

**Обзор системы руководства и управления
в Конференции Организации Объединенных
Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД)**

Подготовил:

Эвен Фонтейн Ортис

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2012 год



Организация Объединенных Наций

**Обзор системы руководства и управления
в Конференции Организации Объединенных
Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД)**

Подготовил:

Эвен Фонтейн Ортис

Объединенная инспекционная группа



**Организация Объединенных Наций
Женева, 2012 год**

*Резюме***Обзор системы руководства и управления в Конференции
Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
JIU/REP/2012/1****Цели**

Цель настоящего обзора заключается в анализе структур руководства и управленческих процессов в секретариате ЮНКТАД в целях выявления эффективной практики и областей для совершенствования. При проведении этой работы главное внимание уделялось классическим областям управления, таким как исполнительное руководство, финансовое управление, управление людскими ресурсами, координация работы отделов, а также мониторинг и оценка. При изучении соответствующих управленческих процессов в рамках обзора рассматривается вопрос о том, содействует ли нынешняя практика эффективному выполнению секретариатом ЮНКТАД мандата, возложенного на него государствами-членами, в трех основных областях его деятельности: формировании консенсуса на межправительственном уровне, исследовательско-аналитической деятельности и сфере технического сотрудничества.

Основные установленные факты и выводы**Межправительственный механизм и формирование консенсуса**

- Государства-члены в какой-то мере дистанцировались от осуществления программы работы ЮНКТАД, оставив секретариату слишком большое пространство для маневра при выполнении им ведущей роли в этом процессе.
- Стала общепринятой практика, когда секретариат заранее составляет предлагаемые тексты согласованных выводов для рассмотрения государствами-членами. Подобная практика приводит к наделению секретариата слишком обширными полномочиями в процессе формирования консенсуса.

Исследовательско-аналитическая деятельность/публикации

- Выполняемая секретариатом ЮНКТАД функция "мозгового центра" в системе Организации Объединенных Наций в области исследовательско-аналитической деятельности на стыке проблематики торговли и развития с годами утратила свою автономию, превратившись в своего рода посредническую функцию.
- Результаты исследовательской работы являются богатым источником для эффективной увязки деятельности по линии технического сотрудничества с укреплением потенциала.
- В части своей издательской деятельности секретариат предпринимает последовательные усилия по консолидации своей программы публикаций в целях сосредоточения внимания на своих основных полноформатных докладах.

Техническое сотрудничество/партнерство

- Подавляющее большинство внебюджетных взносов всех категорий доноров ЮНКТАД выделяется на техническое сотрудничество. В этой области секретариат добился успехов в осуществлении своих важных многострановых типовых программ, таких как АСОТД и ДМФАС. Ввиду значительной потенциальной отдачи от этих программ они могут служить основой для разработки "руководства по передовой практике" на базе извлеченных уроков. Что касается партнерских связей, то применяемый подход, как представляется, носит паллиативный характер.
- ЮНКТАД не проявляет достаточной инициативы в деле поощрения партнерства в качестве ключевого инструмента для привлечения экспертных навыков и ресурсов, уже имеющихся в системе Организации Объединенных Наций.
- Наряду с мандатом Международного торгового центра (МТЦ) Служба технического сотрудничества является центром передового опыта в вопросах технического сотрудничества в области торговли и играет ведущую роль в структурировании и уточнении характера партнерских связей ЮНКТАД.
- Последовательная стратегия мобилизации средств является ключевым компонентом обеспечения устойчивого управления деятельностью по линии технического сотрудничества.

Концептуальное видение и руководство/Управление, ориентированное на конкретные результаты (УОКР)

- У секретариата ЮНКТАД отсутствует четкая общеорганизационная стратегия для эффективного выполнения его мандата.
- В условиях, когда отделы действуют довольно независимо друг от друга, видимое отсутствие четкой ведущей роли высшего руководства негативно сказывается на координации работы в секретариате. Хотя Генеральный секретарь ЮНКТАД сформулировал стратегию коммуникации, концентрации и координации ("заявление по 3 К") в качестве общей концептуальной основы для работы секретариата, организации не удалось перевести "заявление по 3 К" в плоскость общеорганизационного идентитета "Единой ЮНКТАД". Это способствовало формированию разрозненной структуры и низкоэффективной коммуникационной культуры в общении между высшим руководством и персоналом.
- Секретариат ЮНКТАД далек от применения в своей деятельности последовательного подхода, ориентированного на конкретные результаты. Как представляется, организации абсолютно необходимо оперативно разработать комплексную стратегию управления для достижения конкретных результатов.

Управление людскими ресурсами

- Проведенное ОИГ обследование персонала показало, что сотрудники крайне не удовлетворены, разочарованы и недовольны функционированием системы управления людскими ресурсами.

- Процессы найма и отбора считаются непрозрачными, и необходимо установить четкую связь между развитием карьеры и индивидуальной результативностью работы.

Бюджет и управление финансами

- В последние несколько лет секретариату ЮНКТАД пришлось столкнуться с проблемой сокращения внебюджетных взносов в его целевые фонды (с 36,8 млн. долл. США в 2007 году до 30,7 млн. долл. США в 2010 году). Это сокращение нельзя объяснить исключительно текущим финансовым кризисом; оно служит также отражением снижения заинтересованности некоторых ведущих стран-доноров в ЮНКТАД.
- Секретариат ЮНКТАД не имеет последовательной стратегии мобилизации средств, которая могла бы послужить налаживанию систематических взаимоотношений между донорами и реципиентами.
- Ввиду того что большинство внебюджетных взносов носят строго целевой характер, возникает необходимость формирования нового доверительного фонда, не носящего строго целевой характер, для привлечения взносов доноров, в том числе со стороны частного сектора, которые можно было бы использовать на более гибкой основе.

