончательного решения остается прерогативой исполнительного главы как главного административного должностного лица организации. Такие процедуры существуют лишь в исключительных случаях и касаются ограниченного круга конкретных ситуаций. Например, в соответствии с положением 1.6 правил о персонале ВОИС для участия во внешней деятельности штатным сотрудникам необходимо получить предварительное разрешение Генерального секретаря, а для участия во внешней деятельности Генерального директора необходимо получить предварительное разрешение государств-членов в лице Координационного комитета, но какие-либо другие регулятивные аспекты, касающиеся конфликтов интересов, в случае Генерального директора отсутствуют.

108. На практике исполнительные главы в таких ситуациях на разовой и индивидуальной основе консультируются с соответствующим департаментом (управление людских ресурсов, правовой департамент или бюро/подразделение по вопросам этики) относительно любого потенциального конфликта интересов и могут также запрашивать разрешение руководящего органа своей организации.

109. Инспекторы считают, что в Организации Объединенных Наций, специализированных учреждениях и МАГАТЭ необходимо установить процедуры для всеобъемлющего и систематического рассмотрения случаев конфликтов интересов, касающихся исполнительного главы, а также любых утверждений об их проступках/недостойном поведении. Расследованием таких дел должны заниматься органы внутреннего надзора или бюро/подразделения по вопросам этики либо ОИГ. Доклад о результатах расследования должен представляться непосредственно руководящему органу соответствующей организации для принятия соответствующих мер. В случае принятия соответствующего решения ОИГ, как единственный внешний независимый надзорный орган системы Организации Объединенных Наций, может проводить такие расследования по собственной инициативе.

110. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит уровень подотчетности, этичности, согласованности и обеспечит гармонизацию процедур рассмотрения любых предполагаемых случаев недостойного поведения/проступков, включая месть и нарушения в части ДДФА, которые были совершены исполнительными главами организаций системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 10

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует, в случае необходимости, поручать внутреннему управлению/подразделению по вопросам надзора или этики или ОИГ проведение расследований в связи с предполагаемыми случаями недостойного поведения или проступков, включая месть и нарушения в части представления деклараций о доходах и финансовых активов, которые

были предположительно совершены исполнительными главами организаций системы. Проводящий расследование орган должен докладывать о результатах расследований непосредственно руководящему органу соответствующей организации для принятия ею соответствующих мер. Вместе с тем ОИГ в случае принятия соответствующего решения может проводить такие расследования по собственной инициативе.

С. Декларации о доходах и финансовых активах

111. На Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и исполнительного главу ВМО распространяются нормы политики их соответствующих организаций, касающиеся представления деклараций о доходах и финансовых активах (ДДФА), тогда как в ФАО, ИМО, ВОИС и ЮНЕСКО политика в отношении ДДФА отсутствует. ЮНЕСКО, ВПС и ВОИС в настоящее время разрабатывают политику в отношении ДДФА. В МСЭ Совет в ходе своей сессии, проходившей в октябре 2009 года, одобрил создание должности сотрудника МСЭ по вопросам этики и установил основные принципы реализации политики МСЭ в области раскрытия финансовой информации и политики МСЭ в области защиты персонала от мести за информирование о случаях недостойного поведения (информирование о нарушениях). Они будут представлены для окончательного утверждения на сессии Совета в апреле 2010 года. В МАГАТЭ действует политика в отношении ДДФА, применимая к Генеральному директору. МОТ и ВОЗ имеют механизм обязательного раскрытия информации, именуемой "реестром финансовых интересов" и "декларацией о финансовых интересах". Генеральный секретарь на добровольной основе размещает свою ДДФА на вебсайте Организации.

112. Исполнительные главы фондов и программ Организации Объединенных Наций, назначаемые Генеральным секретарем, также участвуют в программе раскрытия финансовой информации Организации Объединенных Наций, и многие из них в добровольном порядке обнародовали также свои конфиденциальные ДДФА.

113. В Организации Объединенных Наций ДДФА направляются в Бюро по вопросам этики и рассматриваются и проверяются внешним консультантом⁵⁴. После выявления потенциального конфликта интересов в процессе проверки ДДФА участнику или сотруднику рекомендуется предпринять определенные действия для устранения конфликта с учетом наилучших интересов Организации Объединенных Наций. Реестр финансовых интересов и декларация о финансовых интересах исполнительных глав МОТ и ВОЗ рассматриваются соответственно Казначеем и Финансовым контролером и Правовым управлением, а декларация Генерального секретаря ВМО хранится у Председателя Совета ВМО без проверки.

