

**ОБЗОР СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО НАРКОТИКАМ
И ПРЕСТУПНОСТИ (ЮНОДК)**

Подготовили:

*Ишань Чжан
Папа Луи Фаль
Таданори Иномата*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2010 год



Организация Объединенных Наций



**ОБЗОР СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО НАРКОТИКАМ
И ПРЕСТУПНОСТИ (ЮНОДК)**

Подготовили:

*Ишань Чжан
Папа Луи Фаль
Таданори Иномата*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2010 год

РЕЗЮМЕ

Обзор системы управления и административной деятельности в Управлении Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК)

JIU/REP/2010/10

Цели

Настоящий “Обзор системы управления и административной деятельности в Управлении Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК)” входит в серию обзоров участвующих организаций, которые проводятся в последние годы Объединенной инспекционной группой. Их цель состоит в выявлении областей для улучшения управления, исполнительного руководства, административной деятельности, стратегического планирования и составления бюджета, управления людскими ресурсами и надзора.

Основные итоги и выводы

Управлению поручено оказывать государствам-членам помощь в их борьбе с наркотиками, преступностью и терроризмом, предоставление которой относится к приоритетным сферам деятельности Организации Объединенных Наций. Члены международного сообщества все чаще признают важность мандатов Управления; при этом большинство заинтересованных сторон считают, что деятельность Управления приносит результаты.

Управление было создано в 1997 году путем объединения нескольких учреждений Организации Объединенных Наций. Тем не менее существовавшие изначально руководящие органы – Комиссия по наркотическим средствам (КНС) и Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию (КППУП), – равно как и соответствующие целевые фонды, были сохранены. По этой причине для управленческой и финансовой систем характерна раздробленность, влияющая на эффективность и результативность работы Управления. Осознавая эти сложности, государства-члены в 2008 году начали мероприятия по обзору системы управления путем учреждения межправительственной рабочей группы открытого состава в целях улучшения данной системы и финансового положения Управления. В настоящем докладе инспекторы представили три варианта укрепления структуры управления и одну конкретную рекомендацию по созданию интегрированного механизма руководства деятельностью Управления и определения соответствующих ориентиров, обеспечивающего более тесную взаимосвязь.

Управление должно осуществлять комплексное руководство финансовой деятельностью посредством двух отдельных целевых фондов. Инспекторы приветствуют повышение эффективности и упрощение системы финансового управления и полагают, что необходимо изучить возможности для объединения двух целевых фондов.

Основные виды деятельности и мероприятия в области технического сотрудничества расширились, включив новые разноплановые сферы деятельности, благодаря присоединению Управления к повестке дня системы Организации Объединенных Наций в области обеспечения мира, безопасности и развития, в частности посредством установления партнерских отношений с другими международными организациями, и его усилиям по привлечению более существенной финансовой поддержки. Данная тенденция к расширению сферы охвата несколько ослабила стратегическую концепцию и функции по определению приоритетов в рамках

Управления. Инспекторы рекомендуют Управлению тщательно проанализировать мандаты и определить приоритетность различных мероприятий в рамках данных мандатов и связанной с ними деятельности.

Управление оказалось в сложной ситуации: увеличение количества мандатов и расширение связанной с ними деятельности не согласуются с финансовыми и кадровыми ресурсами. Несмотря на рост строго зарезервированных добровольных взносов, Управление не располагает достаточным объемом регулярного финансирования, позволяющего обеспечить выполнение его основных функций. Инспекторы сформулировали ряд рекомендаций, включая обращение к Генеральной Ассамблее с просьбой обеспечить финансирование основных функций Управления из средств регулярного бюджета, чтобы гарантировать последовательное и устойчивое выполнение ЮНОДК его мандатов.

Быстрое расширение присутствия на местах и мероприятий ЮНОДК по оказанию технической помощи, произошедшее в последние десять лет, сегодня оказывает серьезное воздействие на многие аспекты руководящей деятельности Управления: координацию работы и поддержку штаб-квартирой местных отделений, адекватность административных правил и процедур и т. д.

В докладе также отмечен ряд областей, таких как исполнительное руководство (концепция, управленческая практика и связь) и управление людскими ресурсами (транспарентность, справедливость, последовательность политики, профессиональная подготовка).

Инспекторы также изучили материалы, касающиеся независимого квазисудебного Международного комитета по контролю над наркотиками (МККН) и его секретариата, и рекомендовали внести изменения в административную структуру и порядок подчиненности в отношении МККН.

Рекомендации

Инспекторы внесли 14 рекомендаций; 12 из них адресованы Директору-исполнителю, одна – Комиссии по наркотическим средствам (КНС) и Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию (КППУП), и одна – Генеральной Ассамблее.

Рекомендация 1

Комиссия по наркотическим средствам и Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию должны проводить совместные возобновленные сессии, которые будут служить единым руководящим органом по надзору за бюджетными и программными мероприятиями Управления.

Рекомендация 3

Генеральная Ассамблея, начиная с двухгодичного периода 2012–2013 годов, должна обеспечить финансирование основных функций Управления из средств регулярного бюджета, с тем чтобы гарантировать последовательное и устойчивое выполнение ЮНОДК его мандатов.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ		<i>Стр.</i> iii
СОКРАЩЕНИЯ		vii
<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	
I. ВВЕДЕНИЕ	1–14	1
А. Сфера охвата, задачи и методология	1–7	1
В. Управление со сложными и разнообразными мандатами	8–14	2
II. УПРАВЛЕНИЕ	15–38	4
А. Сложность механизмов управления	15–21	4
В. Варианты улучшения управления	22–31	6
С. Меры по комплексному обзору мандатов и определению приоритетов	32–38	7
III. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА	39–59	11
А. Финансирование общеорганизационных функций остается проблематичным	43–48	13
В. Упрощение финансового управления	49–50	14
С. Необходимые усилия по сокращению практики жесткого резервирования средств	51–56	15
Д. Стратегия привлечения средств для дальнейшего расширения донорской базы	57–59	16
IV. ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РУКОВОДСТВО	60–94	18
А. Сотрудники ставят под сомнение эффективность руководства	63–64	18
В. Изменение организационной структуры в 2010 году	65–68	19
С. Отсутствие координации снижает эффективность	69–73	20
Д. Стратегическое планирование и управление, основанное на конкретных результатах	74–83	21
Е. Проблемы, связанные с присутствием на местах	84–94	24
V. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ	95–112	28
А. Людские ресурсы охарактеризованы как проблемные	98–101	29
В. Сотрудники ЮНОДК	102–105	30
С. Гендерный баланс и разнообразие персонала	106–110	31
Д. Дефицит ресурсов на цели профессиональной подготовки и неравные возможности доступа к ней	111–112	33
VI. НАДЗОР	113–121	34
А. Система надзора	113–119	34
В. Укрепление потенциала для оценки деятельности организации	120–121	35
VII. ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ	122–130	36
А. Международный комитет по контролю над наркотиками	122–125	36
В. Механизмы ЮНОВ/ЮНОДК	126–128	36
С. Услуги в области информационно-коммуникационных технологий	129–130	37
VIII. ОСНОВНЫЕ ИТОГИ ОБСЛЕДОВАНИЯ	131–134	39

ПРИЛОЖЕНИЯ

I.	Организационная схема ЮНОДК	41
II.	Географическое разнообразие персонала категории специалистов и выше (по состоянию на декабрь 2009 года).....	42
III.	Присутствие ЮНОДК на местах.....	43
IV.	Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям	44

СОКРАЩЕНИЯ

ГНО	Группа независимой оценки
ГСП	Группа стратегического планирования
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КНС	Комиссия по наркотическим средствам
КОУ	Комитет по обзору управления
КПК ООН	Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции
КПК	Комитет по программе и координации
КППУП	Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
КТОП ООН	Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности
МДЦФ	многосторонние донорские целевые фонды
МККН	Международный комитет по контролю над наркотиками
МОД	Меморандум о договоренности
ОАПСО	Отдел анализа политики и связей с общественностью
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РВОП	расходы на вспомогательное обслуживание программ
СИТ	Секция информационных технологий
СОН	средства общего назначения
СПМО	семинар представителей местных отделений
ССН	средства специального назначения
ССФП	Секция по совместному финансированию и партнерским отношениям
СУФР	Служба управления финансовыми ресурсами
УКНПП	Управление Организации Объединенных Наций по контролю над наркотиками и предупреждению преступности
УОР	управление, основанное на конкретных результатах
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ЦМПП	Центр по международному предупреждению преступности
ЦПДЛР	цикл составления планов действий в области людских ресурсов
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет
ЮНДКП	Программа Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками
ЮНОВ	Отделение Организации Объединенных Наций в Вене
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Сфера охвата, задачи и методология

1. В рамках своей программы работы на 2010 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела обзор системы управления и административной деятельности в Управлении Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), которое входит в состав Секретариата Организации Объединенных Наций. Этот обзор является одним из целого ряда обзоров систем управления и административной деятельности участвующих организаций, проведенных в последние годы.
2. Поставленные цели включают выявление областей для внесения усовершенствований, таких как управление, исполнительное руководство, административная деятельность, стратегическое планирование и составление бюджета, управление людскими ресурсами и надзор и т. д., а также определение передовых методов работы и обмен ими с другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Финансовый кризис 2008–2009 годов оказал на Управление заметное негативное воздействие, поскольку модель его деятельности опирается главным образом на внебюджетные взносы. Это привело к установлению режима жесткой экономии в 2009 году и внутренней реструктуризации в 2010 году. В этот критический момент государства-члены выступили со смелой инициативой по исправлению ситуации, учредив рабочую группу по вопросам управления и финансов.
3. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также с ее внутренними процедурами работы методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, предусматривала проведение углубленного анализа внутренней документации и бесед с должностными лицами и представителями персонала ЮНОДК. Кроме того, инспекторы встретились с послами/главами делегаций, включая председателей и членов Комиссии по наркотическим средствам (КНС), Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию (КППУП) и Рабочей группы по вопросам управления и финансов, а также с региональными группами, основными донорами и представителями стран-получателей. Инспекторы также приняли участие в Семинаре представителей местных отделений, который был проведен в 2010 году с целью организации диалога с представителями местных отделений ЮНОДК. Обзор ОИГ был признан своевременным как государствами-членами, так и руководством/персоналом ЮНОДК.
4. Инспекторы выясняли мнения сотрудников штаб-квартиры и местных отделений ЮНОДК путем проведения опроса персонала в онлайн-режиме. Представленные ответы обеспечили получение полезной информации по различным вопросам, затронутым в настоящем докладе. Наряду с представлением совокупных показателей инспекторы провели детальный анализ более 1500 отдельных замечаний, комментариев и предложений, полученных в ответ на открытые вопросы, заданные участникам опроса.
5. В соответствии со статутом ОИГ данный доклад был окончательно доработан после консультаций между инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы. ЮНОДК представило замечания по фактам, изложенным в проекте доклада, и вопросам существа, которые были приняты во внимание при его окончательной доработке.
6. Для облегчения работы с докладом, выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля над их выполнением в приложении IV приводится таблица с указанием тех рекомендаций, которые требуют принятия решения руководящими органами ЮНОДК, а также рекомендаций, меры по которым могут быть приняты Директором-исполнителем.

7. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем, кто оказал им содействие в подготовке настоящего доклада, особенно тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом. Во избежание дублирования усилий обзор проводился в координации с Управлением служб внутреннего надзора (УСВН), которое в 2010 году осуществило проверку системы управления ЮНОДК.

В. Управление со сложными и разнообразными мандатами

8. Управление было создано в 1997 году путем объединения Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками (ЮНДКП) и Центра по международному предупреждению преступности (ЦМПП). С управленческой точки зрения транснациональный характер проблем наркотиков, преступности и терроризма и их взаимосвязь послужили причиной создания единого органа, занимающегося решением всех указанных проблем¹, на основе последовательных административных реформ. Сначала этот орган назывался Управлением Организации Объединенных Наций по контролю над наркотиками и предупреждению преступности (УКНПП), которое в 2002 году было переименовано в ЮНОДК. ЮНОДК поручено помогать государствам-членам в их борьбе с запрещенными наркотиками, преступностью и терроризмом во всех его формах и проявлениях. Мандаты ЮНОДК играют важнейшую роль и относятся к приоритетным областям деятельности Организации Объединенных Наций, определенным Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 63/247.

9. Управление одновременно обеспечивает предоставление услуг в нормативной сфере в целях эффективного осуществления международно-правовых документов, возможности для проведения исследований и анализа, а также техническую помощь и мероприятия по наращиванию потенциала на местах. Это отражено в названиях трех отделов ЮНОДК (Отдел по вопросам международных договоров, Отдел анализа политики и связей с общественностью и Отдел операций), работу которых дополняет Отдел по вопросам управления, также существующий в Отделении Организации Объединенных Наций в Вене (ЮНОВ).

10. Со времени создания Управления круг его обязанностей расширился; сказанное, в частности, касается последнего десятилетия и деятельности в области предупреждения преступности. Тем не менее появление таких задач не сопровождалось параллельным увеличением соответствующих ресурсов регулярного бюджета. В свою очередь структура и внутренние процедуры не были адаптированы к возникающим проблемам, с которыми не приходилось сталкиваться ранее. В сложившейся ситуации существует серьезный риск, что Управление не сможет выполнить требования мандатов в полном объеме.

11. Управление расширило свое присутствие на местах для проведения широкого спектра мероприятий по оказанию технической помощи. Базирующийся в штаб-квартире орган, выступающий в роли политического советника и следящий за соблюдением международных конвенций, сегодня сосуществует с сетью местных отделений, которая аналогична специализированному учреждению, предоставляющему услуги по оказанию экспертной технической помощи/налаживанию сотрудничества. Одним из ключевых аспектов оценки ЮНОДК является ответ на вопрос о том, достаточно ли структура и процедуры Управления адаптированы к требованиям такого процесса развития. Например, правила и процедуры управления людскими ресурсами или проведения закупок, по-видимому, не позволят обеспечить достижение результатов

¹ См. документ A/51/950, пункты 143–145, и документы ST/SGB/Organization, Section: UNDCP (1993), ST/SGB/1998/17 и ST/SBG/2004/6.

во всех ситуациях и не рассматриваются многими специалистами, особенно работающими на местах, как способствующие эффективной работе организации.

12. Бывший Директор-исполнитель (2002–2010 годы) уделял основное внимание включению деятельности Управления в повестку дня Организации Объединенных Наций в области обеспечения мира, безопасности и развития на основе междисциплинарного подхода, различные аспекты которого взаимосвязаны, и налаживанию партнерских отношений с другими международными организациями. В процессе подготовки данного доклада Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций назначил нового Директора-исполнителя, который приступил к исполнению своих обязанностей в сентябре 2010 года.

13. В последние годы ЮНОДК и его достижения получают все более широкое признание, что нашло свое отражение в увеличении внебюджетных взносов, несмотря на целевой характер большинства из них. Тот факт, что деятельность Управления приносит результаты, несмотря на сложную ситуацию, был подчеркнут большинством респондентов. Тем не менее в настоящем докладе отмечается раздробленность, которая сохраняется во многих областях: раздробленность системы управления, влияющая на политическое руководство и надзор, раздробленность источников финансирования, влияющая на устойчивость и предсказуемость получения ресурсов, и раздробленность управления, влияющая на эффективность и результативность деятельности.

14. При подготовке данного обзора инспекторы ознакомились с несколькими докладами, подготовленными в последние годы Управлением служб внутреннего надзора (УСВН) и содержащими критические оценки работы ЮНОДК и ряда его местных отделений. Инспекторы отметили, что усилия ЮНОДК привели к определенным улучшениям в сфере руководящей деятельности по сравнению с той критической ситуацией, в которой Управление находилось в начале 2000-х годов.

² См. доклад УСВН АЕ2007/361/0.

17. Причины раздробленности системы управления имеют исторический характер: в 1990-е годы организации, отвечавшие за осуществление двух различных программ по борьбе с наркотиками и преступностью, были объединены в одно Управление; при этом два руководящих органа (КНС и КППУП) и их два целевых фонда остались в первоизданном виде и не подверглись изменениям. Таким образом, интегрированный предметный подход к вопросам, касающимся наркотиков и преступности, не нашел отражения в структуре управления в условиях, когда в каждой из комиссий в рамках соответствующих предметных областей основное внимание уделялось политическим и нормативным функциям.