Ключевые рекомендации

Рекомендация 1

Руководящим органам ЮНКТАД следует принять на себя ответственность за выработку своих согласованных выводов без какого-либо вмешательства со стороны вспомогательных служб секретариата, которым следует предлагать лишь обрабатывать подготовленную в результате этого документацию межправительственных заседающих органов.

Рекомендация 3

Генеральному секретарю ЮНКТАД следует ввести в действие структурированную долгосрочную стратегию партнерства, подкрепленную инициативной стратегией в области мобилизации средств, и согласовать соответствующие меморандумы о договоренности со всеми партнерами ЮНКТАД по процессу развития.

Рекомендация 4

Генеральному секретарю ЮНКТАД следует в приоритетном порядке определить и разработать четкую комплексную рамочную основу УОКР и стратегию ее применения, содержащую элементы, описанные в пункте 109, для перевода общих программных мандатов в качестве части Секретариата Организации Объединенных Наций в плоскость долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных программ в соответствии с приоритетами, установленными государствами – членами ЮНКТАД, с четким разделением сфер ответственности и прозрачным, письменным определением системы делегирования полномочий и подотчетности и представить ее для рассмотрения и одобрения в СТР.

Рекомендация 7

Генеральному секретарю ЮНКТАД следует в тесном взаимодействии с государствами-членами разработать внятную общеорганизационную стратегию мобилизации средств с четкими целями, задачами, приоритетами и контрольными показателями в рамках ориентированного на конкретные результаты управленческого подхода с определением четкой системы ответственности и подотчетности соответствующих сторон на предмет рассмотрения и одобрения Советом по торговле и развитию.

Рекомендация 9

Помимо нынешних зарезервированных и предлагаемых целевых фондов по тематическим блокам Генеральному секретарю ЮНКТАД по согласованию с Советом по торговле и развитию следует запросить у Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций разрешение на формирование нецелевого общего доверительного фонда для поддержки основной деятельности ЮНКТАД, в частности ее исследовательско-аналитической работы и деятельности по линии технического сотрудничества.

Рекомендация 11

Конференции следует поручить Генеральному секретарю ЮНКТАД обеспечить выделение достаточных ресурсов для укрепления независимой и эффективной функции оценки в секретариате ЮНКТАД.

Содержание

		<i>Стр.</i>
Резюме		iii
Сокращения		viii
<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	
I. Введение	1–10	1
A. Сфера охвата и цель	1–4	1
B. Методология	5–10	2
II. Мандат и система руководства	11–29	3
A. Мандат	11–21	3
B. Система руководства	22–29	7
III. ЮНКТАД в действии: три основных направления работы	30–85	9
A. Межправительственный механизм и формирование консенсуса.....	33–44	10
B. Исследовательско-аналитическая работа	45–58	13
C. Техническое сотрудничество и устойчивое укрепление потенциала	59–85	17
IV. Секретариат ЮНКТАД: состав и роль	86–96	25
A. Состав секретариата ЮНКТАД	86–88	25
B. Роль секретариата ЮНКТАД	89–96	26
V. Управление и администрация	97–186	28
A. Исполнительное руководство и управление	97–109	28
B. Административное руководство секретариатом ЮНКТАД	110–152	33
C. Служба технического сотрудничества.....	153–163	48
D. Управление на уровне между отделами	164–169	52
E. Контроль и оценка	170–176	53
F. Общеорганизационная культура и условия работы.....	177–184	55
G. Путь вперед.....	185–186	57
Приложения		
I. Структурная схема секретариата ЮНКТАД		58
II. Канцелярия Генерального секретаря ЮНКТАД.....		59
III. Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы		60

Сокращения

ВБС	внебюджетные средства
ВИ	виртуальный институт
ВТО	Всемирная торговая организация
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ДМИ	Доклад о мировых инвестициях
ДМФАС	Система управления долгом и анализа финансового положения
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ЗГС	Заместитель Генерального секретаря ЮНКТАД
ИМДИС	Комплексная информационная система в области управления и документации
ИО	исполняющий обязанности
КВ	круг ведения
КГС	Канцелярия Генерального секретаря ЮНКТАД
КОП	Комитет по обзору проектов
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
КР	координатор-резидент
ЛР	людские ресурсы
МВФ	Международный валютный фонд
МДЦФ	Многосторонний донорский целевой фонд
МОД	Меморандум о договоренности
МСС	младшие сотрудники категории специалистов
МТЦ	Международный торговый центр
НПО	неправительственные организации
НРС	наименее развитые страны
НРУ	нерезидентское учреждение
ОВУ	Отдел по вопросам управления
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОО	общее обслуживание
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития

ПДЛР	планы действий в области людских ресурсов
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РБ	регулярный бюджет
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
СКИП	Секция коммуникации, информации и пропаганды
СТР	Совет по торговле и развитию
СТС	Служба технического сотрудничества
СЮЮ	сотрудничество Юг–Юг
ТС	техническое сотрудничество
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара по правам человека
УОКР	Управление, ориентированное на конкретные результаты
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЭКА	Экономическая комиссия для Африки
ЭКЛАК	Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве

I. Введение

A. Сфера охвата и цель

1. Настоящий доклад составляет часть серии обзоров систем руководства и управления участвующих организаций, проведенных в последние годы Объединенной инспекционной группой (ОИГ). Обзор системы руководства и управления в Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) был включен в программу работы ОИГ на 2010 год по предложению Управления служб внутреннего надзора (УСВН), которое само провело несколько аудиторских проверок различных служб секретариата ЮНКТАД.