114. Инспекторы отметили, что, если нарушения в части ДДФА, совершенные сотрудниками организаций, обычно рассматриваются бюро/подразделением по вопросам этики организации в случае создания таковых или управлением людских ресурсов либо правовым департаментом, четкие и унифицированные процедуры, касающиеся нарушений в части ДДФА, совершаемых исполнительными главами, отсутствуют. В связи с этим следует обратить внимание на рекомендации 15 и 16 в докладе ОИГ "Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2006/2), в которых было предложено, соответственно, создать в каждой организации системы Организации Объединенных Наций функциональное звено по вопросам этики и ввести в действие официальную политику в области ДДФА.

115. Инспекторы отметили далее отсутствие каких-либо положений или процедур, касающихся любых нарушений или предполагаемых нарушений в части ДДФА со стороны исполнительных глав Организации Объединенных Наций, ее специализированных учреждений и МАГАТЭ. Поэтому они

⁵⁴ "ПрайсуотерхаусКуперс".

предлагают передавать такие дела в бюро/подразделение по вопросам этики соответствующей организации или в ОИГ, которые после проведения расследований должны докладывать о результатах руководящему органу для принятия соответствующих мер. См. рекомендацию 10 выше.

116. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит уровень подотчетности, этичности, согласованности и обеспечит гармонизацию политики в области раскрытия финансовой информации в специализированных учреждениях системы Организации Объединенных Наций и МАГАТЭ⁵⁵.

Рекомендация 11

Руководящим органам ФАО, МАГАТЭ, МОТ, ИМО, ЮНЕСКО, ВПС, ВОЗ и ВОИС следует установить политику в области раскрытия финансовой информации в отношении их исполнительных глав.

D. Служебные аттестации

117. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций и другие исполнительные главы подотчетны государствам-членам. Для них не существует системы служебной аттестации в строгом смысле в отличие от аттестации сотрудников организаций. Косвенным образом обзор осуществляется руководящими органами организаций на основе периодических докладов об осуществлении программы работы или представления предложений по бюджету по программам.

118. Генеральный секретарь представляет доклады о результатах работы Пятому комитету, Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) и Комитету по программе и координации (КПК), что обеспечивает основу для постоянной оценки результатов. Аналогичным образом, исполнительные главы специализированных учреждений и МАГАТЭ отчитываются перед своими директивными органами. Для всех исполнительных глав переизбрание также представляет собой имплицитную, косвенную оценку результативности. Для сравнения: служебные аттестации исполнительных глав МВФ и Всемирного банка проводятся руководящими комитетами, которые отчитываются перед их соответствующими советами. Кроме того, МВФ и Всемирный банк в настоящее время разрабатывают параметры служебной аттестации своих исполнительных глав.

119. Исполнительные главы фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций в дополнение к их периодическим докладам, представляемым исполнительным советам их соответствующих организаций, проходят служебную аттестацию у Генерального секретаря в виде договоров старших руководителей. Инспекторы узнали также о том, что Директор-исполнитель ЮНФПА в добровольном порядке участвует во всеобъемлющей круговой служебной аттестации, а в ПРООН и ЮНИСЕФ проводятся глобальные обследования сотрудников, в которых содержатся вопросы об отношении сотрудников к стилю руководства, осуществляемого исполнительной главой.

120. Инспекторам было сообщено о расхождении мнений относительно необходимости, преимуществ и практической целесообразности служебных аттестаций Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и исполнительных глав специализированных учреждений и МАГАТЭ. С одной стороны, утверждалось, что формализованная система служебной аттестации является нереалистичной, поскольку Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций и исполнительные главы этих учреждений являются избираемыми должностными лицами, подотчетными только государствам-членам их соответствующих организаций. Создание такой системы затрудняется такими факторами, как политические аспекты их работы, а также другие

⁵⁵ См. выше, примечание 9, касающееся МОТ.

практические и административные соглашения, такие как определение органа, который будет проводить служебную аттестацию, критерии и параметры оценки, которые будут применяться, и конфигурация возможной системы обжалования (неотъемлемая часть любой служебной аттестации). Поэтому было предложено придать служебной аттестации исполнительных глав форму политической дискуссии, которая может повлиять на решение о том, будет ли исполнительный глава переизбран на второй срок.