18. КНС и КППУП имеют разные приоритеты, членский состав и повестку дня. В настоящее время они функционируют параллельно, индивидуально и отдельно друг от друга. В рамках различных форумов приходится осуществлять повторяющиеся действия. Например, аналогичные презентации и документы ЮНОДК должны представляться в обе комиссии. Интервал (один год) между основными сессиями КНС и КППУП негативно влияет на эффективность работы руководящих органов, затрудняя своевременное реагирование и принятие последующих мер. Кроме того, продолжительность сессий на данном этапе оставляет слишком мало времени для обсуждения административно-управленческих аспектов в рамках оперативных сегментов. В последнее время сами комиссии выражают определенные сомнения в эффективности механизмов управления ЮНОДК, в частности в плане надзора за деятельностью Управления.

19. Инспекторы отметили определенные разочарование и неудовлетворенность руководящего состава ЮНОДК, связанные с отсутствием своевременных и эффективных инструкций для Управления, подготовленных комиссиями и входящими в их состав государствами-членами. Государства-члены поделились с инспекторами своей обеспокоенностью по поводу отсутствия консультаций и транспарентности на разных уровнях ЮНОДК; при этом страны, являющиеся крупными донорами, и страны-получатели высказали критические замечания по таким вопросам, как разработка и осуществление проектов (самостоятельные инициативы), распределение ресурсов, структура и состав кадров, данные и показатели, используемые в докладах и публикациях.

20. В 2008 году государства-члены начали масштабную кампанию по обзору системы управления путем учреждения межправительственной рабочей группы открытого состава по совершенствованию системы управления и улучшению финансового положения Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности³ (далее РГУФ). Инспекторы приветствуют эту инициативу, которая обеспечивает возможность для начала диалога не только с сообществом государств-членов, доноров и стран-получателей, но и со старшим руководством ЮНОДК. В результате государства-члены и ЮНОДК стали лучше понимать ограничения, проблемы и ожидания друг друга. Инспекторы считают, что такой форум при его надлежащем использовании должен служить механизмом укрепления доверия в интересах будущего.

21. КНС и КППУП организовали РГУФ на двухлетний период, исходя из того, что в 2011 году потребуются провести обзор ее деятельности и конкретных результатов⁴. В этом контексте необходимо будет обсудить и согласовать четкую систему оценки, поскольку формулировки резолюции по этому вопросу не отличаются точностью. РГУФ поручено представлять обеим комиссиям рекомендации по административным, программным и финансовым вопросам в рамках их соответствующих мандатов.

³ Решение 51/1 Комиссии по наркотическим средствам и решение 17/2 Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

⁴ См. резолюцию 52/13 КНС, резолюцию 18/3 КППУП и решение 2009/251 Экономического и Социального Совета.

В. Варианты улучшения управления

22. В ходе дискуссий с государствами-членами и старшими руководителями Управления на инспекторов произвела впечатление общая заинтересованность в более интегрированном и согласованном механизме управления, который обеспечивал бы более эффективную проверку деятельности Управления. Некоторые респонденты предложили бюджетные и программные механизмы, аналогичные Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) и Комитету по программе и координации (КПК); другие выступили с идеей об учреждении исполнительного совета/исполнительного комитета по программам и бюджету. Задача состоит в создании эффективного механизма, обеспечивающего организацию диалога между старшим руководством ЮНОДК и государствами-членами на достаточно высоком уровне и достижение ими должного понимания для определения приоритетов и мониторинга работы Управления и его мероприятий, а также установление связи между необходимыми и адекватными ресурсами для осуществления его целей.

23. К инспекторам была обращена настоятельная просьба сформулировать конкретные рекомендации по совершенствованию будущих механизмов управления ЮНОДК. По мнению инспекторов, имеющиеся варианты можно резюмировать следующим образом:

Вариант 1. Организационная реформа: слияние двух комиссий ЭКОСОС

24. Концепция слияния двух комиссий возникла в период создания Управления путем объединения отдельных программ по борьбе с наркотиками и преступностью. Этот вариант предполагает серьезные изменения базовой структуры Экономического и Социального Совета, особенно в части КНС, которая существует с момента основания Организации Объединенных Наций. Главное преимущество состоит в согласовании схемы управления с административной структурой и создании условий для осуществления государствами-членами комплексных мер в области политического руководства, обеспечения финансовой ответственности и принятия решений по программам. В то же время такая схема позволит сократить дублирование усилий и трудности, возникающие в связи с двойной структурой управления, которая существует на данном этапе.

25. Хотя многие считают этот вариант основным способом решения проблем, инспекторы понимают, что организационная реформа зависит от политической готовности государств-членов и что ее проведение потребует большого количества времени. Наглядным примером может служить упразднение Комиссии по правам человека – еще одной функциональной комиссии Экономического и Социального Совета – и ее замена Советом по правам человека. На обсуждение и согласование таких вопросов, как мандаты, членский состав и другие связанные с этим договоренности, потребовался не один год.

26. По мнению инспекторов, вариант, предполагающий наличие одной комиссии, которая занималась бы проблемами наркотиков и преступности, необходимо тщательно изучить в долгосрочной перспективе, однако он не позволяет сразу же устранить существующие проблемы в сфере управления.

Вариант 2. Расширение организации: создание исполнительного органа

27. Данный вариант предусматривает создание дополнительного органа, такого как исполнительный совет или комитет по программным и бюджетным вопросам, который осуществлял бы надзор за стратегическим управлением, бюджетом и деятельностью Управления. Он обеспечивает более стабильный механизм управления и надзора. Другие учреждения Организации Объединенных Наций имеют аналогичные

механизмы, такие как Исполнительный совет ПРООН, Исполнительный совет ВПП или Исполнительный комитет УВКБ ООН.

28. При этом, однако, ЮНОДК – единственное учреждение Организации Объединенных Наций, имеющее два параллельно функционирующих руководящих органа, что ставит их в деликатную ситуацию в плане управления. По мнению инспекторов, в случае создания такого совета или комитета следует четко оговорить его взаимоотношения с двумя комиссиями и порядок подчиненности. Инспекторы хотели бы предупредить о серьезном недостатке этого варианта, связанном с возможным добавлением еще одного уровня к и без того сложной системе управления. Этот аспект не следует недооценивать с позиции вложения средств в создание такого механизма, особенно в ситуации, когда Управление испытывает финансовые трудности.

Вариант 3. Совершенствование организационной структуры: объединение возобновленных сессий

29. Возобновленные сессии КНС и КППУП позволяют государствам-членам обсудить организационные и финансовые вопросы, касающиеся ЮНОДК. В настоящее время эти сессии проводятся одна за другой, по отдельности и независимо друг от друга, фактически в течение одной недели во втором полугодии. Они имеют аналогичную повестку дня и связаны с рассмотрением аналогичной документации.

30. Этот вариант означает объединение возобновленных сессий обеих комиссий с корректировкой или изменением их ролей и функций, обеспечивающее более прочный бюджетный и программный механизм. Он не только позволит снизить расходы и оптимизировать организационные аспекты и аспекты, связанные с обслуживанием, но и в определенной степени создаст основу для более комплексного подхода к рассмотрению вопросов существа.

31. По мнению инспекторов, на данный момент вариант 3 представляется наиболее осуществимым сценарием. Они полагают, что он может заложить основу для более интегрированной, эффективной и согласованной структуры управления при наличии достаточно сильной поддержки со стороны государств-членов. **Инспекторы предлагают первоначально объединить текущие возобновленные сессии на три года, чтобы проверить эффективность новых механизмов и их воздействие на управление ЮНОДК. В этом случае государства-члены смогут принять решение о приемлемости либо неприемлемости данного механизма.**

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность механизмов управления ЮНОДК.

Рекомендация 1

Комиссия по наркотическим средствам и Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию должны проводить совместные возобновленные сессии, которые будут служить единым руководящим органом, формулирующим политические рекомендации для Управления и выполняющим функции по надзору за бюджетными и программными мероприятиями.

С. Меры по комплексному обзору мандатов и определению приоритетов

32. Как отметил Генеральный секретарь при проведении обзора мандатов в 2006 году⁵, масштабы деятельности Организации Объединенных Наций в области контроля над наркотиками, предупреждения транснациональной преступности и борьбы с терроризмом значительно расширились, что оказало непосредственное

⁵ А/60/733, доклад Генерального секретаря “Выдача мандатов и их осуществление: анализ и рекомендации для содействия обзору мандатов”.

влияние на Управление, играющее ключевую роль в этих областях. На тот момент Генеральный секретарь указал 364 разных мандата (обязательства по представлению документов, подготовка исследований, организация конференций, нормативная или техническая помощь), учреждением-исполнителем по которым являлось ЮНОДК. Наряду с этим Управление выступает в качестве секретариата для нескольких международных конвенций, таких как Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН) и Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (КТОП ООН), которые вступили в силу в течение последних десяти лет.

33. Одним из результатов, которые хотели бы подчеркнуть инспекторы, стало количество положительных ответов персонала на вопрос о разнообразии мандатов ЮНОДК. Весьма примечательно, что, по мнению 66 процентов респондентов, разнообразие мандатов ЮНОДК положительно влияет на их работу и проводимые мероприятия. Вместе с тем респонденты считают, что объединение этих мандатов завершится нескоро; на вопросы относительно объединения функций по разработке и осуществлению программ/проектов было получено соответственно только 25,2 и 20,3 процента положительных ответов.

Таблицы 1 и 2. Мнения различных категорий сотрудников ЮНОДК по поводу разнообразия мандатов (в процентах)

Влияет ли на вашу работу и проводимые мероприятия разнообразие мандатов ЮНОДК (по проблемам наркотиков, преступности и т. д.)?				
	Да, положительно	Да, отрицательно	Нет	Не знаю
Все сотрудники	66,6	6,9	16,7	9,8
Только международные сотрудники категории специалистов	63,7	14,0	15,1	7,3
Категория С-5 и выше	66,7	18,8	12,50	2,1
Персонал штаб-квартиры	56,8	11,1	20,1	12,0
Персонал местных отделений	72,9	4,2	15,2	7,7

Считаете ли вы, что проблемы наркотиков и преступности надлежащим образом интегрируются при разработке программ и проектов ЮНОДК?				
	Да	В некоторой степени	Нет	Не знаю
Все сотрудники	25,2	40,7	17,7	16,4
Только международные сотрудники категории специалистов	15,6	44,1	32,4	7,8
Категория С-5 и выше	31,3	31,3	29,2	8,3
Персонал штаб-квартиры	18,8	40,2	20,1	20,9
Персонал местных отделений	29,5	40,8	16,7	13,1

Считаете ли вы, что мероприятия ЮНОДК, касающиеся мандатов по борьбе с наркотиками, преступностью и терроризмом, в достаточной степени интегрированы?				
	Да	В некоторой степени	Нет	Не знаю
Все сотрудники	20,3	38,5	23,5	17,7
Только международные сотрудники категории специалистов	11,2	39,1	40,8	8,9

Категория С-5 и выше	25,0	31,3	35,4	8,3
Персонал штаб-квартиры	16,7	36,8	24,4	22,2
Персонал местных отделений	22,6	39,0	23,8	14,6

Источник: опрос ОИГ за 2010 год.

34. Вид и источники финансирования, описание которых представлено в главе III, позволяют получить ограниченные предсказуемые доходы для поддержки программ и выполнения административных функций ЮНОДК, не обеспечивая гарантированных средств на цели осуществления оперативных и технических мероприятий, одобренных комиссиями. Таким образом, выполнение мандатов оказывается под угрозой.

35. Инспекторы изучили записки, подготовленные ЮНОДК в 2008 году для пятьдесят первой сессии КНС и семнадцатой сессии КПШУП соответственно, в которых содержится информация “о ходе выполнения и потребностях в ресурсах для выполнения резолюций и решений... которые были приняты Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом и [самими комиссиями] в период 2003–2007 годов и в которых Управлению предлагалось принять соответствующие меры”⁶. Хотя ЮНОДК демонстрирует высокий уровень соблюдения своих обязательств по представлению документов, при выполнении мандатов по проведению оперативных мероприятий и оказанию технической помощи возникают реальные трудности. В сфере предупреждения преступности и уголовного правосудия на частично осуществленные мандаты пришлось 33 процента от общего количества оперативных мандатов и мандатов по оказанию технической помощи; предполагается, что в большинстве случаев это обусловлено отсутствием ресурсов. 21 процент мероприятий, которые должно провести Управление согласно поступившим запросам, зафиксированы как текущие задачи. В области борьбы с наркотиками оперативные и технические мандаты были выполнены на 22 процента, при этом частично выполненные мандаты составили 37 процентов от общего количества в силу тех же бюджетных причин. В 37 процентах случаев мероприятия продолжают осуществляться. Согласно оценкам, в сфере борьбы с наркотиками и преступностью не выполнено менее 10 процентов мандатов.

36. С учетом раздробленности системы управления сложно выработать единую позицию в отношении мандатов и миссий, которые поручены Управлению. Инспекторы полагают, что настало время провести тщательный обзор этих мандатов и миссий для представления общей картины государствам-членам, входящим в состав всех руководящих органов. Это позволит государствам-членам получить более точную информацию, благодаря которой они смогут сформулировать более эффективные и обоснованные рекомендации. Записки 2008 года обеспечивают базу, которая имеет большое значение и должна быть дополнена, обновлена и расширена с целью охвата всех органов, отвечающих за выработку политических рекомендаций.

37. На этой основе государства-члены смогут повторно оценить действующие мандаты, а также их актуальность и доступность ресурсов. Государства-члены смогут установить собственный порядок определения приоритетов и усовершенствовать комплексный подход к решению существенных вопросов, связанных с наркотиками, преступностью и терроризмом. Директор-исполнитель, в свою очередь, получит возможность скорректировать работу Управления, исходя из подтвержденной базовой структуры, и выделять ресурсы соответствующим образом, принимая во внимание существующие ограничения. Инспекторы полагают, что эта деятельность поможет повысить согласованность работы Управления. В идеале она должна быть дополнена обзором функций всех подразделений ЮНОДК, чтобы обеспечить их полное соответствие установленным приоритетам.

⁶ См. E/CN.7/2008/13 и E/CN.15/2008/18.

38. Что касается других учреждений Организации Объединенных Наций, то инспекторы полагают, что государства-члены должны получать информацию о финансовых последствиях резолюций, принимаемых комиссиями, и возможностях ЮНОДК в части выполнения оперативных требований таких резолюций до их принятия. В той финансовой обстановке, где осуществляется деятельность ЮНОДК, важно в первую очередь обеспечить, чтобы новые миссии и задачи, поручаемые Управлению, постоянно сопровождалась четкими заявлениями о финансовых последствиях для бюджета по программам, которые должны обсуждаться комиссиями.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность деятельности ЮНОДК по осуществлению и завершению его мандатов.

Рекомендация 2

Директор-исполнитель должен провести комплексный обзор всех порученных Управлению мандатов, включая требуемые и выделенные ресурсы, а также ход их выполнения. На основе такого обзора Директор-исполнитель должен при первой же возможности представить документ о расстановке приоритетов в Комиссию по наркотическим средствам и Комиссию по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

III. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА

39. Структура механизмов финансирования Управления является раздробленной; при этом его ресурсы складываются из нескольких разделов регулярного бюджета по программам Организации Объединенных Наций (разделы 16 и 22, а также разделы 1 и 28F Отделения Организации Объединенных Наций в Вене) и двух целевых фондов: Фонда Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками и Фонда Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, надзор над которыми осуществляется соответствующими комиссиями. Каждый фонд делится на нецелевые и целевые взносы и средства на покрытие расходов на вспомогательное обслуживание программ. Раздробленность обусловлена финансовыми правилами, в которых указано, что в двухгодичном бюджете следует разграничивать Фонд Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками и Фонд Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию и вести по ним отдельную бухгалтерскую отчетность.

Вставка 1. Определения терминов

Определения терминов из статьи II Финансовых правил Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (2008 год)

Средства общего назначения (СОН) означают “нецелевые добровольные взносы в фонды ЮНОДК, которые предоставляются для финансирования компонентов двухгодичного бюджета, касающихся исполнительного руководства и управления, программ и вспомогательного обслуживания программ”;

Средства специального назначения (ССН) означают “целевые добровольные взносы в фонды ЮНОДК, которые предоставляются для финансирования технического сотрудничества и других мероприятий”;

Расходы на вспомогательное обслуживание программ (РВОП) означают “косвенные расходы, возмещаемые в рамках обслуживания мероприятий, которые финансируются из добровольных взносов”.