2. Следует отметить, что секретариат ЮНКТАД обратился с просьбой отложить выпуск данного обзора до завершения остальных проводившихся аудиторских проверок. Чтобы удовлетворить эту просьбу, ОИГ провела исследование только в ноябре 2010 года при том понимании, что секретариат ЮНКТАД будет в полной мере сотрудничать с ОИГ в рамках данного процесса для обеспечения своевременной подготовки окончательной версии этого доклада для его рассмотрения государствами-членами на Конференции ЮНКТАД XIII посредством содействия оперативному реагированию на просьбы о представлении информации, а также представления своевременных замечаний по проекту доклада.

3. К сожалению, на первом этапе подготовки настоящего обзора группа, которой было поручено провести его, столкнулась с трудностями в получении требуемой информации от секретариата ЮНКТАД. Например, первоначальный проект был направлен секретариату ЮНКТАД для предоставления замечаний 22 декабря 2011 года, а в качестве крайнего срока для ответа была установлена дата 16 января 2012 года. Однако секретариат попросил продлить крайний срок до 31 января 2012 года. По новому крайнему сроку было дано согласие при том условии, что это не приведет к задержке с представлением доклада государствам-членам на созываемой раз в четыре года Конференции, которая на этот раз будет проходить в Дохе, а также при том понимании, что в этом случае Генеральному секретарю ЮНКТАД будет легче представить его официальные замечания по окончательной версии доклада, как это предусмотрено в статье 11.4 d) статута ОИГ. Кроме того, Инспектор обратился к секретариату ЮНКТАД с просьбой выделить время для представления обзора в ходе мероприятия в Дохе, с тем чтобы государства-члены получили его своевременно для рассмотрения доклада. Помимо этого Инспектор крайне сожалеет, что по крайней мере один представитель высшего руководства секретариата ЮНКТАД неправомерно вмешивался в проведение настоящего обзора, явно нарушив при этом положения статьи 7 статута ОИГ, касающиеся ожидаемой независимости Инспекторов при исполнении ими своих обязанностей. Эти события привели к значительной задержке с окончательной подготовкой настоящего обзора.

4. Цель обзора системы руководства и управления заключается в анализе ключевых организационных и оперативных вопросов для выявления возможностей улучшения положения дел в таких областях, как система руководства, стратегическое планирование, управление и администрирование в рамках Конференции. В нем рассматривается также роль ЮНКТАД в системе Организации Объединенных Наций и международном сообществе в осуществлении ее мандата и содействии реализации общих мандатов по проблематике развития в рамках всей системы, в поощрении партнерских связей и обеспечении синер-

гизма. И наконец, в обзоре дается оценка нынешней культуры организации посредством анализа результатов онлайн-обследования персонала. В ходе обследования были выявлены некоторые структурные проблемы, которые необходимо решить руководству для активизации функционирования организации и улучшения в ней общей атмосферы и условий ее повседневной работы. Рекомендации, приводимые в настоящем докладе, призваны помочь Конференции, Совету по торговле и развитию (СТР) и секретариату в выполнении их соответствующих мандатов.

В. Методология

5. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также ее внутренними процедурами работы методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, предусматривала проведение предварительного анализа, всеобъемлющего онлайн-обследования сотрудников, в том числе руководителей всех уровней, специальное анкетирование, рассылку руководств для проведения бесед перед проведением личных и коллективных собеседований, организацию поездок на места в развивающихся странах, а также углубленный анализ собранной информации.

6. При проведении онлайн-обследования сотрудников доля респондентов оказалась высокой (51,6%), а само обследование было призвано получить отзывы сотрудников ЮНКТАД относительно повседневного функционирования организации, а также относительно их представлений об их месте в организации. С этой целью в опросный лист для проведения обследования было включено 28 "закрытых вопросов" (с множественным выбором ответов) и один открытый вопрос для качественной оценки или формулирования предложений, а также восемь фильтрующих вопросов для сведения ответов в группы. Тремя тематическими блоками, охваченными обследованием, являлись: а) оценка рабочей атмосферы, б) оценка общеорганизационной культуры и в) развитие карьеры и служебная аттестация.

7. В ходе проведения этого обзора Инспектор провел 71 беседу с основными заинтересованными сторонами, такими как высшее руководство секретариата ЮНКТАД, включая Генерального секретаря, заместителя Генерального секретаря, директоров отделов, руководителей служб поддержки программ, координатора Виртуального института ЮНКТАД (ВИ), межрегионального советника, руководителя Группы Юг-Юг, с представителями десяти государств-членов (пяти развивающихся и пяти развитых стран, а именно: Венгрии, Ганы, Германии, Зимбабве, Китая, Мексики, Непала, Парагвая, Таиланда и Швейцарии), трех региональных групп (ГРУЛАК, Группа 77 и Китая, ЯСШКАННЗ), с делегацией Европейского союза, 16 сотрудниками секретариата ЮНКТАД, включая руководителей среднего звена и представителей персонала, с базирующимся в Женеве Омбудсменом, с десятью сотрудниками организаций-партнеров (Всемирная торговая организация (ВТО), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Международный торговый центр (МТЦ) и Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ)), а также с 26 должностными лицами в ходе поездок на места на Кубу, в Доминиканскую Республику, Лесото, Уганду, Руанду и Объединенную Республику Танзания и с представителями местных органов власти и гражданского общества.

8. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был окончательно доработан после консультаций между инспекторами, с тем чтобы

взвесить предлагаемые выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

9. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении III приводится таблица с указанием тех рекомендаций, которые требуют принятия решения руководящими органами ЮНКТАД и тех рекомендаций, которые адресованы Генеральному секретарю ЮНКТАД.

10. Инспектор хотел бы выразить свою признательность всем тем, кто оказал ему содействие при подготовке настоящего доклада, и особенно тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

II. Мандат и система руководства

A. Мандат

11. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, далее именуемая "Конференцией", была учреждена в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций на основании резолюции 1995 (XIX) от 30 декабря 1964¹. Ее учреждение стало следствием скоординированных усилий развивающихся стран, направленных на создание в системе Организации Объединенных Наций институциональной основы для применения комплексного подхода к вопросам торговли и развития. В то время Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) занималось торговыми правилами, а различные комитеты Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) вместе с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) отвечали за международные товарные соглашения. Всемирный банк и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а позднее и региональные банки играли ведущую роль в оказании международной помощи в целях развития, в то время как Международный валютный фонд (МВФ) занимался вопросами международного валютно-финансового сотрудничества.

12. Будучи не удовлетворены процессами принятия решений, в которых доминировали бреттон-вудские учреждения и в которых многие развивающиеся страны чувствовали себя маргинализированными, 36 делегаций из развивающихся стран организовали в 1962 году вне формата Организации Объединенных Наций Каирскую конференцию, которая в своей заключительной Декларации призвала к созыву международной конференции в рамках Организации Объединенных Наций по "всем жизненно важным вопросам, имеющим отношение к международной торговле, торговле сырьевыми товарами и экономическим отношениям между развивающимися и развитыми странами"². Позднее в этом же году Генеральная Ассамблея постановила созвать конференцию по торговле и развитию и учредила для этого подготовительный комитет. Действительно, это решение стало триумфом развивающихся стран, следствием их постоянного давления, направленного против общей оппозиции западных развитых стран. Так или иначе, ЮНКТАД позволила спасти часть духа Гаванского устава, который так и не был ратифицирован и в котором предлагалось создать

¹ См. резолюцию 1995 (XIX) Генеральной Ассамблеи.

² UNCTAD (1985), *The History of UNCTAD 1964-1984*, New York: United Nations.

Международную торговую организацию. ГАТТ не охватывало проблематику сырьевых товаров, а эта область имела решающее значение для потенциального экономического роста развивающихся стран. И действительно, все вопросы, касающиеся сырьевых товаров, находились в центре внимания ЮНКТАД на протяжении многих лет до начала нового столетия.

13. Основные функции Конференции обычно именуют ее "тремя основными направлениями работы", в рамках которых роль организации является следующей:

- a) форум для межправительственных дискуссий и формирования консенсуса;
- b) мозговой центр для исследовательско-аналитической работы по ключевым существующим и новым вопросам развития;
- c) ориентирующийся на конкретные запросы орган, оказывающий адресную техническую помощь в ответ на потребности развивающихся стран и стран с переходной экономикой в деле осуществления стратегий развития.

Как указано в Аккрском соглашении, все три основных направления работы дополняют друг друга и неразрывно связаны между собой³.

14. Раз в четыре года ЮНКТАД проводит свою Конференцию, которая обновляет содержание ее общего мандата на основе наиболее значимых вопросов в области торговли и развития в итоговом документе Конференции (последним таким документом было Аккрское соглашение, принятое в 2008 году). В этом документе государства-члены вновь подчеркнули роль секретариата ЮНКТАД в качестве координационного центра в системе Организации Объединенных Наций для комплексного рассмотрения проблематики торговли и развития и рекомендовали секретариату еще более активизировать работу по трем основным направлениям его деятельности, а также стратегически определить свое место путем практического применения трех главных критериев: сравнительных преимуществ; дифференциации и дополняемости; и стратегического и мобилизующего вмешательства⁴. Специфической особенностью ЮНКТАД является то, что эта организация принимает согласованные выводы без голосования. В пункте 171 Аккрского соглашения государства-члены вновь соответствующим образом подчеркнули стратегическую роль ЮНКТАД для развивающихся стран: "На протяжении более чем четырех десятилетий ЮНКТАД последовательно занимается проблемами всех развивающихся стран в областях, относящихся к ее мандату и компетенции, с тем чтобы помочь им успешно интегрироваться в мировую экономику".

15. Эффективное осуществление мандата любой организации в значительной степени зависит от четкого руководства и концептуального видения, подкрепляющих определение ее мандата и деятельности, на основе общего, разделенного всеми представления о целях и задачах при их отражении в краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных стратегических планах их достижения в рамках имеющей четкую направленность стратегии управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР). При эффективной организации и надлежащей поддержке Конференция имеет широкий мандат, необходимый для того, чтобы внести значительный вклад в деятельность международного сообщества посредством выполнения возложенной на нее роли важнейшего форума для определения и поощрения политики устойчивого развития. Хотя ЮНКТАД

³ UNCTAD/IAOS/2008/2, пункт 178.

⁴ UNCTAD/IAOS/2008/2.