121. С другой стороны, утверждалось, что служебная аттестация Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и исполнительных глав специализированных учреждений и МАГАТЭ была бы полезной и вполне возможной, если воспользоваться примерами МВФ и Всемирного банка, а также примером управленческих договоров исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций. Официальная оценка могла бы также обеспечить дополнительную основу для принятия решения о продлении срока полномочий исполнительного главы. Примеры критериев оценки можно найти в системах служебных аттестаций, разработанных МВФ и Всемирным банком, и в аттестациях, используемых в ЮНФПА, а также в управленческих договорах исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций. Как и в МВФ и Всемирном банке, ответственным за систему управления служебной деятельностью можно было бы назначить комитет в составе отдельных государств-членов руководящего органа организации, который представлял бы периодические доклады для рассмотрения в соответствующие руководящие органы.

122. Инспекторы выражают согласие со вторым мнением относительно того, что служебная аттестация Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и исполнительных глав специализированных учреждений и МАГАТЭ была бы возможной и полезной. Критерии оценки должны быть аналогичными критериям, разработанным МВФ и Всемирным банком, а также критериям, предусмотренным в управленческих договорах исполнительных глав фондов, программ, других вспомогательных органов и подразделений Организации Объединенных Наций. Указанная система должна быть рассмотрена руководящими органами организаций системы Организации Объединенных Наций. После ее создания ответственными за ее использование следует назначить комитеты в составе членов организаций, на справедливой основе представляющих регионы. Каждый комитет должен представлять периодические доклады для рассмотрения в их соответствующий руководящий орган. Такая система служебной аттестации, по мнению Инспекторов, стала бы хорошим средством для дополнения существующих "имплицитных" служебных аттестаций (т.е. докладов о результатах работы, представляемых исполнительными главами руководящим органам организаций), поскольку подобная система позволила бы проводить своевременные, периодические оценки и охватывала бы также дополнительные критерии, такие как руководящая роль, подотчетность, управленческая компетентность и способность исполнительных глав работать в коллективе.

Е. Другие вопросы

1. Получение подарков, почестей и наград

123. Вопросы получения подарков, почестей, наград и т.д. исполнительными главами фондов, программ и вспомогательных органов Организации Объединенных Наций, которые назначаются Генеральным секретарем и являются сотрудниками Организации Объединенных Наций, регулируются положениями и правилами о персонале Организации Объединенных Наций. Эти исполнительные главы в случае необходимости запрашивают также предварительное разрешение у Генерального секретаря и могут обращаться за советом в Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам этики.

124. В случае Генерального секретаря, хотя тот и не является сотрудником, на которого распространяются положения и правила о персонале Организации Объединенных Наций, подарки регистрируются Канцелярией Генерального секретаря (КГС). Любые предложения об оказании почестей и вручении наград тщательно анализируются Бюро по вопросам этики на предмет возможного конфликта интересов. Генеральный секретарь ни при каких обстоятельствах не получает специальных услуг или вознаграждения.

125. Что касается исполнительных глав специализированных учреждений и МАГАТЭ, то вопросы получения подарков, почестей и наград регулируются положениями и правилами о персонале или кодексом поведения/этики каждой организации либо условиями назначения исполнительного главы.

126. Политика в отношении получения подарков, почестей, наград и т.д. варьируется. Одни организации, такие как Организация Объединенных Наций и ВОЗ, разрешают принимать подарки, если они имеют символическую стоимость, а другие организации придерживаются политики "неприемлемости получения подарков", в соответствии с которой подарки не должны приниматься за исключением тех случаев, когда отказ принять подарок может быть сочтен оскорбительным.

127. Инспекторы отметили, что в ряде организаций положения, регулирующие получение подарков, почестей и наград сотрудниками, в порядке презумпции распространяются также на исполнительных глав. В то же время в этих положениях оговаривается, что для получения подарков, почестей, наград и т.д. требуется предварительное разрешение исполнительного главы. Проблема возникает в том случае, если дело касается получения подарков, почестей, наград и т.д. исполнительным главой, поскольку он или она должны будут принять решение в отношении себя.

128. Хотя на практике исполнительные главы в подобных ситуациях будут в индивидуальном порядке консультироваться с правовым отделом до возможного получения подарка и могут также запрашивать предварительное разрешение у руководящего органа организации, Инспекторы считают, что здесь существует лакуна, и, следовательно, налицо необходимость установления положений о получении подарков, почестей, наград и т.д. исполнительными главами.