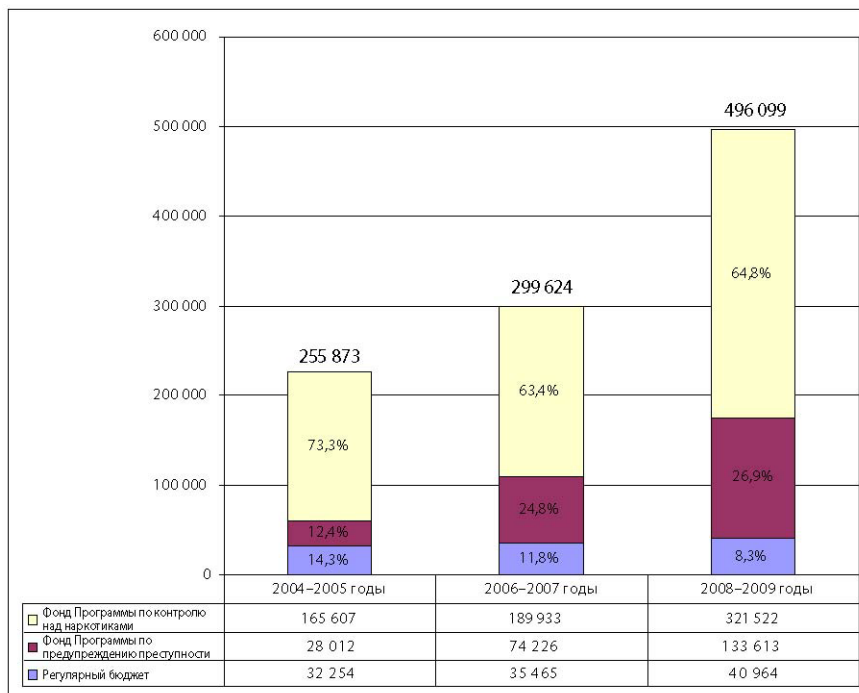
40. Сложное финансовое положение Управления в течение многих лет находится в центре внимания и широко комментируется. На диаграммах 2 и 3, ниже, показаны рост ресурсов ЮНОДК и раздробленность его бюджетной системы, а также распределение ресурсов между его целевыми фондами (хотя на Фонд Программы по контролю над наркотиками до сих пор приходится более двух третей общего бюджета, значимость Фонда по предупреждению преступности и уголовному правосудию существенно возросла).

41. В ходе бесед государства-члены и должностные лица ЮНОДК согласились, что одним из основных факторов, оказывающим наибольшее влияние на эффективность и результативность работы ЮНОДК, является его финансовое положение. Это мнение получило подтверждение по итогам опроса. В недавнем прошлом дефицит ресурсов спровоцировал сокращение расходов, таких как расходы на командировки, консультации, профессиональную подготовку, оперативные расходы и услуги по контрактам.

42. После 2004–2006 годов произошло резкое увеличение общего объема финансирования ЮНОДК (который в 2008–2009 годах достиг 466 099 млн. долл. США), что соответствует увеличению почти на 120 процентов. Однако эти позитивные изменения скрывают проблемные аспекты, которые способны негативным образом повлиять на функционирование Управления и возможности для осуществления мер, которыми оно располагает: такой прирост главным образом обусловлен ростом целевых

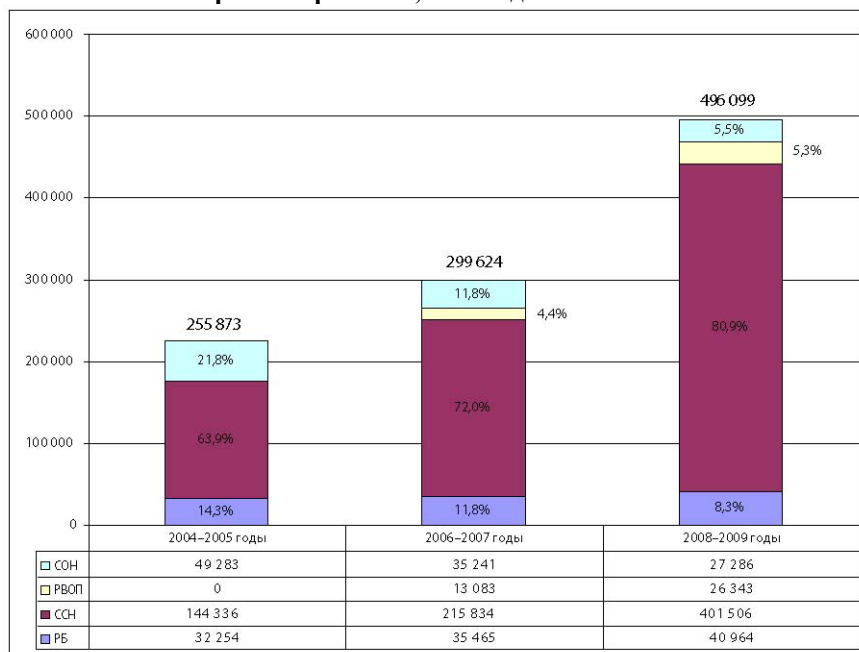
взносов ввиду значительного увеличения количества всевозможных проектов и мероприятий ЮНОДК и сокращения нецелевых взносов.

Диаграмма 2. Рост бюджета ЮНОДК (по расходам) с 2004–2005 по 2008–2009 годы, в млн. долл. США



Примечание: сводные данные из докладов Комиссии ревизоров (A/63/5/Add.9 и A/65/5/Add.9).

Диаграмма 3. Распределение бюджета ЮНОДК (по расходам) с 2004–2005 по 2008–2009 годы в разбивке по источникам финансирования, в млн. долл. США



Примечание: сводные данные из докладов Комиссии ревизоров (A/63/5/Add.9 и A/65/5/Add.9). До 2006–2007 годов расходы на вспомогательное обслуживание программ включались в категорию средств общего назначения.

А. Финансирование общеорганизационных функций остается проблематичным

43. Выполнение ключевых функций ЮНОДК должно финансироваться главным образом из ресурсов регулярного бюджета и средств общего назначения (СОН). С увеличением количества его мандатов и развитием сети местных отделений роли и функции ЮНОДК существенно расширились. Тем не менее такое расширение не сопровождалось соответствующим увеличением кадровых и основных финансовых ресурсов. Несмотря на увеличение начисленных взносов Организации Объединенных Наций (регулярного бюджета, или РБ) с 2004–2005 годов в номинальном выражении (на 27 процентов), инспекторы отметили, что фактически доля РБ в общем бюджете ЮНОДК сократилась с 14,3 процента в 2004–2005 годах до 8,3 процента в 2008–2009 годах.

44. При этом в 2004–2005 годах совокупные ресурсы РБ и СОН составляли 36,1 процента финансового потенциала, однако через четыре года данный показатель упал до всего лишь 19,1 процента (включая РВОП). Средства общего назначения по каждому из фондов играют важную роль в финансировании общеорганизационного управления и вспомогательных служб, однако они стремительно уменьшаются. Соотношение СОН и ССН сокращается на протяжении нескольких лет без каких-либо признаков улучшения ситуации, что вызывает тревогу по поводу устойчивости Управления.

45. Инспекторы отметили, что некоторые ключевые общеорганизационные функции Управления не финансируются из начисленных взносов (сказанное, в частности, касается директора Отдела операций, руководителя Службы управления финансовыми ресурсами, руководителя Службы информационных технологий, руководителя Группы стратегического планирования, официального представителя ЮНОДК, некоторых сотрудников по оценке, профильных сотрудников ряда подразделений и т. д.).

46. Следует отметить, что Пятый комитет Генеральной Ассамблеи также “выражает обеспокоенность по поводу общего финансового положения [ЮНОДК] и просит Генерального секретаря представить в его предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2012–2013 годов предложения, чтобы обеспечить наличие у Управления достаточных ресурсов для осуществления его мандата”⁷.

47. Инспекторы согласны с общим мнением государств-членов, имеющих в Вене постоянные представительства, и старшего руководства ЮНОДК о том, что для обеспечения выполнения базовых общеорганизационных функций необходимо увеличение основных ресурсов. Эту задачу можно решить путем увеличения ассигнований из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, путем принятия более жестких обязательств по увеличению объема и обеспечению устойчивости взносов в СОН либо путем комбинации этих способов. Предыдущие заявления, включавшие призыв к государствам-членам выделять определенную долю их взносов в фонд средств общего назначения для обеспечения устойчивого баланса между взносами по линии СОН и ССН, не принесли существенных результатов.

48. В силу вышеизложенного инспекторы полагают, что запрос об увеличении объема ресурсов из регулярного бюджета, представленный Управлением на двухгодичный период 2012–2013 годов, в частности основанный на резолюции 64/243 (пункт 83) Генеральной Ассамблеи, заслуживает дополнительного рассмотрения для обеспечения более устойчивых и предсказуемых ресурсов, гарантирующих стабильность структуры ЮНОДК. Непременным условием для этого является четкое определение общеорганизационных функций ЮНОДК в контексте согласованной и пользующейся надлежащей поддержкой стратегической долгосрочной концепции, основанной на обзоре мандатов, как рекомендуется в главе II, выше (рекомендация 2).

⁷ A/64/548/Add.1, пункт 85 постановляющей части.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность и результативность деятельности Управления

Рекомендация 3

Генеральная Ассамблея, начиная с двухгодичного периода 2012–2013 годов, должна обеспечить финансирование основных функций Управления из средств регулярного бюджета, с тем чтобы гарантировать последовательное и устойчивое выполнение ЮНОДК его мандатов.

В. Упрощение финансового управления

49. Структура финансирования предусматривает трудоемкий процесс подготовки и представления бюджета на двухгодичный период ввиду отсутствия единой процедуры утверждения бюджета руководящими органами. Комментарий Директора-исполнителя по данному вопросу, с которым он выступил в 2008 году, говорит сам за себя: “ЮНОДК по-прежнему готовит и представляет два бюджета: регулярный бюджет, представляемый в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций (для включения в бюджет по программам Организации Объединенных Наций), и бюджет, отражающий добровольные взносы, – сводный бюджет, представляемый Комиссии по наркотическим средствам и Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Оба бюджетных документа содержат одну и ту же информацию, хотя и представленную под разными углами, и представляются Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам в рамках двух, а государствам-членам в рамках трех различных мероприятий. В ЮНОДК ведется две системы счетов, которые учитываются в разных ведомостях и проверяются по отдельности”⁸.

50. ЮНОДК вынуждено работать с двумя отдельными целевыми фондами, что не способствует эффективности. Вопрос об объединении двух действующих целевых фондов уже обсуждался ранее в рамках КНС и КППУП, однако никаких конкретных выводов сделано не было. Считая, что слияние фондов позволит упростить финансовое управление и повысить эффективность и результативность работы ЮНОДК, но осознавая, что для этого необходим достаточный уровень доверия со стороны доноров, инспекторы хотели бы вновь поднять этот вопрос и призвать к проведению анализа целесообразности данной меры с целью оценки потенциальных преимуществ и трудностей, связанных с подобным изменением финансовой структуры. Для устранения проблем, с которыми сталкиваются государства-члены, необходимо создать условия, позволяющие управлять распределением средств на программы, касающиеся наркотиков и преступности, в рамках одного фонда, обеспечивая полную транспарентность и более высокую эффективность.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность финансового управления в ЮНОДК.

Рекомендация 4

Директор-исполнитель должен дать указание о проведении анализа целесообразности, преимуществ и недостатков слияния Фонда Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками и Фонда Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию и доложить о его результатах Комиссии по наркотическим средствам и Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию не позднее конца 2012 года.

⁸ См. E/CN.7/2008/11–E/CN.15/2008/15.

С. Необходимые усилия по сокращению практики жесткого резервирования средств

51. Целевое выделение средств – деликатная и сложная проблема, подчас несущая в себе политические коннотации и определяемая главным образом политикой доноров. В целом практика их резервирования влияет на планирование, установление приоритетов и распределение средств, особенно в условиях сокращения основных ресурсов. Она также влечет за собой риск сдвига приоритетов на стадии осуществления программ, поскольку средства, вносимые донорами, нередко предоставляются исключительно на цели конкретных проектов (что весьма характерно для ЮНОДК), в связи с чем ограничиваются гибкость использования ресурсов и порядок определения приоритетов. В 2008–2009 годы взносы по линии ССН составляли 80,9 процента финансирования ЮНОДК. В определенной степени жесткое резервирование средств также обусловлено широкими мандатами ЮНОДК и стремлением доноров направить свою финансовую поддержку в конкретные сферы деятельности.

52. Инспекторы обеспокоены тем обстоятельством, что, хотя государства-члены демонстрируют готовность вкладывать средства в мероприятия ЮНОДК посредством взносов в ССН для выполнения мандатов либо осуществления национальных проектов, они неохотно инвестируют средства в базовую структуру ЮНОДК по каналам СОН. Так, один из представителей ЮНОДК, выступая на пятьдесят первой сессии КНС, предупредил, что «ЮНОДК вскоре может оказаться в положении, когда ему придется отказываться от внебюджетных взносов, увязанных с конкретными проектами, поскольку в настоящее время средств общего назначения недостает для покрытия оперативных расходов»⁹. **В ЮНОДК нет институционального механизма, обеспечивающего связь взносов в ССН со взносами в СОН. По мнению инспекторов, если такой механизм не будет создан и внедрен, угрозу финансовой напряженности устранить не удастся.**

53. Финансовое положение в определенной степени вынуждает само Управление адаптироваться к тенденции, связанной с резервированием средств, путем разработки проектов, способных привлечь финансирование в «популярную» область, обеспечивая таким образом ресурсы для организации. Постоянная необходимость изыскивать денежные средства приводит к возникновению тенденции, предполагающей расширение сферы деятельности путем включения в нее целого ряда профильных областей, которые напрямую не связаны с основными мандатами Управления. Такое расширение не всегда находит должное понимание среди сотрудников ЮНОДК, о чем свидетельствуют многочисленные замечания, высказанные в рамках опроса. Инициативы по разработке тематических и региональных программ, описанные в главе IV, представляют собой попытку сделать более гибкой практику резервирования средств и повысить предсказуемость финансирования за счет объявления многолетних взносов.

54. В ходе бесед некоторые государства-члены объясняли жесткое резервирование средств отсутствием надлежащей транспарентности не только в сфере распределения ресурсов, но и на разных уровнях Управления, а также тем, что надзор, по их мнению, является недостаточным. Инспекторы были обеспокоены, узнав, что отдельные доноры применяют практику резервирования взносов в ЮНОДК, но не делают этого в случаях, когда речь идет о взносах в другие организации; сказанное означает, что сложившуюся ситуацию можно улучшить.

55. Для сокращения практики жесткого резервирования взносов необходимы совместные усилия со стороны доноров и ЮНОДК. Управление должно обеспечить дальнейшее повышение транспарентности своих процедур, совершенствование отчетности и укрепление потенциала в сфере обмена информацией и сделать более легкой для восприятия свою документацию в ситуациях взаимодействия с государствами-членами. Последние по каналам КНС и КППУП должны призвать доноров воздерживаться от резервирования средств и развивать, где это применимо, практику объявления многолетних взносов.

⁹ E/2008/28–E/CN.7/2008/15.

56. ЮНОДК должно принять дальнейшие конкретные меры по укреплению доверия доноров путем демонстрации подотчетности на всех уровнях Управления в плане осуществления программ и практики работы старшего руководства. В качестве первого шага Исполнительный комитет (см. главу IV) подтвердил необходимость создания специального механизма для мониторинга финансового положения ЮНОДК на более регулярной основе. В связи с этим руководитель Сектора управления финансовыми ресурсами организует регулярные брифинги для директоров отделов. По мнению инспекторов, эта практика может быть расширена за счет создания институционального механизма, такого как комитет по распределению ресурсов, для анализа финансового положения, надзора за определением стратегических приоритетов в распределении ресурсов и установления порядка рассмотрения обращений о сборе денежных средств. Наличие такого комитета также может способствовать повышению транспарентности и укреплению доверия со стороны доноров в целях сокращения практики резервирования взносов.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность и транспарентность организации.

Рекомендация 5

Директор-исполнитель должен учредить общеорганизационный механизм для надзора за финансовым положением Управления и определения общего распределения ресурсов, направленного, в частности, на повышение транспарентности в целях сокращения практики резервирования взносов.