всегда играла важную роль в международных дискуссиях по проблематике торговли, при проведении настоящего обзора был выявлен целый ряд рисков. На протяжении ряда лет секретариат ЮНКТАД сталкивался с проблемой экзистенциальной неопределенности, связанной с ее организационным идентитетом и отсутствием четкого общего видения со стороны высшего руководства, а также со снижением степени приверженности и руководящей роли государств-членов. Эта точка зрения была доведена до сведения Инспектора в ходе бесед как государствами-членами, так и сотрудниками секретариата.

16. При создании этой организации государства – члены ЮНКТАД рассчитывали на то, что она станет уникальным и продуктивным источником экспертных знаний для их консультирования в процессе развития и торговли, который служит опорой для стратегий развивающихся стран, направленных на более эффективную интеграцию в процессе экономического роста. В этом плане под руководством Рауля Пребиша – первого Генерального секретаря организации – секретариат ЮНКТАД нанимал штат экспертов по вопросам экономики и развития, который генерировал с нуля внутри организации новые идеи, выдвигавшиеся "мозговым центром", который они, по сути, и создавали. С годами секретариат ЮНКТАД становился все более и более бюрократизированным, сокращая выпуск своих собственных исследовательских и аналитических продуктов, превращаясь в большей мере в посредников при передаче экспертных знаний, нанимая консультантов и созывая совещания экспертов для сбора, систематизации и синтеза внешних знаний. Секретариат придерживается той точки зрения, что с учетом широкого мандата ЮНКТАД и по бюджетным соображениям практически невозможно иметь внутренний корпус экспертов по всем вопросам, которые охватываются ее мандатом, и поэтому адресное использование внешних экспертных знаний играет важную роль в реализации мандата ЮНКТАД.

17. По мнению Инспектора, секретариату ЮНКТАД следует переосмыслить свой изначальный смысл существования и укрепить свой внутренний потенциал в области исследований и анализа, который был подорван усилением его функции "брокера знаний".

18. Недостатки в управлении и слабое руководство (например, в вопросах координации и связи между различными отделами и службами; см. главу V.D ниже) привели к фрагментации и недостаточной скоординированности планирования и осуществления деятельности Конференции. Инспектор рассчитывает на то, что настоящий обзор и приведенные в нем рекомендации станут эффективным инструментом для оказания содействия организации в сосредоточении внимания на областях, в которых ей отводится уникальная роль и в которых она может обеспечить более качественные услуги в области торговли и развития развивающимся странам, в частности наименее развитым странам (НРС), и странам с переходной экономикой.

19. В дополнение к своему собственному мандату, который исходит от Генеральной Ассамблеи и который дополнительно обновлялся и дорабатывался в ходе созывавшихся раз в четыре года конференций и работы, постоянно проводимой СТР, ЮНКТАД находится на перекрестье множества основополагающих мандатов по проблематике развития, исходящих от системы Организации Объединенных Наций. В этом качестве ей отводится своя роль в достижении Целей развития тысячелетия, а также в реализации Монтеррейского консенсуса по финансированию развития, и она внесла значительный вклад в этих областях, в том числе ключевой существенный вклад в формирование инструментов для оказания содействия развивающимся странам в поддержании приемлемости

уровня их долга. Как указано в бюджете по программам на 2012–2013 годы, в рамках своего мандата секретариату ЮНКТАД следует также содействовать решению следующих задач:

Кроме того, ЮНКТАД будет способствовать реализации конкретных мер, предусмотренных в Монтеррейском консенсусе, принятом на Международной конференции по финансированию развития; Дохинской декларации о финансировании развития и последующих документах; решениях четвертой Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам (2011 год); итоговых документах Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, включая Йоханнесбургский план выполнения решений; итоговых документах Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества, включая принятые на ней Декларацию принципов и План действий; Алматинской программе действий "Удовлетворение особых потребностей развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, в новых глобальных рамках для сотрудничества в области транзитных перевозок между не имеющими выхода к морю развивающимися странами и развивающимися странами транзита" и решениях по результатам среднесрочного обзора этой программы (2008 год); и Маврикийской стратегии по дальнейшему осуществлению Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств. Будет также оказываться содействие усилиям по дальнейшей реализации согласованных на международном уровне целей, сформулированных в Дохинской декларации министров, принятой на четвертой сессии Конференции министров Всемирной торговой организации (ВТО), и других соответствующих решениях⁵.

20. Вне всякого сомнения, у секретариата ЮНКТАД имеются широкие возможности для толкования и реализации своего широкого мандата. Действительно, как организация, нацеленная на формирование консенсуса, ЮНКТАД должна поставить перед собой приоритетную задачу достичь консенсуса на этот счет. В ходе обзора Инспектор отметил, что различные группы государств-членов расходятся во мнениях о толковании вопроса о том, где проводить границы применительно к областям, относящимся к мандату ЮНКТАД. Если развитые страны выступают за довольно строгое толкование во избежание расширения спектра и сферы охвата проблематики, относящейся к вопросам развития (например, окружающая среда), то развивающиеся страны отстаивают идею развития мандата для учета новых и еще только возникающих вопросов в контексте устойчивого развития. По мнению секретариата, на деле развитые страны отнюдь не стремятся ограничить мандат ЮНКТАД, а, скорее, желают распространить его на другие области, такие как благотворное управление, гендерная проблематика и права человека.

21. На деле мандат и функции ЮНКТАД, как и мандаты и функции других организаций, не оставались неизменными на протяжении этих лет. Например, первоначальным мандатом ЮНКТАД не охватывались вопросы, касающиеся инвестиций и предпринимательства. В качестве примеров эволюции мандатов организаций можно также привести ПРООН и Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ).