129. В МВФ и Всемирном банке получение подарков исполнительными главами запрещено, кроме тех случаев, когда отказ принять подарок может быть сочтен оскорбительным. В подобных случаях получение подарка будет зависеть от разрешения исполнительных директоров, и подарки считаются собственностью организации и вносятся в инвентарные списки. Аналогичным образом, получение почестей, наград и ученых степеней исполнительными главами МВФ и Всемирного банка требует предварительного разрешения исполнительных директоров. Положения, касающиеся получения подарков, почестей, наград и т.д., включаются также в условия назначения исполнительного главы.

130. Инспекторы были уведомлены о том, что подарки, предлагаемые Генеральным секретарем и исполнительными главами специализированных учреждений и МАГАТЭ видным деятелям, проводятся по дебету таких различных бюджетных статей, как протокол, представительские расходы, принадлежности или прочие расходы. Инспекторы считают, что такие подарки должны иметь символическую стоимость и должны отражать деятельность организации (например, публикации). Расходы на них должны проводиться по дебету единой бюджетной статьи для облегчения их отслеживания и контроля за ними.

131. И наконец, Инспекторы выступают за установление жесткой политики в отношении получения подарков, почестей, наград и т.д. исполнительными главами, поскольку получение подарков влечет за собой принятие административных мер (информация о подарке, регистрация подарка, хранение подарка, последующая реализация на аукционе и положения об использовании вырученных средств и т.д.). Инспекторы считают политику, действующую в МВФ и Всемирном банке, передовой практикой и предлагают другим организациям системы Организации Объединенных Наций установить аналогичную политику.

132. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит внедрить передовой опыт, повысить согласованность и обеспечить гармонизацию политики в отношении получения подарков, почестей, наград и т.д. исполнительными главами.

Рекомендация 12

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует установить жесткую политику в отношении получения подарков, почестей, наград и т.д. их исполнительными главами, если такая политика в настоящее время отсутствует.

2. Прекращение полномочий

133. Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея правомочны принимать решения о прекращении полномочий Генерального секретаря, а руководящие органы специализированных учреждений МАГАТЭ - их исполнительных глав. Большинство организаций, например МСЭ, ВОЗ и ВОИС, имеют положения о прекращении полномочий их исполнительных глав в случае серьезных проступков или других серьезных нарушений их обязательств. Соответствующий руководящий орган правомочен также принимать решения об условиях прекращения полномочий, т.е. об отстранении от должности с сохранением содержания или без содержания, о выплате выходных пособий и т.д.

134. Инспекторы отметили, что решения об условиях прекращения полномочий зачастую бывают не регламентированы и правовая база для таких решений неясна. В некоторых организациях ссылка в этом отношении делается на соответствующие нормы положений и правил о персонале, которые должны применяться на основе шкалы окладов соответствующего исполнительного главы. В связи с этим Инспекторы отмечают, что условия назначения исполнительных глав МВФ и Всемирного банка содержат положения о возможной выплате выходных пособий на основе стажа работы и шкал окладов.

135. Инспекторы считают, что во избежание любых будущих споров организациям системы Организации Объединенных Наций следует также учитывать принятые в прошлом и будущие решения Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, а также Административного трибунала МОТ (АТМОТ), касающиеся этого вопроса, в частности дела бывшего исполнительного главы Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО). В данном случае бывшему исполнительному главе была предоставлена компенсация, выплаченная ОЗХО после принятия Конференцией государств-участников решения о досрочном прекращении его полномочий⁵⁶.

136. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации обеспечит более четкую согласованность и гармонизацию положений о возможной выплате выходных пособий исполнительным главам на основе передового опыта.

Рекомендация 13

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует включить в условия назначения их исполнительных глав положение о возможном выходном пособии на основе стандартов КМГС, если такое положение отсутствует.

⁵⁶ Подробности см. ILOAT, Judgment No. 2232.

Приложение I

Резолюция 11 (I) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций

"11 (I). УСЛОВИЯ НАЗНАЧЕНИЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ

Генеральная Ассамблея, ввиду большой ответственности, которая возлагается на Генерального Секретаря при выполнении им своих обязанностей в соответствии с Уставом, постановляет, что:

- 1. Условия назначения Генерального Секретаря должны быть такими, чтобы позволить лицу с высоким положением и широкой эрудицией принять и занимать этот пост.*
- 2. Оклад Генеральному Секретарю устанавливается в таком размере, чтобы он получил в год чистую сумму в 20 000 долларов (США) и годовую надбавку в 20 000 долларов (США). сверх того, ему предоставляется меблированная резиденция, ремонт и содержание которой, помимо расходов на домашних работников, принимает на себя организация.*
- 3. Первый Генеральный Секретарь назначается на пятилетний срок при возможности повторного назначения еще на пять лет по истечении этого периода.*
- 4. Следующие соображения, содержащиеся в параграфах 18-21, раздел 2, главы VIII, Доклада Подготовительной Комиссии приняты к сведению и одобрены:*
 - a) Поскольку это не обусловлено в Уставе, Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности могут, на основании своего опыта, изменять срок службы последующих Генеральных Секретарей.*
 - b) Поскольку Генеральный Секретарь является доверенным лицом многих правительств, желательно, чтобы никто из Членов Организации не предлагал ему, по крайней мере, немедленно после его выхода в отставку, никакой правительственной должности, в которой известная ему конфиденциальная информация могла бы оказаться источником затруднений для других Членов Организации. Генеральный Секретарь должен, со своей стороны, воздерживаться от принятия подобной должности.*
 - c) Из положений статей 18 и 27 Устава ясно, что для выдвижения кандидатуры Генерального Секретаря Советом Безопасности требуется, чтобы за него были поданы голоса семи членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов, а что для его назначения Генеральной Ассамблеей достаточно простого большинства присутствующих и голосующих членов, если Ассамблея сама не решит, что для этого требуется большинство в две трети голосов. При повторном назначении применяются те же правила, что и при первом. Это должно быть ясно указано при первом назначении.*
 - d) Было бы желательно, чтобы Совет Безопасности представлял Генеральной Ассамблее только одного кандидата и чтобы при выдвижении кандидатуры в Генеральной Ассамблее можно было избежать прений. Как выдвижение кандидатуры, так и назначение должны происходить на закрытых заседаниях, а голосование, как в Совете Безопасности так и в Генеральной Ассамблее, в случае его применения, должно производиться путем тайного голосования.*

Семнадцатое пленарное заседание, 24 января 1946 года"

Приложение II
Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ
JIU/REP/2009/8

Доклад	Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы											Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
		КСР*	Организация Объединенных Наций**	ЮНКТАД	ЮНОДК	ЮНЕП	Хабитат ООН	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	ЮНОПС	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ
Доклад	К действию	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
	Для информации	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Рекомендация 1	b		P											P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Рекомендация 2	a		I																								
Рекомендация 3	e		I																								
Рекомендация 4	b		P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Рекомендация 5	b		P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Рекомендация 6	b		P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Рекомендация 7	a		P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P

Условные обозначения: **P:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом
I: Рекомендация для принятия мер исполнительной главой (* в случае КСР - Председателем КСР)
☐: Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией

Намечаемая отдача: **a:** усиление подотчетности **b:** распространение передового опыта **c:** улучшение координации и сотрудничества
d: усиление контроля и соблюдения требований **e:** повышение эффективности **f:** значительная финансовая экономия
g: повышение результативности **o:** прочее

** Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, Хабитат ООН, УВКБ, БАПОР.

	Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы											Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
		КСР*	Организация Объединенных Наций**	ЮНКТАД	ЮНОДК	ЮНЕП	Хабитат ООН	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	ЮНОПС	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ
Доклад	К действию	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Для информации	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Рекомендация 8	f	И																									
Рекомендация 9	a		P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Рекомендация 10	a		P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Рекомендация 11	a														P	P		P	P			P	P			P	
Рекомендация 12	b		P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Рекомендация 13	b		P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P

Условные обозначения: **P:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом
И: Рекомендация для принятия мер исполнительной главой (* в случае КСР - Председателем КСР)
: Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией

Намечаемая отдача: **a:** усиление подотчетности **b:** распространение передового опыта **c:** улучшение координации и сотрудничества
d: усиление контроля и соблюдения требований **e:** повышение эффективности **f:** значительная финансовая экономия
g: повышение результативности **o:** прочее

** Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, Хабитат ООН, УВКБ, БАПОР.



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 October 2010
Russian
Original: English

Шестидесят пятая сессия

Пункты 120 и 135 повестки дня

Укрепление системы Организации Объединенных Наций

Объединенная инспекционная группа

Отбор и условия службы административных руководителей в организациях системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее для рассмотрения свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Отбор и условия службы административных руководителей в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2009/8).



Резюме

В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Отбор и условия службы административных руководителей в организациях системы Организации Объединенных Наций», оцениваются правовые и институциональные основы и практические методы отбора и назначения Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и других исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций. Содержащиеся в докладе рекомендации направлены на согласование критериев отбора и условий службы на уровне административных руководителей в организациях системы Организации Объединенных Наций.