D. Стратегия привлечения средств для дальнейшего расширения донорской базы

57. ЮНОДК подразделяет доноров на пять основных групп, представленных в таблице 3. В отношении более двух третей внебюджетных взносов ЮНОДК полагается на одну категорию доноров; при добавлении других категорий, таких как многосторонние донорские целевые фонды или международные финансовые институты, которые главным образом полагаются на ту же группу стран, этот показатель возрастает. Необходимо отметить как позитивный признак то обстоятельство, что данная зависимость значительно снизилась после 2005 года; этому во многом способствовали двусторонние взносы на цели проектов, исполняемых на национальном уровне, осуществление которых делегировано ЮНОДК. Инспекторы с удовлетворением отметили, что доля категории “новые и национальные доноры” за последние пять лет увеличилась более чем в два раза. Несмотря на значительное снижение соответствующего показателя в период с 2008 по 2009 год, на эту категорию приходится свыше 25 процентов внебюджетных поступлений в ЮНОДК.

Таблица 3. Доли доноров ЮНОДК во внебюджетных взносах (2005–2009 годы), в процентах

Категория доноров ЮНОДК	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год
Основные доноры	83,5	61,5	71,7	53,9	64,7
Новые и национальные доноры	10,5	31,7	21,2	38,7	25,6
Учреждения Организации Объединенных Наций	3,9	5,1	6	3,5	5,4
Многосторонние донорские целевые фонды	0	0	0	2,1	2,3
Международные финансовые институты (МФИ) и межправительственные организации (МПО)	1,7	1,3	0,8	0,8	1,1
Частный сектор	0,4	0,4	0,3	1	0,8

Источник: годовые доклады ЮНОДК, 2006–2010 годы.

58. Исполнительный совет Международного валютного фонда недавно был реформирован, в связи с чем квоты для формирующихся рынков и развивающихся стран были повышены. Всемирный банк уже принял аналогичные меры. Эти изменения свидетельствуют о признании того, что развивающиеся страны играют все более важную роль в мировой экономике. По мнению инспекторов, ЮНОДК должно продолжить свои усилия по дальнейшему расширению донорской базы за счет развивающихся стран, в частности стран с формирующимися рынками, а также за счет частного сектора.

59. В существующей управленческой инструкции по привлечению средств¹⁰ отсутствует четкая формулировка стратегического подхода ЮНОДК к мобилизации ресурсов. Основное внимание в ней уделяется общей политике и процедурам. Инспекторы рекомендуют обновить этот документ, в частности путем включения в него большего количества стратегических аспектов.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность работы Управления.

Рекомендация 6

Директор-исполнитель должен сформулировать стратегию привлечения средств для дальнейшего расширения донорской базы Управления.

¹⁰ UNODC/MI/6/Rev.1.

IV. ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РУКОВОДСТВО

60. Основными механизмами управления ЮНОДК являются: а) Исполнительный комитет; б) Комитет по обзору управления (КОУ); с) совещание старших должностных лиц ЮНОДК; и d) совещания отделов¹¹.

61. Исполнительный комитет должен служить основным форумом для принятия решений на высшем уровне. Это общий орган ЮНОВ/ЮНОДК, в состав которого входят все директора и другие старшие должностные лица обеих организаций. Он может не уделять должного внимания специфической проблематике ЮНОДК и в связи с этим играть ограниченную роль в качестве комитета старших руководителей данной организации. Инспекторы изучили протоколы заседаний Исполнительного комитета за последние годы и таблицы контроля в отношении принятых им решений и отметили, что такие заседания обеспечивают главным образом возможность для обмена информацией. **По мнению инспекторов, Исполнительный комитет можно укрепить и побудить к тому, чтобы он уделял больше внимания вопросам (концепции) профильного и стратегического управления, в чем особенно заинтересовано ЮНОДК. Его старшее руководство должно определить, можно ли достичь этой цели в существующем формате Исполнительного комитета в рамках ЮНОВ/ЮНОДК или с помощью специального механизма, занимающегося проблемами ЮНОДК.**

62. В апреле 2010 года КОУ был заменен Группой старших руководителей. Полномочия этой группы ограничены и сконцентрированы на вопросах управления системой оценки результатов деятельности и планах работы с персоналом. Дискуссии, касающиеся аттестации отдельных сотрудников (e-PAS), обычно ограничиваются вопросами соблюдения нормативов и усредненного рейтинга. Инспекторы рекомендуют руководителям старшего звена более тщательно изучить вопрос о том, как сделать аттестацию сотрудников более эффективным инструментом управления персоналом в организации, для которой характерна текучесть кадров. Бывший Директор-исполнитель также выразил обеспокоенность по поводу того, что система e-PAS используется некоторыми руководителями ненадлежащим образом.

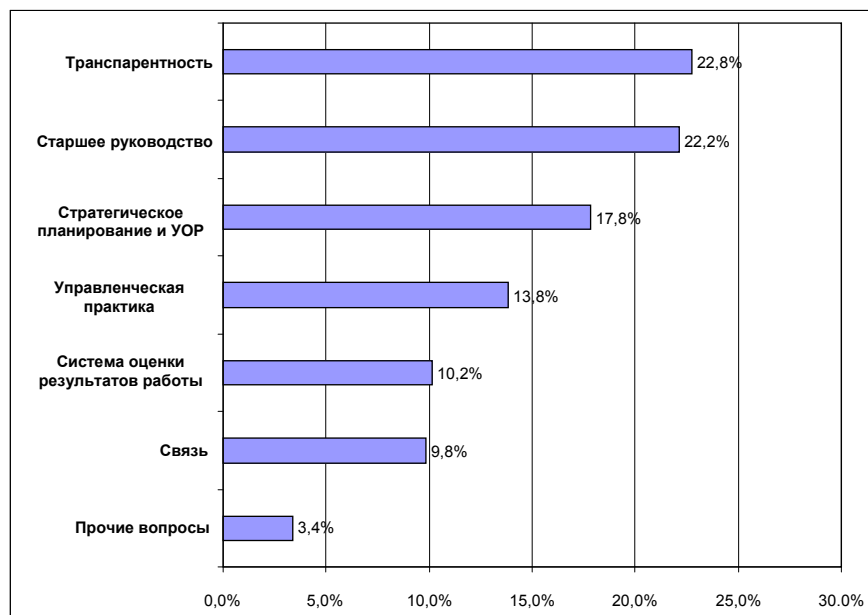
А. Сотрудники ставят под сомнение эффективность руководства

63. Что касается исполнительного руководства, то в этой сфере произошли существенные улучшения по сравнению с ситуацией десятилетней давности. Тем не менее инспекторы получили большое количество замечаний, свидетельствующих о неудовлетворенности сотрудников общим руководством ЮНОДК и, в частности, работой старших должностных лиц и низким моральном духе персонала Управления. Отсутствие транспарентности в принятии решений, надлежащей связи и поощрения открытых дискуссий, отсутствие последующих мер по выполнению принятых решений, плохое управление и т. д. часто приводятся в качестве примеров оснований для беспокойства, как показано на диаграмме 4, ниже.

64. Инспекторы убеждены в том, что необходимо в срочном порядке обратить внимание на общее руководство в целях создания более здоровой атмосферы и условий для эффективной работы. В этом контексте старшее руководство ЮНОДК должно обеспечить регулярное проведение соответствующих мероприятий институционализированными механизмами для поддержания диалога и связи с персоналом и организовать реальный форум по обмену мнениями для повышения ответственности сотрудников за те решения, которые непосредственно влияют на их условия труда и рабочую обстановку.

¹¹ См. документ UNOV/DGB.13/Rev.1–ODCCP/EDB.13/Rev.1 от июня 2002 года.

Диаграмма 4. Проблемы исполнительного руководства, беспокоящие сотрудников ЮНОДК



Источник: опрос ОИГ за 2010 год.

В. Изменение организационной структуры в 2010 году

65. В апреле 2010 года ЮНОДК реорганизовало свою структуру, что было обусловлено не только финансовыми трудностями, потребовавшими определенного упрощения его структуры, но и сформулированными ранее рекомендациями надзорных органов, в которых отмечались случаи дублирования усилий, частичное совпадение профильных или административных функций и пробелы в них, а также отсутствие координации и существование внутренней конкуренции. Руководящим принципом реструктуризации стала консолидация опыта по конкретным темам в целях повышения предметной интеграции соответствующих вопросов путем реорганизации секций и групп двух отделов – Отдела операций и Отдела по вопросам международных договоров.

66. Структурные преобразования произошли незадолго до проведения обзора, что не позволило сделать какие-либо выводы об их положительных или отрицательных аспектах. Тем не менее инспекторы получили ряд замечаний, которые главным образом свидетельствовали о разочаровании по поводу того, что принятые меры носили частичный характер и затрагивали только два из четырех отделов ЮНОДК, в связи с чем можно говорить об упущенной возможности для дальнейшего согласования структуры с мандатами Управления.

67. Инспекторы также получили замечания от сотрудников, обеспокоенных непрерывной реструктуризацией ЮНОДК. Причины организационной реструктуризации не всегда очевидны для сотрудников и не доносятся до них в ясной форме. Некоторые респонденты выразили серьезные сомнения в обоснованности административных изменений, подчеркнув, что, по их мнению, в некоторых случаях реализация личных планов оказывается важнее принесения пользы организации.

68. После обзора мандатов и определения приоритетов (рекомендация 2) инспекторы также рекомендовали бы Директору-исполнителю провести обзор функций всех отделов, секций и групп ЮНОДК и согласовать их с подтвержденной программой действий Управления с указанием приоритетов, в том числе путем перераспределения кадровых и финансовых ресурсов, если это окажется необходимым.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность работы Управления.

Рекомендация 7

Директор-исполнитель должен провести обзор функций всех отделов, секций и групп ЮНОДК в целях их согласования в рамках подтвержденной программы действий Управления с указанием приоритетов, как предлагается в рекомендации 2.

С. Отсутствие координации снижает эффективность

69. В опубликованных ранее докладах надзорных органов отмечалось отсутствие координации и даже некоторая конкуренция между подразделениями ЮНОДК. Эти проблемы возникли в результате объединения организаций, имевших разную историю и принадлежавших к двум разным культурам, в одно Управление. Они также стали следствием финансовой ситуации, в которой деятельность каждого подразделения во многом зависит от привлеченных добровольных взносов.

70. В таблице 4 приводятся результаты опроса, касающиеся координации и сотрудничества между отделами/секциями/группами ЮНОДК, с одной стороны, и между штаб-квартирой и местными отделениями – с другой. Участники опроса, находящиеся на разных уровнях иерархической системы, неоднократно называли вопросы координации проблемными. Таблица также свидетельствует о том, что высказанные мнения существенно различаются в зависимости от категории респондентов. Инспекторы отметили, что международные сотрудники категории специалистов высказывают больше критических замечаний. Интересно, что персонал штаб-квартиры неизменно дает более критическую оценку ситуации, нежели сотрудники местных отделений. Кроме того, сотрудники ЮНОДК критикуют документальное оформление обязанностей и рабочих процессов, которое может повлиять на внутреннюю эффективность деятельности Управления.

71. Так, инспекторам неоднократно приходилось слышать замечания по поводу отсутствия координации при проведении мероприятий по привлечению денежных средств и даже по поводу конкуренции между подразделениями/отделами, которые испытывают искушение собрать средства для собственных проектов и тем самым обеспечить свое существование. Как представляется, это также способствует отвлечению должностных лиц от профильных аспектов их деятельности.

72. Инспекторы рекомендуют ЮНОДК провести обзор действующих координационных механизмов и их эффективности для выявления случаев дублирования или избыточности процедур либо обходных и частично совпадающих практических мер.

Таблица 4. Мнения различных категорий сотрудников ЮНОДК по вопросам координации (в процентах)

Считаете ли вы достаточными координацию и сотрудничество между отделами/секциями/группами ЮНОДК?				
	Да	В некоторой степени	Нет	Не знаю
Все сотрудники	20,2	39,7	34,3	5,7
Только международные сотрудники категории специалистов	9,4	34,4	54,4	1,7
Персонал штаб-квартиры	14,4	37,4	43,2	4,9
Персонал местных отделений	23,6	42,0	28,9	5,5

Считаете ли вы адекватным уровень координации и сотрудничества между штаб-квартирой и местными отделениями?				
	Да	В некоторой степени	Нет	Не знаю
Все сотрудники	20,4	40,1	31,0	8,5
Только международные сотрудники категории специалистов	7,8	35,0	53,9	3,3
Персонал штаб-квартиры	12,3	42,0	34,2	11,5
Персонал местных отделений	25,7	38,8	30,0	5,5
Считаете ли вы, что соответствующие обязанности и рабочие процессы отделов и/или секций понятны и надлежащим образом зафиксированы в документации?				
	Да	В некоторой степени	Нет	Не знаю
Все сотрудники	20,0	39,6	31,4	9,0
Только международные сотрудники категории специалистов	6,7	38,9	48,9	5,6
Персонал штаб-квартиры	12,3	44,0	35,8	7,8
Персонал местных отделений	24,8	36,2	29,2	9,9

Источник: опрос ОНГ за 2010 год.

73. В качестве рекомендуемой практики инспекторы отметили проведение ежегодного семинара представителей местных отделений (СПМО), служащего внутренним координационным механизмом, в работе которого участвуют представители ЮНОДК на уровне регионов и стран и сотрудники различных секций штаб-квартиры. Наряду с обсуждением вопросов существа на семинаре рассматривается целый ряд управленческих и административных проблем, которые коллективно обсуждаются и решаются. Этот семинар позволяет руководителям местных отделений напрямую общаться с руководством штаб-квартиры как на общих сессиях, так и в ходе двусторонних совещаний. Инспекторы считают его полезным форумом для улучшения понимания каждой из сторон соответствующих возможностей, ограничений, процедур, функций, достижений и т. д., что может несколько сгладить ощущение отсутствия контакта со штаб-квартирой.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации улучшит общую координацию действий в рамках Управления и, следовательно, повысит эффективность его работы.

Рекомендация 8

Директор-исполнитель должен провести комплексный обзор и оценку координационных механизмов и процедур в рамках Управления и принять надлежащие меры для их улучшения до конца 2012 года.

D. Стратегическое планирование и управление, основанное на конкретных результатах

74. Стратегическое планирование в ЮНОДК претерпело серьезные изменения с принятием Среднесрочной стратегии ЮНОДК на период 2008–2011 годов, которая дополнила соответствующую программу Стратегических рамок Организации Объединенных Наций¹².

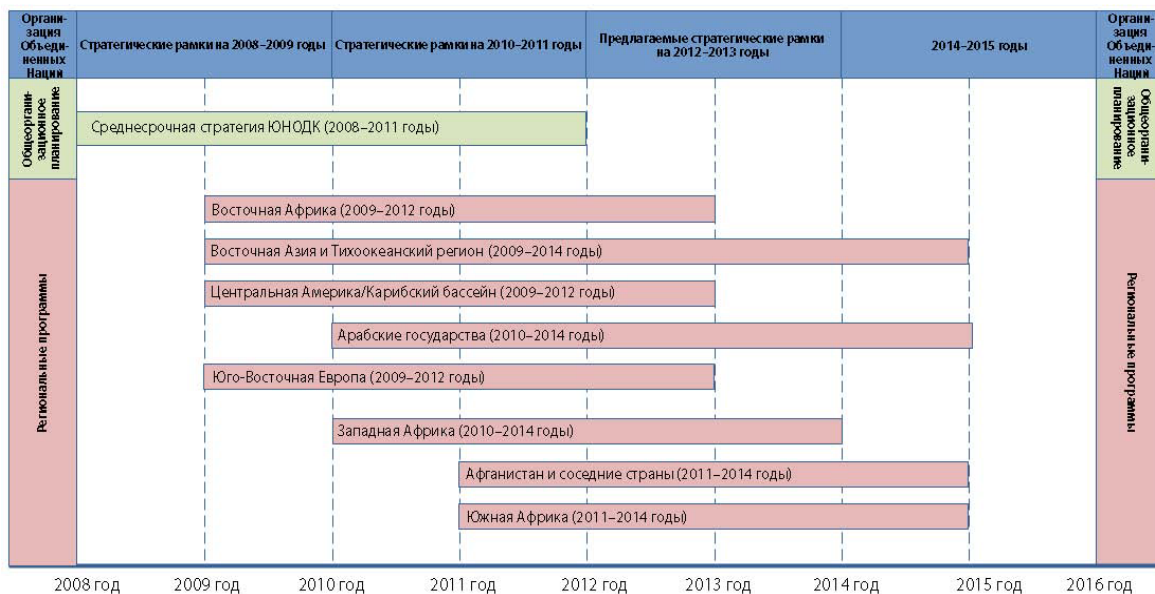
¹² Стратегия Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности на период 2008–2011 годов, E/CN.7/2007/14–E/CN.15/2007/5, одобренная резолюциями 2007/12 и 2007/19 Экономического и Социального Совета.