⁵ A/66/6 (sect 12), пункт 12.8.

В. Система руководства

22. Высшим руководящим органом ЮНКТАД является ее созываемая раз в четыре года Конференция – вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи. Членами ЮНКТАД являются государства – члены Организации Объединенных Наций или специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ).

23. СТР был учрежден в качестве постоянного вспомогательного органа Конференции и в этом качестве составляет часть межправительственного механизма Организации Объединенных Наций в области торговли и развития. Все члены Конференции могут также стать членами Совета. В настоящее время в состав Конференции входят 194 государства-члена, а СТР насчитывает 155 членов⁶. СТР поручено решать задачи Конференции в период между созываемыми раз в четыре года сессиями, и он отчитывается перед Конференцией и Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций.

24. Совет заседает в Женеве и проводит осенью очередную сессию, а также может созывать три раза в год исполнительные сессии для решения безотлагательных стратегических вопросов, а также управленческих и институциональных вопросов. В ходе очередных ежегодных сессий государства-члены определяют программу работы и контролируют ход работы секретариата по реализации мандата организации, установленного на предыдущей Конференции. В этом отношении СТР выступает в роли стратегического руководящего комитета. Роль и функции СТР были подтверждены и укреплены в Мидрандской декларации Конференции ЮНКТАД 1996 года (ЮНКТАД IX)⁷, что привело к инициированию организационных реформ и значительной оптимизации как деятельности, так и структуры секретариата ЮНКТАД. В числе других ключевых функций СТР было предложено устанавливать и корректировать приоритеты в периоды между созываемыми раз в четыре года конференциями, и ему было поручено определять контрольные ориентиры и на их основе оценивать результативность работы (см. пункт 107 а) Декларации).

25. СТР в его работе оказывают содействие две комиссии: Комиссия по торговле и развитию и Комиссия по инвестициям, предпринимательству и развитию, которые были учреждены на ЮНКТАД XII в 2008 году. Секретариат ЮНКТАД выполняет также функции секретариата Комиссии по науке и технике в целях развития, которая является вспомогательным органом Экономического и Социального Совета.

26. Рабочая группа, являющаяся вспомогательным органом СТР, ежегодно проводит два-три совещания. Она обеспечивает межправительственный надзор за программами ЮНКТАД на оперативном уровне. Она созывается для рассмотрения двухгодичного плана по программам и предлагаемого бюджета по программам секретариата ЮНКТАД. Кроме того, она осуществляет надзорные функции в вопросах, касающихся деятельности по линии технического сотрудничества и ее финансирования, и проводит оценки деятельности секретариата⁸.

27. Хотя ЮНКТАД является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи, она имеет уровень делегированных полномочий, аналогичный уровню полномочий других базирующихся в Женеве департаментов Секретариата Ор-

⁶ TD/B/Inf.222. 14 июля 2011 года Генеральная Ассамблея приняла Республику Южный Судан в члены Организации Объединенных Наций. Список членов ЮНКТАД был соответствующим образом обновлен, и теперь в ее составе насчитывается 194 члена.

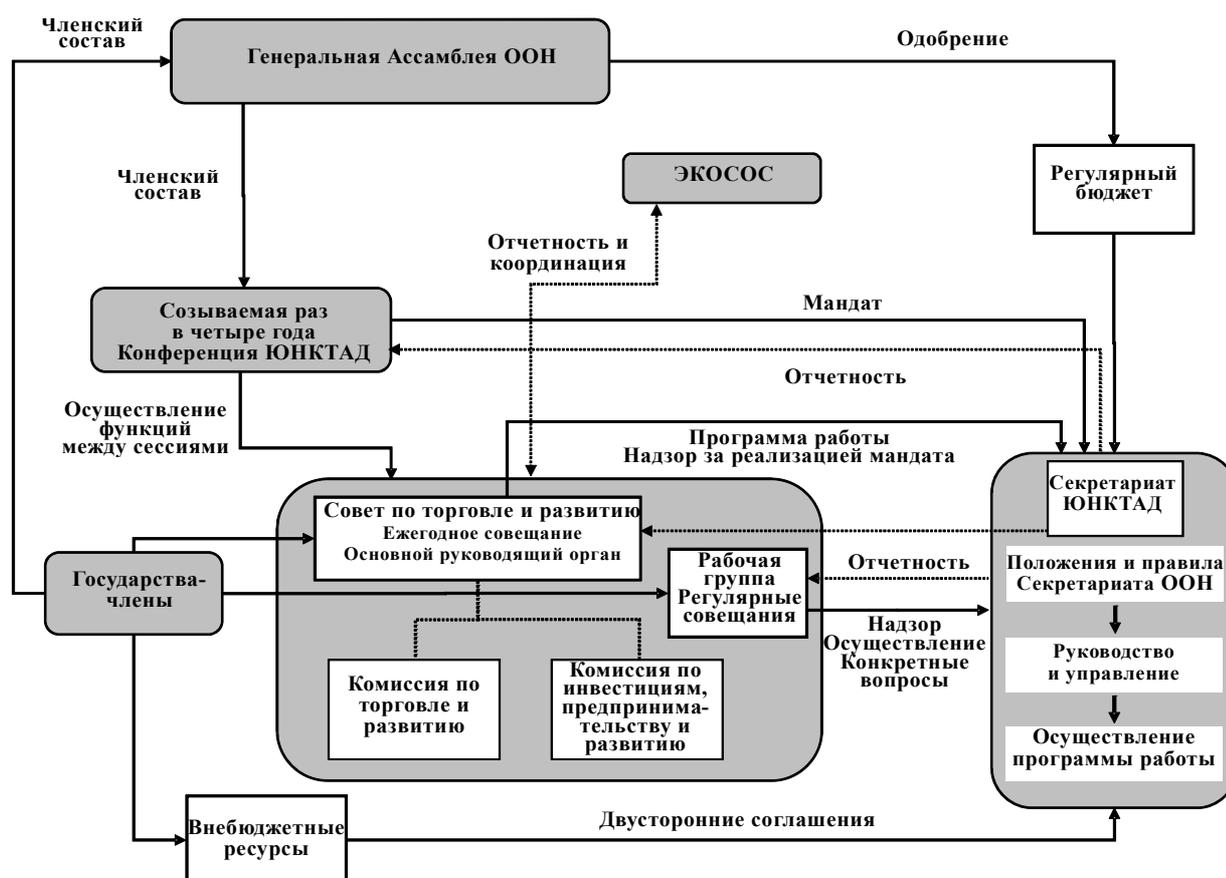
⁷ См. TD/377, пункты 100–119.