В настоящем докладе представлены мнения организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении рекомендаций, содержащихся в докладе Объединенной инспекционной группы. Мнения системы были обобщены на основе материалов, представленных организациями — членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, которые приветствовали доклад и отметили, что в нем сводится воедино информация о существующих в организациях системы Организации Объединенных Наций практических методах работы по этой важной теме. Учреждения отметили, что большинство рекомендаций предназначены для директивных/руководящих органов.

I. Введение

1. В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Отбор и условия службы административных руководителей в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2009/8), оцениваются правовые и институциональные основы и практические методы отбора и назначения Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и других исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций. Содержащиеся в докладе рекомендации направлены на создание согласованных критериев отбора и условий службы на уровне административных руководителей в организациях системы Организации Объединенных Наций.

II. Общие замечания

2. Учреждения приветствовали доклад, который они сочли интересным, и отметили, что в нем сводится воедино информация о существующих в организациях системы Организации Объединенных Наций практических методах работы по этой важной теме. Они отметили, что, поскольку вопросы отбора и условий службы административных руководителей, как правило, относятся к сфере деятельности директивных и руководящих органов, рекомендации и аналитические оценки в большинстве случаев представляют собой мнение государств-членов, хотя в самом докладе признается, что ни к какому единому мнению они не пришли.

3. Учреждения также отметили, что большинство содержащихся в докладе рекомендаций предназначено для рассмотрения и принятия решений директивными и руководящими органами организаций. Поэтому при подготовке своих мнений по докладу учреждения ограничились замечаниями по темам общего характера и согласились, что, если их директивные/руководящие органы примут на рассмотрение вопросы, затронутые в докладе, они будут оказывать всю необходимую поддержку такому рассмотрению и осуществят все решения в той степени, в какой это будет необходимо для сотрудников. Поскольку учреждения не представили замечания по всем рекомендациям, в следующем разделе приводятся мнения Генерального секретаря и организаций — членов Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по некоторым рекомендациям.

III. Конкретные замечания по рекомендациям

Рекомендация 1

Руководящим органам Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии, которые еще не делают этого, следует проводить слушания/встречи с кандидатами на должность административного руководителя в целях повышения уровня прозрачности процесса отбора и доверия к нему, а также вовлечения в этот процесс всех государств-членов.

4. Учреждения в целом признали необходимость того, чтобы кандидаты на должность административного руководителя взаимодействовали с директив-

ными органами, как того требует настоящая рекомендация, и многие отметили, что они уже следуют такой практике. Некоторые учреждения указали, что они находятся в процессе осуществления практических методов, предусматривающих взаимодействие между кандидатами и директивными органами, однако они предположили, что эти процедуры вряд ли окажут значительное воздействие на процесс, который в первую очередь носит политический характер.

Рекомендация 7

Руководящим/директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует осудить и запретить такие неэтичные виды практики, как обещания, протекция, приглашения, подарки и т.д., со стороны кандидатов на должность административного руководителя или поддерживающих их правительств в ходе отборочной/избирательной кампании в обмен на голоса за определенных кандидатов

5. Учреждения выразили поддержку принципам, изложенным в настоящей рекомендации, с учетом конкретных условий ее осуществления.

Рекомендация 9

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует принять положения, на всеобъемлющей основе регулирующие проблемы, связанные с конфликтами интересов и/или возможными проступками/недостойным поведением административных руководителей, если такие положения еще не были приняты.

6. Учреждения в принципе согласились с настоящей рекомендацией с учетом конкретных условий ее осуществления.

Рекомендация 10

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует, в случае необходимости, поручать внутреннему управлению/подразделению по вопросам надзора или этики или ОИГ проведение расследований в связи с предполагаемыми случаями недостойного поведения или проступков, включая месть и нарушения в части представления деклараций о доходах и финансовых активах, которые были предположительно совершены административными руководителями организаций системы. Проводящий расследование орган должен докладывать о результатах расследования непосредственно руководящему органу соответствующей организации для принятия соответствующих мер. Вместе с тем ОИГ, в случае принятия ею соответствующего решения, может проводить такие расследования по собственной инициативе.

7. Комментируя настоящую рекомендацию, учреждения обратили внимание на неизбежный конфликт интересов, если расследование проводится внутренним органом, и высказали предположение, что такие расследования было бы целесообразнее поручать внешнему органу.