75. Участники опроса высказали противоречивые мнения по поводу надлежащего учета стратегических вопросов в среднесрочной стратегии ЮНОДК и ее возможного использования в качестве инструмента стратегического управления для выработки общей концепции его деятельности. Инспекторы получили многочисленные замечания по поводу отсутствия долгосрочной концепции развития Управления и его миссий или по крайней мере отсутствия четкой информации об этой концепции, доносимой до всех подразделений и сотрудников. Сложившаяся ситуация также является результатом тенденции, отмечавшейся в последние годы, когда ЮНОДК разворачивало свою деятельность во многих областях для получения финансовой поддержки.

76. Как показано на диаграмме 5, ниже, в последние годы ЮНОДК приступило к осуществлению региональных и тематических инициатив в сфере планирования. Текущие тематические¹³ и региональные мероприятия по составлению программ, осуществляемые при поддержке государств-членов, представляют собой попытку согласования большого количества разрозненных и не связанных друг с другом проектов в рамках единого набора программ с более четкими стратегическими целями. По итогам проведенных бесед и обзора документов по составлению программ инспекторы сделали вывод о твердой внутренней приверженности коррекции деятельности на основе опыта, полученного при разработке уже существующих программ, и активном отношении к делу. Некоторые региональные и тематические программы в настоящее время находятся в стадии разработки.

77. Многочисленные уровни и сроки, которые ЮНОДК вынуждено учитывать в процессе стратегического планирования, представлены на диаграмме 5, ниже, которая также свидетельствует о неполной согласованности всех документов по планированию, обусловленной тем, что они составляются и разрабатываются постепенно.

Диаграмма 5. Стратегическое планирование в ЮНОДК



78. Ожидается, что применение тематического программного подхода обеспечит получение множества преимуществ: а) расширение диалога с государствами-членами и, вследствие этого, усиление ответственности за счет привлечения региональных субъектов на

¹³ По состоянию на декабрь 2010 года тематические программы включали: а) Противодействие коррупции и экономической преступности, б) Предупреждение преступности и реформа системы уголовного правосудия, в) Устранение факторов, создающих угрозу здоровью и развитию человека, в контексте проблем наркотиков и преступности, д) Научно-исследовательские услуги и услуги в области судебной экспертизы, е) Предупреждение терроризма, ф) Исследования и анализ тенденций и г) Организованная преступность и незаконная торговля (включая торговлю людьми, контрабанду, отмывание денег и торговлю огнестрельным оружием).

этапе разработки проектов и их участия в деятельности координационных комитетов на этапе осуществления; b) потенциал для мобилизации ресурсов и более гибкого резервирования средств на уровне программ, а не на уровне отдельных проектов; c) повышение эффективности административного руководства путем проведения ряда управленческих мероприятий на уровне программ; и d) создание более сильного надзорного механизма, в рамках которого штаб-квартира и местные отделения будут содействовать повышению подотчетности.

79. При этом были выявлены дополнительные проблемы: a) ЮНОДК должно более эффективно управлять процессом перехода от проектов к программам и постепенного свертывания существующих проектов; b) ЮНОДК должно обеспечить совместимость своего портфеля программ с национальными проектами, разработанными с учетом местных условий; c) ЮНОДК должно скорректировать существующие общеорганизационные инструменты управления и представления отчетности для удовлетворения всех требований в отношении финансового и административного обеспечения более комплексных программ (касающихся представления отчетности, отслеживания информации, мониторинга обязательств, расходов и т. д.); d) ЮНОДК должно обеспечить согласование различных уровней составления программ, которые создаются, разрабатываются и утверждаются в разные сроки.

80. Инспекторы пришли к выводу о том, что стратегическое планирование в ЮНОДК сопряжено с трудностями, учитывая непредсказуемость поступлений, которая главным образом обусловлена резервированием средств. При этом они подчеркивают, что стратегическое планирование должно базироваться на долгосрочной концепции и определении приоритетов (рекомендация 2) в отношении мер, которые позволят достичь поставленных целей. Для такой организации, как ЮНОДК, важнее всего отказаться от осуществления программ и мероприятий, финансируемых донорами. Инспекторы также рекомендуют провести тщательную независимую оценку разработки тематических и региональных программ и представить ее результаты руководящим органам.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность работы Управления.

Рекомендация 9

Директор-исполнитель должен представить независимую оценку разработки тематических и региональных программ и сообщить о ходе ее осуществления, последствиях и полученном опыте Комиссии по наркотическим средствам и Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию до конца 2013 года.

81. Государства-члены решительно поддерживают подход, обеспечивающий управление, основанное на конкретных результатах (УОР), однако, по мнению инспекторов, Управление по-прежнему сталкивается с рядом проблем в этой области. По данным онлайн-опроса, сотрудники ЮНОДК довольно плохо осведомлены об УОР и обладают разными сведениями об этом подходе, что получило подтверждение в беседах с соответствующими руководителями. Обнадешивает тот факт, что сотрудники категории специалистов лучше знакомы с УОР; вместе с тем необходимо отметить, что, по словам 36 процентов из них, они не получили четкой информации о целях и ожидаемых результатах работы ЮНОДК. Сомнения, высказанные в ответах на вопрос о влиянии УОР на общее улучшение результатов работы, в частности работы старшего руководящего состава (4,2 процента положительных ответов), внушают беспокойство. Исходя из ответов, полученных в ходе опроса, также необходимо в срочном порядке обеспечить дополнительную подготовку в области УОР.

Таблица 5. Мнения сотрудников ЮНОДК о влиянии УОР на показатели работы Управления (в процентах)

Считаете ли вы, что внедрение УОР улучшило общие результаты работы ЮНОДК?				
	Да	В некоторой степени	Нет	Не знаю
Все сотрудники	8,6	21,7	20,8	48,9
Только международные сотрудники категории специалистов	5,6	26,4	32,6	35,4
Старшие руководители (категория С-5 и выше)	4,2	27,1	43,8	25,0
Персонал штаб-квартиры	5,7	24,1	24,1	46,1
Персонал местных отделений	10,0	20,2	19,0	50,8

Источник: опрос ОИГ за 2010 год.

82. В ходе предыдущих наблюдений УСВН были выявлены проблемы планирования и управления, ориентированного на результат, в рамках ЮНОДК. Инспекторы считают, что более тщательное соблюдение принципов УОР в ЮНОДК, несомненно, принесет пользу организации, содействуя более четкому пониманию донорами деятельности и достижений Управления за счет повышения транспарентности и подотчетности. Это путь к укреплению доверия со стороны доноров и, следовательно, к привлечению большего объема ресурсов. Инспекторы изучили ряд документов по планированию и признали, что в последние годы были достигнуты определенные успехи, учитывая возможные трудности при установлении соответствующих параметров для оценки достижений в таких областях, как наркотики или преступность, которые требуют осторожного подхода.

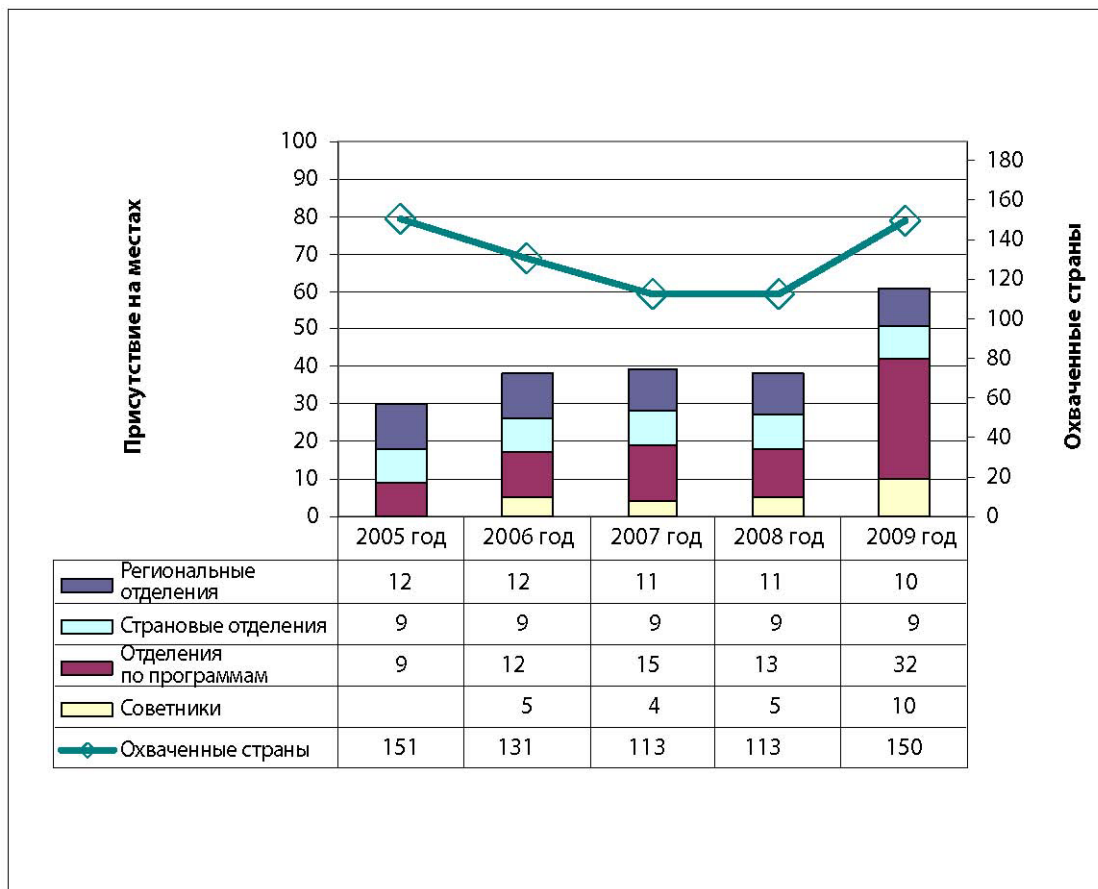
83. Инспекторы рекомендуют руководству и региональным представителям ЮНОДК продолжить мероприятия по повышению значимости, актуальности и качества индикаторов. Они призывают старших руководителей ЮНОДК обеспечить дальнейшее развитие культуры планирования и управления, основанного на конкретных результатах, для постепенного формирования массива знаний в рамках организации и общей культуры УОР среди сотрудников.

Е. Проблемы, связанные с присутствием на местах

84. Со времени своего основания ЮНОДК существенно расширило свое присутствие на местах и охват стран, что соответствует расширению его портфеля мероприятий в области технического сотрудничества. Как показано на диаграмме 6, ниже, сеть местных отделений Управления включает четыре категории организаций: а) региональные отделения (возглавляемые представителями на местах); б) страновые отделения (возглавляемые представителями на местах или руководителями, действующими на страновом уровне); в) отделения по программам (возглавляемые, в зависимости от ситуации, руководителями или координаторами по программам; и д) советники. В приложении III представлена карта расположения местных подразделений ЮНОДК.

85. Инспекторы приняли к сведению усилия ЮНОДК по дальнейшей формализации структуры и номенклатуры сети его местных отделений. В 2010 году Исполнительный комитет одобрил директивную записку, в которой определялись соответствующие функции, обязанности и ответственность каждой организации и ее взаимодействие с другими организациями в рамках ЮНОДК и за его пределами. Тем не менее в ходе обзора стало очевидно, что этот документ не был надлежащим образом доведен до сведения сотрудников Управления и даже до представителей на местах. В связи с этим необходимо обеспечить распространение данной концептуальной записки с целью гарантировать соблюдение местными отделениями соответствующих положений и директив.

Диаграмма 6. Изменения, касающиеся присутствия ЮНОДК на местах (2005–2009 годы)



Источник: сводные данные из годовых докладов ЮНОДК и информация, предоставленная ЮНОДК. Охват стран может меняться в течение года.

86. Условия работы местных отделений ЮНОДК значительно различаются в зависимости от конкретных страновых отделений; это же можно сказать о масштабах и характере осуществляемой деятельности. Инспекторы хотели бы подчеркнуть, что респонденты, участвовавшие в опросе, считают присутствие на местах полезным для Управления и улучшающим результаты его работы. Около 60 процентов респондентов полагают, что присутствие на местах обеспечивает успешную деятельность и способствует расширению имеющихся у ЮНОДК возможностей для выполнения поставленных задач. Отрицательные ответы дали только 5,2 процента участников.

87. Тем не менее в ходе опроса было высказано общее мнение о том, что присутствие ЮНОДК на местах по-прежнему ограничено с точки зрения имеющихся ресурсов и наличия опытных специалистов. По сути развитие сети местных отделений, равно как и деятельность Отдела операций, практически полностью обеспечивается за счет внебюджетных источников. Это создает напряженность и неопределенность и может влиять на программные приоритеты и выполнение мандатов. К числу местных отделений относятся организации, работающие на условиях самофинансирования (имеющие значительный портфель проектов), и субсидируемые организации (имеющие меньшую проектную базу).

88. В настоящий момент, исходя из определения приоритетных направлений работы (рекомендация 2), инспекторы полагают, что Управление должно изменить стратегический подход, применяемый на местах, и вновь подтвердить принципы развертывания местных отделений, в частности стратегию укрепления регионального присутствия и/или создания отделений в конкретных странах.

89. На местном уровне существует ряд проблем управленческого характера. Эффективность и результативность присутствия на местном уровне тесно связаны с потенциалом в области руководства и управления, которым обладают представители на местах. Нередко в отделении работают один-два международных специалиста и местный персонал. Инспекторы отметили, что уровень представителей ЮНОДК варьирует от С-4 до Д-1 в соответствии с масштабом операций, за которые они отвечают. Служебные инструкции по этим должностям были приняты еще в 1999 году, в связи с чем существует явная необходимость в их обновлении с учетом изменений, произошедших в Управлении и его деятельности на местах. В этом контексте инспекторы отметили, что в настоящее время принимаются меры по разработке типовых служебных инструкций для руководителей местных и региональных отделений. Инспекторы также рекомендуют ЮНОДК продолжать зачисление своих представителей на местах на курсы подготовки в рамках модулей по вопросам руководства и управления, что может способствовать повышению управленческого потенциала ЮНОДК на местном уровне.

90. Ввиду ограниченности своих возможностей ЮНОДК опирается на поддержку ПРООН в таких областях, как отбор персонала на местах и работа с ним, финансовое и административное управление местными отделениями, административное обеспечение проектов и т. д. Инспекторы услышали ряд замечаний, касающихся задержек и качества услуг, предоставляемых местным отделениям ЮНОДК. Наряду с этим было признано, что одной из основных причин различий в качестве услуг является ситуация на местах. Инспекторы также считают, что центральную роль в обеспечении бесперебойного функционирования таких механизмов должно играть само ЮНОДК.

91. Большинство работников местных отделений наняты ПРООН как поставщики услуг в соответствии с предусмотренным ПРООН контрактным статусом и политикой, проводимой этой организацией. Они вносят свой вклад в выполнение мандатов Управления, но не считаются сотрудниками ЮНОДК. Факт параллельного существования разных контрактных статусов может приводить к определенным последствиям в плане управления. Это создает различия между сотрудниками и вынуждает руководителей следовать сложным процессам и процедурам, применяя два свода правил и норм, которые подчас могут противоречить друг другу. Наряду с этим существуют различия в статусе сотрудников, правах, системе аттестации персонала и процессах отправления правосудия. В конечном счете такая ситуация может ухудшить качество работы, влияя на мотивацию сотрудников и удержание персонала.

92. Меморандум о договоренности, подписанный в 1997 году, определяет организацию работы и услуги, предоставляемые в соответствии с Единым прейскурантом, что зачастую предполагает конкуренцию. По мнению инспекторов, положения МОД, касающиеся оценки услуг и механизмов урегулирования конфликтов, носят слишком общий характер. ЮНОДК должно провести консультации с ПРООН в целях внесения поправок в МОД, предполагающих включение в меморандум точных показателей результатов деятельности для обеспечения единой системы оценки качества работы и услуг. Инспекторы также рекомендуют ЮНОДК учитывать альтернативные решения. ЮНОДК использует услуги, предоставляемые ЮНОПС в области руководства проектами, организации закупок, управления людскими ресурсами и финансовой сферой, если они обеспечивают сравнительные преимущества. Наряду с этим можно рассмотреть варианты, предполагающие налаживание сотрудничества с Департаментом полевой поддержки Организации Объединенных Наций или принятие ряда административных мер на центральном уровне и, по возможности, дистанционное проведение необходимых мероприятий. Кроме того, изучается положение в совместно размещенных отделениях Организации Объединенных Наций (например, в Найроби или Бангкоке).