⁸ TD/B/56/CRP.2.

ганизации Объединенных Наций. В общей органиграмме Организации Объединенных Наций ЮНКТАД составляет часть ее фондов и программ, но она имеет уникальный статус, который находит отражение в том, что ее исполнительным главой является Генеральный секретарь, а не Генеральный директор, как это обычно бывает в случае фондов, программ и специализированных учреждений.

28. Генеральный секретарь ЮНКТАД подотчетен Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, но является автономным от Центральных учреждений в вопросах осуществления основных программ и программ технического сотрудничества, одобряемых межправительственными органами ЮНКТАД. Он несет ответственность за исполнение этих программ непосредственно перед Конференцией, Советом и государствами-членами, а также через Конференцию и Совет – перед Генеральной Ассамблеей. Он представляет ЮНКТАД в ее отношениях с правительствами, международными организациями и гражданским обществом. Исходя из характера задач и функций, возложенных на Конференцию и Совет ЮНКТАД, становится очевидным, что Генеральная Ассамблея намеревалась отделить руководство ЮНКТАД на межправительственном уровне в части, связанной с ее основной программой, от административного и финансового управления секретариатом ЮНКТАД, которое возложено на Генерального секретаря. Структура руководства ЮНКТАД показана на диаграмме 1 ниже:

Диаграмма 1
Структура руководства ЮНКТАД



Источник: ОИГ.

29. Одно из главных операционных препятствий для бесперебойной работы заключается в том, что профильные эксперты в области работы ЮНКТАД относятся к разным министерствам в государствах-членах (министерства торговли, финансов, сельского хозяйства и т.д.), тогда как представителями обычно являются дипломаты из министерств иностранных дел, которые не всегда имеют необходимый уровень экспертных знаний, чтобы разбираться в технических тонкостях дискуссий в ЮНКТАД. Отчасти это обусловлено ролью секретариата ЮНКТАД, который выполняет в системе Организации Объединенных Наций функции координационного центра для комплексного рассмотрения проблематики торговли и развития и взаимосвязанных вопросов в сферах финансов, инвестиций, технологий и устойчивого развития. Поэтому секретариат ЮНКТАД взаимодействует с заинтересованными сторонами из целого ряда областей, но у организации отсутствует целевая аудитория в сфере торговли. И наконец, не в последнюю очередь это обусловлено тем, что секретариат ЮНКТАД отчитывается о своей работе по вопросам существа перед Рабочей группой и СТР, а в области технического сотрудничества – непосредственно перед донорами и государствами-членами. В этой управленческой области необходимо внести уточнения.

III. ЮНКТАД в действии: три основных направления работы

30. В конечном счете цель настоящего обзора заключается в выявлении областей для улучшения работы по осуществлению основного мандата ЮНКТАД, которая является в системе Организации Объединенных Наций координационным центром по рассмотрению проблематики торговли и развития, в интересах оказания более эффективного содействия развивающимся странам, в частности НРС, малым островным государствам и развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, а также странам с переходной экономикой.

31. Как упоминалось в главе, касающейся мандата(ов) ЮНКТАД, ее работа разделяется на три так называемые основных направления, а именно: а) межправительственный механизм и формирование консенсуса; б) исследовательско-аналитическая работа; и с) техническое сотрудничество. В Аккрском соглашении (пункт 179) о них говорится следующее:

Эти три основных направления деятельности должны способствовать комплексному и скоординированному выполнению решений и осуществлению последующей деятельности по итогам крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях в контексте торговли и развития, а также достижению согласованных на международном уровне целей в области развития, включая цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия.

32. Очевидно, что целостный подход к работе ЮНКТАД можно рассматривать как некий поток между этими тремя направлениями. Секретариату ЮНКТАД следует укрепить свой собственный потенциал в области проведения беспристрастной и независимой исследовательско-аналитической работы для подпитки деятельности по двум остальным направлениям: консультировать государства-члены в целях формирования консенсуса по вопросам существа во всех областях, имеющих отношение к проблематике торговли и развития, и разработать стратегический план технического сотрудничества на основе итогов

исследовательско-аналитической деятельности в сочетании с результатами оценок потребностей стран или регионов.