93. В более общем плане следует отметить, что, хотя сотрудники местных отделений чаще всего имеют коллег, занимающихся теми же программными аспектами в штаб-квартире, структура и механизмы административного обеспечения не скорректированы с

учетом повышения децентрализации деятельности. ЮНОДК пора создать специальную структуру, занимающуюся вопросами поддержки операций на местах.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность работы Управления.

Рекомендация 10

Директор-исполнитель должен как можно скорее провести консультации с Администратором Программы развития Организации Объединенных Наций для обзора и обновления действующего Меморандума о договоренности с целью включения в него положений по оценке услуг.

94. Деятельность на местах следует контролировать, однако обеспечению такого контроля в определенной степени мешает отсутствие внутреннего потенциала. Недавние проверки показывают, что в дополнение к существующим механизмам сдержек и противовесов необходимо повысить административный и финансовый надзор за местными отделениями со стороны штаб-квартиры. Инспекторы с удовлетворением отмечают, что ЮНОДК разработало новую систему мониторинга качества и эффективности полевых операций, которая была продемонстрирована на семинаре представителей местных отделений 2010 года. Вводя такую систему, ЮНОДК стремится создать условия, позволяющие а) продемонстрировать повышение общеорганизационной подотчетности путем обеспечения транспарентности и оформления документов для оказания помощи в надзоре за деятельностью, принятии решений и организационном обучении в рамках ЮНОДК в целом; б) оценивать эффективность программ в течение всего периода их осуществления; и с) поощрять организационное обучение. Как представляется, необходимым условием для достижения успеха являются твердая поддержка этой системы в рамках всей организации и стремление к сотрудничеству во всех областях со стороны всех соответствующих учреждений (местных отделений и других учреждений ЮНОДК, таких как СУФР, СИТ, целевые группы, ГНО, ГСП, ССФП и Группа по контролю качества и надзору).

V. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ

95. Управление людскими ресурсами остается в компетенции системы Организации Объединенных Наций. По этой причине масштабы деятельности Секции по управлению людскими ресурсами (СУЛР) ЮНОВ/ЮНОДК в ряде областей носят ограниченный характер. Поскольку ЮНОДК входит в состав Секретариата Организации Объединенных Наций, его задачи определяются и оцениваются во многих областях через призму целей Организации Объединенных Наций, изложенных в цикле составления планов действий в области людских ресурсов (ЦПДЛР). Для целей данного обзора инспекторы пожелали проанализировать количественные показатели в более широкой перспективе, включая должности, которые финансируются из иных средств, нежели регулярный бюджет.

96. Ввиду двойственного характера деятельности Управления (нормативное и техническое сотрудничество) инспекторы обратили внимание на тот факт, что некоторые правила Организации Объединенных Наций невозможно полностью адаптировать к потребностям Управления, в частности если речь идет о расширении масштабов его деятельности на местах. Некоторые аспекты работы Управления в настоящее время соответствуют профилю специализированного учреждения (наличие практического опыта в определенных областях, присутствие на местах, необходимость быстрого реагирования и т. д.).

97. Условия финансирования создают постоянную напряженность, связанную с боязнью потерять работу, которую испытывают большинство сотрудников ЮНОДК. Опрос подтверждает, что нельзя не учитывать влияние этой ситуации на показатели работы организации и что это влияние, по всей видимости, выше для категории специалистов. Инспекторы приняли к сведению усилия ЮНОДК в этой области, такие как сокращение расходов в 2009 году, когда было ликвидировано лишь несколько рабочих мест. Вместе с тем следует отметить, что респонденты не восприняли данное мероприятие должным образом и указали, что в ЮНОДК нет механизма, позволяющего принимать меры в ситуации отсутствия стабильной занятости и устранять некоторые проблемы, как часто бывает в аналогичных случаях.

Таблица 6. Мнения различных категорий сотрудников ЮНОДК о последствиях отсутствия стабильной занятости (в процентах)

По вашему мнению, в какой степени отсутствие стабильной занятости в ЮНОДК влияет на общие результаты деятельности Управления?					
	Значительно	Не слишком сильно	В некоторой степени	Незначительно	Совсем не влияет
Все сотрудники	63,3	12,5	20,4	2,4	1,4
Только международные сотрудники	72,5	7,3	16,9	2,8	0,6
категории специалистов					
Персонал штаб-квартиры	67,5	9,2	18,9	3,1	1,3
Персонал местных отделений	61,3	14,6	20,4	2,1	1,5

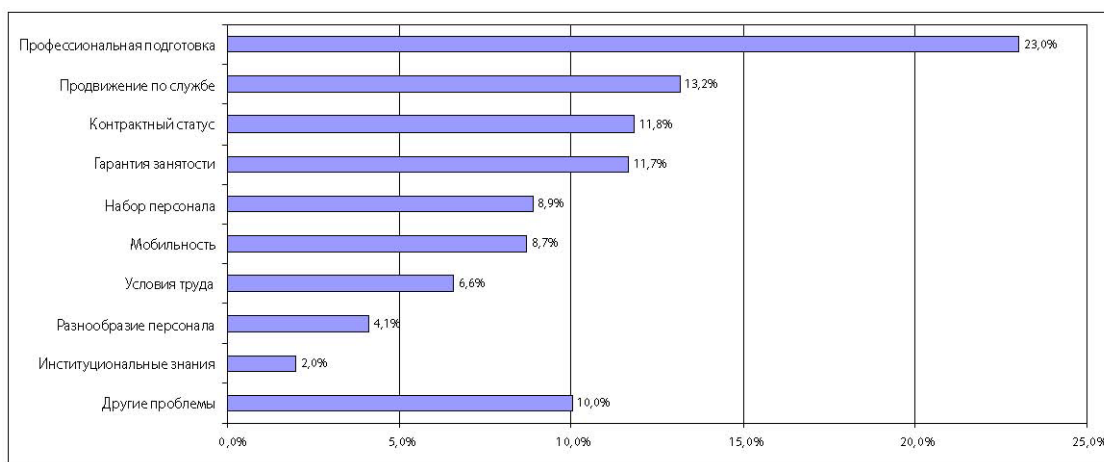
Источник: опрос ОИГ за 2010 год.

А. Людские ресурсы охарактеризованы как проблемные

98. Инспекторы понимают, что проблемы людских ресурсов обычно вызывают споры, дискуссии и разочарование персонала любой международной организации. Тем не менее примеры, приведенные в ходе бесед, и в высшей степени критические замечания, высказанные в ходе опроса, позволяют узнать мнения сотрудников ЮНОДК по таким вопросам, как прозрачность процедур и процессов отбора; соблюдение правил и последовательность их применения; действия, считающиеся проявлениями фаворитизма, и сомнения по поводу равного отношения к кандидатам; гендерные предрассудки и т. д. **Инспекторы убеждены, что в первую очередь важно изменить сложившиеся представления путем применения и демонстрации высочайшего уровня соблюдения правил, прозрачности и обеспечения информации по этим вопросам на всех этапах, чтобы исчезли основания для недовольства и слухов.**

99. Наряду с этим было получено множество критических замечаний по поводу низкого качества услуг, предоставляемых Секцией по управлению людскими ресурсами, согласно которым работа СУЛР не предполагает надлежащей ориентации на клиентов. Инспекторы рекомендуют СУЛР принимать меры по более регулярному сбору информации, поступающей от клиентов, для выявления их мнений и, по возможности, внесения соответствующих корректив в рамках своего потенциала и ресурсов.

Диаграмма 7. Проблемы в области людских ресурсов, упомянутые сотрудниками ЮНОДК



Источник: опрос ОИГ за 2010 год.

100. Мобильность определяется политикой Организации Объединенных Наций, которая в настоящее время находится в процессе переоценки. В этом контексте в целях содействия мобильности персонала ЮНОДК принимает участие в добровольной инициативе в области сетевых обменов (VINE). Инспекторы полагают, что, несмотря на отсутствие необходимой схемы перемещения персонала, более активная ротация кадров между штаб-квартирой и местными отделениями может принести пользу Управлению за счет накопления более точных общеорганизационных и институциональных знаний на основе более широкого обмена опытом. На данный момент сотрудники категории специалистов, на которых в первую очередь ориентирована схема перемещения персонала, считают, что ЮНОДК недостаточно поощряет такую ротацию. Инспекторы рассматривают отсутствие такой системы как упущенную возможность для ЮНОДК.

101. Обращаясь к проблемам людских ресурсов и другим важным вопросам, интересующим сотрудников, инспекторы напоминают, что с 2009 года региональное отделение Канцелярии Омбудсмана Организации Объединенных Наций в Вене предоставляет сотрудникам возможность задать вопросы, которые их беспокоят, и изучить способы неформального решения проблем.

В. Сотрудники ЮНОДК

102. В таблицах 7 и 8 представлены краткие сведения о составе сотрудников ЮНОДК. Инспекторы хотели бы подчеркнуть проблемы, возникающие при попытке получить четкое представление о кадровом обеспечении Управления по причине единых ресурсов ЮНОДК и ЮНОВ. В связи с этим представленные данные были взяты из базы данных Комплексной системы управленческой информации (ИМИС) и не включают сотрудников, работающих в Отделе по вопросам управления.

Таблица 7. Распределение сотрудников ЮНОДК по местам службы в 2005 и 2009 годах в разбивке по финансированию из регулярного бюджета и внебюджетных средств

	2005 год		2009 год		2005 год (в процентах)		2009 год (в процентах)	
	РБ	ВнБ	РБ	ВнБ	РБ	ВнБ	РБ	ВнБ
Персонал штаб-квартиры	135	304	159	509	30,8	69,2	23,8	76,2
Персонал местных отделений	2	392	2	1940	0,5	99,5	0,1	99,9
Все сотрудники	137	696	161	2449	16,4	83,6	6,2	93,8

Источник: сводные данные, полученные на основе показателей, представленных ЮНОДК.

Таблица 8. Распределение сотрудников ЮНОДК по категориям в 2005 и 2009 годах в разбивке по финансированию из регулярного бюджета и внебюджетных средств

	2005 год		2009 год		Рост в процентах	
	РБ	ВнБ	РБ	ВнБ	РБ	ВнБ
Персонал штаб-квартиры	135	304	159	509	17,8	67,4
Международные сотрудники категории специалистов	70	73	80	95	14,3	30,1
Категория общего обслуживания	41	55	43	55	4,9	0,0
Индивидуальные подрядчики	12	7	3	40	-75,0	471,4
Консультанты	12	16	33	79	175,0	393,8
Прочие (МСКС/младшие эксперты/добровольцы)	—	78	—	15	—	-80,8
Стажеры	—	75	—	225	—	200,0
Персонал местных отделений	2	392	2	1 940	0,0	394,9
Международные сотрудники категории специалистов	1	67	1	100	0,0	49,3
Категория общего обслуживания	1	1	1		0,0	-100,0
Внешние подрядчики	—	226	—	1 290	—	470,8
Консультанты	—	39	—	366	—	838,5
Национальные сотрудники-специалисты	—	19	—	27	—	42,1
Прочие (МСКС/младшие эксперты: стажеры, добровольцы и т. д.)	—	14	—	9	—	-35,7
Работники, нанятые ПРООН*	—	26	—	148		469,2
Всего в разбивке по источникам финансирования	137	696	161	2 449	17,5	251,9
Общее число сотрудников	833		2 610		+213,3	

Источник: сводные данные, полученные на основе показателей, представленных ЮНОДК.

103. Наблюдается общее увеличение численности персонала при одновременном уменьшении доли должностей, финансируемых из средств регулярного бюджета. Соотношение средств РБ/ВнБ дает представление о риске для непрерывной деятельности,

эффективности работы организации, сохранения опытных кадров и институциональных знаний в рамках ЮНОДК. В 2005 году должности, финансируемые из средств РБ, занимали 16,5 процента сотрудников (83,5 процента приходилось на должности, финансируемые из внебюджетных средств), однако в 2009 году их доля сократилась до 6,1 процента. Инспекторы также отметили, что резкий рост характерен для двух категорий сотрудников (стажеры и консультанты). В то же время численность младших сотрудников категории специалистов (МСКС) значительно сократилась.

104. Программы стажировки в учреждениях Организации Объединенных Наций рассматриваются как положительный опыт всеми участвующими в них сторонами: организациями, контролерами и стажерами. Инспекторы ставят под вопрос растущее использование в штаб-квартире стажеров, число которых и так велико, что может указывать на отсутствие необходимых ресурсов для удовлетворения потребностей Управления. В этой ситуации по меньшей мере сложно соблюдать политические требования относительно создания такой рабочей атмосферы, которая способствовала бы учебной подготовке по вопросам существа и повышению квалификации стажеров вкупе с обеспечением надлежащего надзора.

105. Число подрядчиков и консультантов также возрастает вследствие расширения сферы деятельности. Так, многократно возросла численность консультантов, работающих на местах. Инспекторы испытывают по этому поводу особую обеспокоенность, поскольку, как отмечалось Комиссией ревизоров в ряде докладов, в связи с управлением контрактами на оказание консультационных услуг на местном уровне могут возникать серьезные проблемы, касающиеся таких аспектов, как отбор, контроль и оценка.

С. Гендерный баланс и разнообразие персонала

106. В таблице 9 показаны резкие различия в соотношении женщин и мужчин в зависимости от уровня в иерархии. Гендерное распределение в рамках всей категории специалистов немного улучшилось: в 2009 году доля женщин достигла 42,4 процента. Улучшения также отмечаются в отношении должностей старшего уровня (С-5 и выше), хотя большинство из них (свыше трех четвертей) по-прежнему занимают мужчины. На уровне местных отделений гендерное распределение представителей на местах является менее благоприятным (женщины занимают 17,6 процента соответствующих должностей), в то время как среди консультантов женщины, согласно оценкам, составляют 38 процентов. Такое положение дел стало поводом для замечаний в ходе бесед и жалоб в ходе опроса, согласно которым ЮНОДК – это “организация, в которой доминирующую роль играют мужчины”.

Таблица 9. Гендерное распределение сотрудников категории специалистов и выше, работающих в ЮНОДК, в 2005 и 2009 годах

	2005 год	2009 год	2005 год (в процентах)	2009 год (в процентах)
Все сотрудники категории специалистов				
Женщины	85	117	40,3	42,4
Мужчины	126	159	59,7	57,6
Старшие сотрудники категории специалистов (С-5 и выше)				
Женщины	10	15	16,4	24,2
Мужчины	51	47	83,6	75,8

Источник: данные, представленные ЮНОДК.

107. Эта же позитивная тенденция, касающаяся гендерного баланса, заметна в области найма и продвижения по службе в категории специалистов. Тем не менее в продвижении по службе на должностях старшего уровня по-прежнему доминируют мужчины. Прогнозы в

отношении выхода на пенсию старших сотрудников в течение последующих трех лет обеспечивают возможность для принятия мер, позволяющих повысить представленность женщин, поскольку 8 из 10 старших должностей, о которых идет речь, в настоящее время занимают мужчины. Инспекторы настоятельно призывают Директора-исполнителя использовать эту возможность для обеспечения более сбалансированного соотношения мужчин и женщин среди старших руководителей.

Таблица 10. Гендерное распределение при найме и продвижении по службе сотрудников категории специалистов и выше в период 2005–2009 годов

Наем (РБ)	Всего, 2005–2009 годы	Всего (в процентах), 2005–2009 годы
Все сотрудники категории специалистов		
Женщины	10	47,6
Мужчины	11	52,4
<i>Количество проведенных мероприятий по найму персонала, включая старших сотрудников категории специалистов (С-5 и выше), не позволяет сделать какие-либо выводы.</i>		
Продвижение по службе (РБ)	Всего, 2005–2009 годы	Всего (в процентах), 2005–2009 годы
Все сотрудники категории специалистов		
Женщины	31	64,6
Мужчины	17	35,4
Старшие сотрудники категории специалистов (С-5 и выше)		
Женщины	5	33,3
Мужчины	10	66,7

Источник: данные, представленные ЮНОДК.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации улучшит представленность женщин на уровне старших руководителей Управления.

Рекомендация 11

Директор-исполнитель должен принять дополнительные меры по улучшению гендерного баланса на уровне старших руководителей, включая представителей на местах.

108. Вопрос о разнообразии персонала ЮНОДК также требует определенного внимания. Приложение II свидетельствует об отсутствии надлежащего баланса в том, что касается географии мест, из которых прибыли сотрудники категории специалистов. В 2009 году среди специалистов, работавших в ЮНОДК, были граждане 68 государств, однако около трети из них прибыли из трех стран, входящих в Группу западноевропейских и других государств (ГЗДГ). Сложившаяся ситуация подлежит исправлению на основе упреждающей среднесрочной стратегии подбора и расстановки кадров. После рассмотрения данных о найме и продвижении по службе инспекторы хотели бы увидеть более серьезные и последовательные усилия по повышению разнообразия кадров при найме за счет кандидатов из развивающихся стран, в том числе на уровне старшего руководства.

109. Географический баланс среди консультантов также является поводом для беспокойства. В 2009 году 51 процент консультантов составляли граждане четырех стран (Соединенное Королевство, Австралия, Соединенные Штаты и Канада). Такая концентрация означает утрату разнообразия в плане профессиональных знаний и опыта, а также меньшее участие и вклад со стороны других регионов. Директора ОМД и ОО призвали к повышению разнообразия за счет привлечения к работе консультантов из большего числа государств, однако это не привело к существенному улучшению ситуации.

110. С учетом специфического характера мандатов сотрудники ЮНОДК должны иметь узкую специализацию в различных областях, таких как незаконная торговля, коррупция и т. д. СУЛР должна принять меры по укреплению своего потенциала для активного поиска таких специалистов, особенно в развивающихся странах. В целях поддержки таких усилий по расширению охвата ЮНОДК намерено использовать возможности нового инструмента для подбора кадров Организации Объединенных Наций под названием “Инспира”.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации улучшит географический баланс применительно к специалистам, работающим в Управлении.

Рекомендация 12

Директор-исполнитель должен разработать четкий план действий, позволяющий повысить разнообразие сотрудников категории специалистов и консультантов, в частности за счет рассмотрения большего числа кандидатур из развивающихся стран.

D. Дефицит ресурсов на цели профессиональной подготовки и неравные возможности доступа к ней

111. Учитывая необходимость в поддержании квалификации в профильных правовых и разных технических областях, профессиональная подготовка и переобучение персонала имеют для ЮНОДК стратегическое значение. Как показано на диаграмме 7, выше, вопросы профессиональной подготовки вошли в число вопросов, которые вызвали наибольший интерес у сотрудников, принявших участие в опросе.

112. Инспекторы отметили двукратное увеличение числа сотрудников, прошедших профессиональную подготовку, за последние пять лет, но при этом обратили внимание на следующие проблемы:

а) Средства на профессиональную подготовку выделяются исходя из численности персонала, финансируемого из средств регулярного бюджета, без учета сотрудников, финансируемых с помощью иных механизмов. В связи с этим ощущается дефицит ресурсов на цели профессиональной подготовки. ЮНОДК в превентивном плане приняло ряд нестандартных мер для максимально возможного расширения охвата сотрудников соответствующими программами, однако они не позволили достичь существенных результатов.

б) Доступ к профессиональной подготовке не только ограничен, но и зависит от категории сотрудников. Сотрудники местных отделений не имеют надлежащих возможностей для профессиональной подготовки, несмотря на наличие онлайн-модулей. На местном уровне препятствием также является контрактный статус. По мнению инспекторов, эта ситуация создает серьезный риск для всей организации, поскольку сотрудники, отвечающие за основные оперативные процедуры или предоставление услуг, могут не проходить надлежащую подготовку и регулярный инструктаж. Финансовые ограничения не позволили реализовать все ожидания, связанные с проведением децентрализованных мероприятий в области профессиональной подготовки. По этой причине персонал на местах зачастую идет по пути обучения на собственном опыте.

с) Как уже упоминалось, для работы в ЮНОДК требуется наличие узкоспециализированных навыков и профессиональных качеств, в связи с чем первостепенное значение приобретает надлежащая подготовка, в частности повышение квалификации сотрудников ЮНОДК в профильных и технических областях для повышения эффективности их профессиональной деятельности. В этом контексте инспекторы обращают внимание на тот факт, что лишь 27 процентов участников опроса из категории специалистов считают удовлетворительной свою профессиональную подготовку. Инспекторы также полагают, что было бы полезно разработать базовые учебные модули по всем мандатам ЮНОДК в целях улучшения их понимания и повышения осведомленности об этих мандатах в рамках всей организации.

VI. НАДЗОР

А. Система надзора

113. Система надзора представлена на диаграмме 1 настоящего доклада вместе с механизмами управления. Являясь частью Секретариата Организации Объединенных Наций, ЮНОДК подлежит внутреннему надзору со стороны Управления служб внутреннего надзора (УСВН), на которое возложены функции по проведению ревизий, оценки, инспекций и расследований. При выборе направлений своей деятельности по организации ревизии либо проведению инспекции/оценки УСВН применяет подход, основанный на учете факторов риска. Данное учреждение выпустило ряд докладов в каждой из указанных конкретных областей.

114. Порядок проведения ревизий (выделение средств, планирование и т. д.) регулируется Меморандумом о договоренности 1999 года. Инспекторы согласны с рекомендацией Комиссии ревизоров, в соответствии с которой следует проанализировать возможности обновления и пересмотра данного соглашения. По их мнению, указанные договоренности не обеспечивают надлежащего учета расширения присутствия на местах и круга ведения ЮНОДК в последнее десятилетие.

115. Что касается оценки, которая дополнила бы результаты последней инспекции систем мониторинга и оценки ЮНОДК, то инспекторы были проинформированы, что УСВН в течение следующих двух лет намерено осуществить комплексную оценку программ Управления. В рамках имеющихся ресурсов ЮНОДК вряд ли подвергнется повторной оценке такого рода в течение более чем десяти лет, что не соответствует восьмилетнему циклу, предусмотренному УСВН в качестве адекватного и обоснованного в контексте Организации Объединенных Наций.

116. Объединенная инспекционная группа осуществляет независимый внешний надзор за деятельностью Управления, которое является одной из участвующих организаций. Инспекторы одобряют своевременное предоставление ЮНОДК информации о последующих мерах по выполнению рекомендаций, включенных в доклады и записки ОИГ, в ответ на ежегодный запрос. Они приветствуют обращение РГУФ с просьбой, согласно которой «соответствующие доклады Объединенной инспекционной группы и резюме соответствующих докладов УСВН также должны представляться комиссиям»¹⁴. Инспекторы полагают, что это может способствовать улучшению надзора, учитывая, что рассмотрение докладов ОИГ и последующие меры со стороны Генеральной Ассамблеи в принципе применимы к Управлению.

117. Что касается докладов и записок ОИГ, выпущенных в период 2004–2009 годов, то ЮНОДК приняло 40 процентов адресованных ему рекомендаций. Этап осуществления принятых рекомендаций оказался весьма удовлетворительным: свыше 90 процентов из них отмечены как выполненные либо находящиеся в процессе выполнения. Довольно низкий процент принятых рекомендаций можно объяснить тем, что ряд рекомендаций, включенных в общесистемные доклады ОИГ, касается политики и руководящих принципов, которые разрабатываются и осуществляются на уровне Организации Объединенных Наций и ее Секретариата и в отношении которых у Управления практически нет никаких полномочий.

118. Комиссия ревизоров проводит ревизию сводных финансовых ведомостей и проверяет операции Управления один раз в два года. Комиссия вынесла безоговорочное аудиторское заключение за 2006–2007 и 2008–2009 годы, однако отметила ряд проблем, требующих внимания ЮНОДК. Инспекторы настоятельно призывают ЮНОДК принять надлежащие меры для выполнения рекомендаций Комиссии, сформулированных в предыдущих докладах, которые пока не выполнены в полном объеме.

¹⁴ См. E/CN.15/2009/21.

119. Инспекторы также отметили, что в настоящий момент ЮНОДК не имеет системы контроля над выполнением принятых рекомендаций, вынесенных в рамках внутреннего или внешнего надзора. Они полагают, что такую систему необходимо создать в срочном порядке.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит подотчетность и качество работы Управления.

Рекомендация 13

Директор-исполнитель должен принять меры по созданию до конца 2011 года внутренней системы контроля над выполнением рекомендаций, сформулированных соответствующими органами надзора.

В. Укрепление потенциала для оценки деятельности организации

120. На момент проведения обзора выполнение функций оценки в рамках ЮНОДК не рассматривалось как обеспечивающее достаточные гарантии для государств-членов и доноров в плане определения результатов работы ЮНОДК, несмотря на серьезное внимание, которое государства-члены и ЮНОДК в последние годы уделяли Группе независимой оценки (ГНО). По мнению инспекторов, это приоритетная область, поскольку для ЮНОДК первостепенное значение имеет наличие возможности оценивать и демонстрировать эффективность и результативность осуществления программ и итоги смежных программ. Кроме того, ГНО должна сыграть определенную роль во многих важных областях, таких как обеспечение подотчетности, механизмы обучения и совершенствование разработки проектов/программ в рамках Управления.

121. Проблема независимости оценочной функции, связанная с существовавшими ранее структурными механизмами и механизмами представления отчетности, была решена путем помещения ГНО под контроль Директора-исполнителя в структуре Управления. Инспекторы хотели бы подчеркнуть необходимость дальнейшего развития культуры оценки в масштабах всей организации как общей ответственности: а) государства-члены должны предоставить достаточные ресурсы и выполнять свои обязанности по надзору, в частности в отношении использования руководством итогов оценки. В качестве подтверждения приверженности такому обязательству инспекторы с удовлетворением отмечают обращение представителей государств-членов с конкретной просьбой о том, чтобы доклады об оценке напрямую рассылались руководящим органам и одновременно направлялись старшему руководству ЮНОДК; b) старшее руководство ЮНОДК должно создать условия для формирования мощного потенциала, позволяющего осуществить общеорганизационную оценку, и механизмы, обеспечивающие учет результатов оценки и извлеченных уроков в будущих проектных и программных циклах; c) подразделение по вопросам оценки должно повышать свой авторитет и демонстрировать свою полезность, публикуя высококачественные доклады об оценке с соблюдением профессиональных норм и стандартов; и d) персонал ЮНОДК на всех уровнях (старшие руководители, управляющие среднего звена или руководители проектов, профильные сотрудники) должен демонстрировать открытость и поддержку при проведении оценки.

VII. ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ

А. Международный комитет по контролю над наркотиками

122. Международный комитет по контролю над наркотиками (МККН) – это независимый квазисудебный орган, следящий за осуществлением трех международных конвенций о контроле над наркотиками, принятых Организацией Объединенных Наций: Единой конвенции о наркотических средствах (1961 год), Конвенции о психотропных веществах (1971 год) и Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ (1988 год). До создания МККН в 1968 году в соответствии с Единой конвенцией о наркотических средствах существовали другие органы, учрежденные согласно более ранним международным договорам о контроле над наркотиками и ведущие свою историю со времен Лиги Наций.

123. МККН играет центральную роль в международной борьбе с запрещенными наркотиками. В осуществлении функций договорного органа ему помогает секретариат. Секретариат МККН – это административное подразделение Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, однако по вопросам существа он подотчетен исключительно Комитету. Для обеспечения независимости секретариата МККН его деятельность финансируется из средств регулярного бюджета Организации Объединенных Наций.

124. Инспекторы полагают, что улучшение взаимопонимания и сотрудничества между ЮНОДК и секретариатом МККН обеспечит бесперебойное функционирование МККН. Фактически о необходимости улучшать эти отношения заявляли обе стороны, указывая на определенные трудности в таких областях, как выделение бюджетных ресурсов и управление, подбор кадров, организация закупок и административное обеспечение.

125. Определенную обеспокоенность вызывает схема подчинения секретаря МККН (Д-1) в рамках организационной структуры ЮНОДК, поскольку он подотчетен руководителю Отдела по вопросам международных договоров, а не напрямую Директору-исполнителю. Инспекторы изучили резолюцию 1991/48 Экономического и Социального Совета, одобренную резолюцией 46/104 Генеральной Ассамблеи, по вопросу об административных мероприятиях, касающихся взаимоотношений между секретариатом МККН и предшественником ЮНОДК – Программой по международному контролю над наркотиками. В резолюции говорится следующее: “Секретарь Комитета назначается или утверждается Генеральным секретарем в консультации с Комитетом”. По всем основным вопросам секретарь подотчетен Комитету, а по другим вопросам – Директору-исполнителю. Исходя из этой резолюции, инспекторы полагают, что для обеспечения независимости МККН и его секретариата секретарь должен быть подотчетен напрямую Директору-исполнителю.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит подотчетность и качество работы секретариата МККН.

Рекомендация 14

Директор-исполнитель должен при первой возможности изменить существующую схему подотчетности секретаря МККН и включить эту должность в сферу своей непосредственной ответственности в организационной структуре.

В. Механизмы ЮНОВ/ЮНОДК

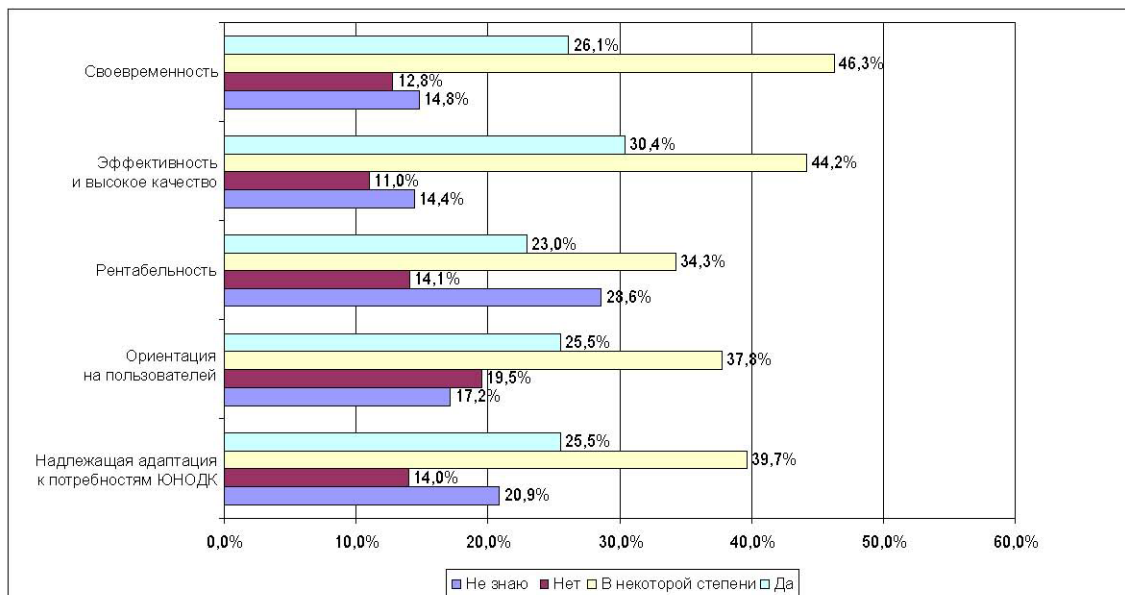
126. Существующая организационная структура Отделения Организации Объединенных Наций в Вене и Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности была определена бюллетенями ST/SGB/2004/5 и ST/SGB/2004/6 соответственно. Ее основная особенность состоит в том, что ЮНОВ и ЮНОДК, будучи

отдельными организациями, имеют общий Отдел по вопросам управления, который обслуживает обе организации, а также другие учреждения Организации Объединенных Наций в Вене. Ключевые функции этого отдела распределены между двумя организациями.

127. Хотя такая схема позволяет удовлетворительно решать практические вопросы на рабочем уровне и как таковая не подвергается сомнению инспекторами, следует отметить, что в 2010 году Комиссия ревизоров подняла вопрос о единых административных службах, таких как службы финансового управления, и обратила внимание на проблемы четкого разграничения функций персонала и связанных с этим расходов ЮНОВ и ЮНОДК¹⁵. В качестве примера было отмечено, что по этой причине довольно сложно определить и оценить управленческие расходы ЮНОДК. В ходе обзора инспекторы столкнулись с трудностями при сборе данных, в частности данных, касающихся исключительно кадрового обеспечения ЮНОДК.

128. На диаграмме 8, ниже, представлены краткие сведения о мнениях респондентов в отношении нескольких аспектов услуг, предоставляемых Отделом по вопросам управления с целью поддержки деятельности ЮНОДК.

Диаграмма 8. Оценка услуг, предоставляемых Отделом по вопросам управления, сотрудниками ЮНОДК



Источник: опрос ОИГ за 2010 год.

С. Услуги в области информационно-коммуникационных технологий

129. Секция информационных технологий (СИТ) ЮНОВ/ЮНОДК имеет солидную репутацию и широко известна в рамках Организации Объединенных Наций в связи с имеющимся у нее потенциалом в области ИКТ, наличие которого было признано в ряде обследований степени удовлетворенности пользователей. Тем не менее при проведении обзора было зафиксировано несколько замечаний, согласно которым СИТ могла бы уделять больше внимания своевременному и качественному оказанию вспомогательных услуг различным подразделениям ЮНОДК.

130. Наряду с вспомогательным обслуживанием СИТ занимается разработкой прикладного программного обеспечения для внешних клиентов, главным образом для правительств, в областях, на которые распространяются программы ЮНОДК, таких как

¹⁵ См. A/63/5/Add.9, Финансовый доклад и проверенные финансовые ведомости.

борьба с отмыванием денег и финансовыми преступлениями, причем на коммерческом рынке эти прикладные программы имеют мало альтернатив. Оказание профильных услуг такого рода рассматривается как деятельность в сфере технического сотрудничества, осуществляемая на основе схемы возмещения затрат, и регулируется соглашениями об уровне обслуживания. ЮНОДК отметило, что “возможности государств-членов по эффективному выполнению своих мандатов в таких областях, как контроль над наркотиками, статистическая отчетность и мониторинг, реформа системы уголовного правосудия и противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма, значительно возросли после внедрения современных технических решений в области ИТ и инфраструктур связи”. Не ставя под сомнение дополнительные преимущества для государств-членов, инспекторы хотели бы подчеркнуть, что эти мероприятия должны проводиться в условиях полной координации действий с другими подразделениями ЮНОДК. В частности, они подчеркивают необходимость осведомленности представителей ЮНОДК, работающих на местах, обо всех мероприятиях в сфере технического сотрудничества, которые проводятся СИТ с целью поддержать правительства стран, входящих в региональную сферу охвата, и их участия в соответствующей деятельности.

VIII. ОСНОВНЫЕ ИТОГИ ОБСЛЕДОВАНИЯ

131. Сотрудники ЮНОДК внесли свой вклад в проводимый инспекторами обзор, приняв участие в онлайн-опросе, который был открыт для сотрудников штаб-квартиры и отделений на местах в мае–июне 2010 года. Связь была обеспечена с помощью системы управления информацией ЮНОДК; ответы на вопросы собирались и обрабатывались инспекторами в условиях конфиденциальности. Доля сотрудников, принявших участие в опросе, особенно в Вене, является показательной и статистически репрезентативной, отражая мнения некоторых категорий персонала. Выводы, основанные на агрегированных и отфильтрованных данных в разбивке по разным категориям сотрудников и местам их работы, включены в текст доклада.

Таблица 11. Участие в опросе ОИГ за 2010 год в разбивке по месту работы

Места работы	Получатели информации	Респонденты	Доля участия (в процентах)
Штаб-квартира в Вене	464	269	58
Местные отделения*	1 350	368	27,3
Всего	1 814	665**	36,7

* Включая всех сотрудников, находящихся за пределами штаб-квартиры.

** Включая неполные опросы.

132. Анализируя ответы, инспекторы отметили следующие интересные моменты: а) международные сотрудники категории специалистов зачастую дают более критическую оценку ситуации; б) старшие руководители (выше уровня С-5) высказывают на удивление много критических замечаний по поводу областей, входящих в сферу их ответственности, заявляя об отсутствии транспарентности в применении правил и норм и принятии управленческих решений, и считают недостаточными стимулы к открытому обсуждению проблем; и с) между сотрудниками штаб-квартиры и персоналом отделений на местах существуют серьезные различия в восприятии ситуации.

133. Задав открытые вопросы, инспекторы собрали 584 замечания и предложения. Они включали 1526 пунктов, которые затрагивали большое количество управленческих и административных вопросов, касающихся Управления. Проведя контент-анализ, инспекторы разбили эти замечания на несколько общих категорий, представленных на диаграмме 9, ниже. Кроме того, мнения персонала включались в текст, если они касались конкретного вопроса.

134. Инспекторы предлагают регулярно проводить опрос сотрудников в рамках Управления. С одной стороны, персонал ЮНОДК продемонстрировал свое стремление участвовать в подобных инициативах; с другой стороны, старшее руководство может использовать ответы всех категорий сотрудников ЮНОДК.

Диаграмма 9. Области, упомянутые респондентами в ЮНОДК

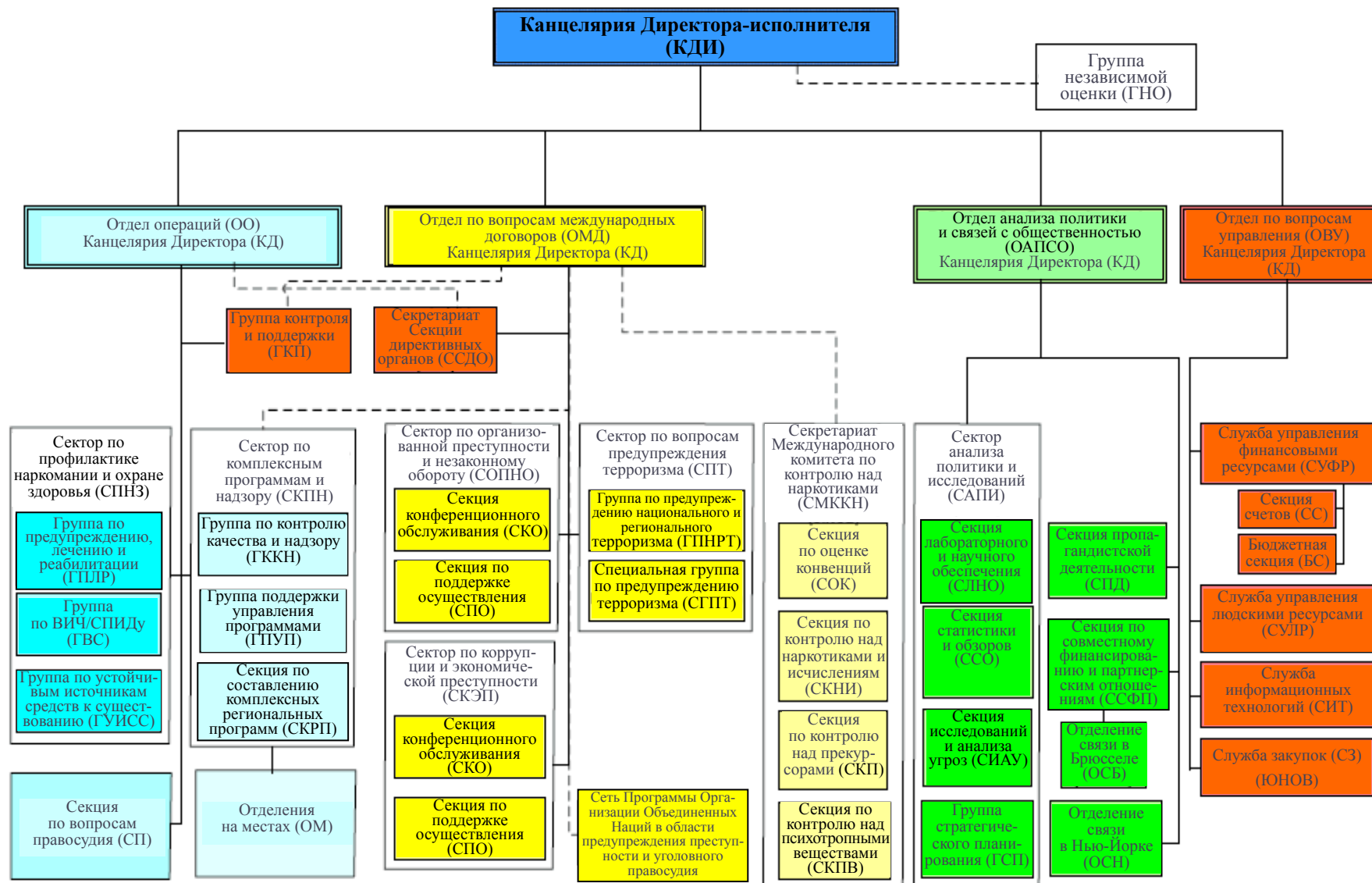


Источник: опрос ОИГ за 2010 год.

	Основные аспекты, охваченные в процессе опроса
Управление людскими ресурсами	Профессиональная подготовка, продвижение по службе, контрактный статус, гарантия занятости, разнообразие персонала, подбор кадров, мобильность, институциональные знания, условия труда
Исполнительное руководство	Транспарентность, старшее руководство, управление системой оценки результатов деятельности, стратегическое планирование и УОР, управленческая практика, связь
Организационная структура	Внутренняя координация и сотрудничество, внутренняя связь, децентрализация и реструктуризация
Административные службы	Ответы о качестве работы СУФР, СУЛР, Службы закупок и отношениях с ПРООН; в частности в плане обеспечения штаб-квартирой деятельности отделений на местах
Финансовая система	Финансовое управление, финансовые ресурсы и финансирование
Правовая система	Механизмы управления, мандаты Управления, актуальность правил и норм
Надзор	Ревизия местных отделений, оценка и контроль деятельности местных отделений
Прочие вопросы	Безопасность, транспортное обеспечение, управление проектами и замечания общего характера

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I. Организационная схема Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности по состоянию на апрель 2010 года (источник: ЮНОДК)

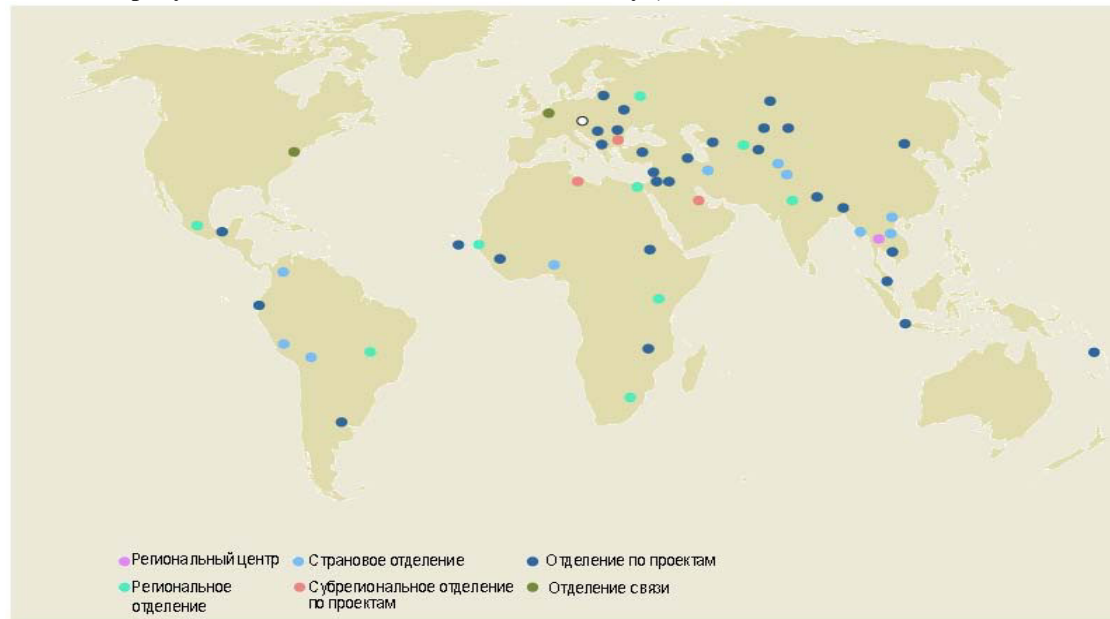


**Приложение II. Географическое разнообразие персонала
категории специалистов и выше (по состоянию на декабрь 2009 года)**

Гражданство	Число сотруд- ников	В процентах		Гражданство	Число сотруд- ников	В процентах
Италия	29	10,5	23,6	Беларусь	1	0,4
Германия	19	6,9		Босния и Герцеговина	1	0,4
Соединенные Штаты Америки	17	6,2		Ботсвана	1	0,4
Канада	14	5,1		Кот-д’Ивуар	1	0,4
Франция	13	4,7		Чешская Республика	1	0,4
Соединенное Королевство	13	4,7		Эквадор	1	0,4
Австрия	11	4,0		Грузия	1	0,4
Испания	9	3,3		Гана	1	0,4
Индия	8	2,9		Гондурас	1	0,4
Дания	7	2,5		Индонезия	1	0,4
Япония	7	2,5		Иран	1	0,4
Бразилия	6	2,2		Ирландия	1	0,4
Австралия	5	1,8		Израиль	1	0,4
Бельгия	5	1,8		Кыргызстан	1	0,4
Южная Африка	5	1,8		Ливийская Арабская Джамахирия	1	0,4
Египет	4	1,4		Мали	1	0,4
Греция	4	1,4		Мальта	1	0,4
Новая Зеландия	4	1,4		Мексика	1	0,4
Норвегия	4	1,4		Монголия	1	0,4
Швеция	4	1,4		Марокко	1	0,4
Узбекистан	4	1,4		Мьянма	1	0,4
Аргентина	3	1,1		Намибия	1	0,4
Камерун	3	1,1		Парагвай	1	0,4
Финляндия	3	1,1		Перу	1	0,4
Казахстан	3	1,1		Польша	1	0,4
Кения	3	1,1		Португалия	1	0,4
Нидерланды	3	1,1		Катар	1	0,4
Турция	3	1,1		Республика Молдова	1	0,4
Азербайджан	2	0,7		Румыния	1	0,4
Боливия	2	0,7		Российская Федерация	1	0,4
Болгария	2	0,7		Сенегал	1	0,4
Китай	2	0,7		Сейшельские Острова	1	0,4
Иран	2	0,7		Словакия	1	0,4
Ямайка	2	0,7		Швейцария	1	0,4
Латвия	2	0,7		Таиланд	1	0,4
Ливан	2	0,7		Туркменистан	1	0,4
Маврикий	2	0,7		Уганда	1	0,4
Пакистан	2	0,7		Уругвай	1	0,4
Алжир	1	0,4		Венесуэла	1	0,4
Бангладеш	1	0,4		Зимбабве	1	0,4
Барбадос	1	0,4		Всего	276	100

Источник: Данные ЮНОДК.

Приложение III. Присутствие ЮНОДК на местах в 2010 году (источник: Годовой доклад ЮНОДК за 2010 год)



Региональные отделения (10)	Страновые отделения (9)	Отделения связи (2)
Бразилия и Южный конус	Афганистан	Нью-Йорк
Центральная Азия	Многонациональное Государство Боливия	Брюссель
Восточная Африка	Колумбия	
Ближний Восток и Северная Африка	Исламская Республика Иран	
Мексика, Центральная Америка и Карибский бассейн	Лаосская Народно-Демократическая Республика	
Многонациональное Государство Боливия, Перу и Эквадор	Мьянма	
Южная Азия	Нигерия	
Южная Африка	Пакистан	
Западная и Центральная Африка	Вьетнам	
Центр для Восточной Азии и Тихого океана		
Отделения по программам (32)		
Региональное отделение по программам в Панаме, Региональное отделение по программам для Юго-Восточной Европы, Субрегиональное отделение по программам в Объединенных Арабских Эмиратах (для государств Персидского залива), Субрегиональное отделение по программам в Ливийской Арабской Джамахирии, Албания, Бурунди, Гватемала, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Доминиканская Республика, Индонезия, Иордания, Кабо-Верде, Казахстан, Камбоджа, Катар, Китай, Кыргызстан, Ливан, Непал, оккупированная палестинская территория, Республика Молдова, Российская Федерация, Румыния, Сальвадор, Сербия, Сомали, Судан, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Эфиопия.		

Приложение IV

Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы
JIU/REP/2010/10

		Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы											Специализированные учреждения и МАГАТЭ												
			Организация Объединенных Наций*	ЮНКТАД	ЮНОДК	ЮНЕП	ООН-Хабитат	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ
Доклад	К действию		☒		☒																					
	Для информации			☒		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
Рекомендация 1		e			P																					
Рекомендация 2		e			И																					
Рекомендация 3		g	P																							
Рекомендация 4		e			И																					
Рекомендация 5		e			И																					
Рекомендация 6		e			И																					
Рекомендация 7		e			И																					
Рекомендация 8		c			И																					
Рекомендация 9		g			И																					
Рекомендация 10		e			И																					
Рекомендация 11		o			И																					
Рекомендация 12		o			И																					
Рекомендация 13		a			И																					
Рекомендация 14		a			И																					

Условные обозначения: P: Рекомендация для принятия решения руководящим органом И: Рекомендация для принятия мер исполнительным главой

☐: 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, ООН-Хабитат, УВКБ и БАПОР.