А. Межправительственный механизм и формирование консенсуса

Обслуживание межправительственных совещаний

33. В ходе обзора Инспектор провел ряд бесед с представителями государств-членов из большинства региональных групп в СТР, чтобы ознакомиться с их мнениями по поводу межправительственного механизма ЮНКТАД. ЮНКТАД представляет прежде всего свои государства-члены, а ее секретариат обслуживает соответствующий межправительственный механизм в целях реализации мандата, определенного государствами-членами, и выполнения смежных задач, поставленных Конференцией и СТР.

34. Инспектор отметил, что представители государств-членов часто говорят о секретариате так, как будто он является независимым органом со своими собственными независимыми полномочиями на принятие решений по вопросам существа. В связи с этим Инспектор напоминает о том, что организацию составляют государства – члены ЮНКТАД, и поэтому именно они несут исключительную ответственность за принятие решений и выработку указаний относительно политики по вопросам существа, а секретариат ЮНКТАД несет ответственность за их консультирование по этим вопросам и за повседневное управление и решение соответствующих задач. Обслуживание межправительственного механизма составляет часть мандата самой организации в качестве одного из основных направлений деятельности применительно к формированию консенсуса. Секретариат через эффективное функционирование этого механизма оказывает членам ЮНКТАД содействие в выработке согласованных позиций по вопросам, охваченным мандатом в области торговли и развития, в выполнении которого ЮНКТАД является ведущей организацией в системе Организации Объединенных Наций.

35. По мнению Инспектора, отсутствие взаимного доверия между некоторыми государствами-членами превратилось в одно из главных препятствий в процессе формирования их консенсуса как по институциональным вопросам, так и по вопросам существа. В связи с этим Инспектор хотел бы подчеркнуть ключевую ответственность секретариата в деле оказания им содействия в преодолении этих трудностей. Поэтому секретариат должен обеспечивать объективную и нейтральную поддержку представителям государств-членов.

36. По мнению представителей государств-членов, с которыми были проведены беседы, две ключевые проблемы, отрицательно сказывающиеся на функционировании межправительственного механизма, заключаются в отсутствии прозрачности в работе ЮНКТАД по вопросам существа и в проблеме коммуникации между государствами-членами и секретариатом. Несколько представителей указали на необходимость поддержания более тесной связи между секретариатом ЮНКТАД и постоянными представительствами, включая более эффективные механизмы информационно-просветительской работы и более инициативный подход к пропаганде его основных продуктов, в частности публикаций.

37. Государства-члены сообщили также о своей обеспокоенности по поводу серьезной тенденции, сформировавшейся в процессе выработки согласованных выводов через межправительственный механизм. То, что начиналось как квалифицированное экспертное консультирование секретариатом членов организации, постепенно переросло в общую практику заблаговременной подготовки

секретариатом предлагаемого текста согласованных выводов, практически готового для утверждения, в ходе совещаний руководящих органов. Инспектор полагает, что подобная практика приводит к наделению секретариата слишком обширными полномочиями в процессе принятия решений. Государства-члены сами несут полную ответственность за обеспечение руководства и принятие решений по вопросам существа и должны сами направлять процесс обсуждения и выработки согласованных выводов.

38. Если одни государства-члены посетовали на длительный процесс согласования этих выводов, то другие в действительности не знали, почему секретариат готовит такие документы по вопросам существа для своего руководящего органа. По итогам бесед выяснилось, что эта практика привела к укреплению впечатления о том, что ведущую роль в руководстве ЮНКТАД играют не государства-члены, а секретариат, и вследствие этого некоторые страны превратились в "бездействующих членов". Инспектор выражает свою обеспокоенность по этому поводу и настоятельно рекомендует прекратить практику "предварительной подготовки" любых межправительственных документов секретариатом. Вместо этого государства-члены должны сами, если они того желают, согласовывать выводы и передавать компендиум выводов секретариату для их окончательной обработки и выпуска от их имени.

39. Проблемы, с которыми сталкивается ЮНКТАД, нельзя относить только на счет работы секретариата. В конечном счете главную ответственность за эффективное функционирование организации несут государства-члены и их руководящие органы. Они устанавливают цели, приоритеты, задачи и контрольные показатели и являются для организации высшим надзорным механизмом. Если они отказываются нести эту ответственность, если они назначают представителей низкого уровня, в том числе стажеров, или попросту не посещают заседания, если они не настаивают на подотчетности и т.д., они тем самым посылают сигнал об отсутствии интереса к деятельности ЮНКТАД высшему руководству, секретариату и всем заинтересованным сторонам.

Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность и результативность межправительственного механизма ЮНКТАД.

Рекомендация 1

Руководящим органам ЮНКТАД следует принять на себя ответственность за выработку своих согласованных выводов без какого-либо вмешательства со стороны вспомогательных служб секретариата, которым следует предлагать лишь обрабатывать подготовленную в результате этого документацию межправительственных заседающих органов.

Пропагандистско-коммуникационная деятельность

40. В 2008 году секретариат ЮНКТАД создал Секцию по коммуникации, информации и пропаганде (СКИП) для координации информационно-пропагандистской деятельности организации. В 2010 году Управление служб внутреннего надзора (УСВН)⁹ провело аудиторскую проверку этой секции и вынесло 17 рекомендаций. По состоянию на декабрь 2011 года секретариат ЮНКТАД сообщил ОИГ о том, что 5 рекомендаций были выполнены, а 12 находятся в стадии выполнения при контрольных сроках их осуществления в первом квартале 2012 года. Секретариат не представил более детальных данных

⁹ АЕ/2010/341/01.

о том, какие рекомендации были выполнены, а какие все еще находятся в стадии выполнения. Работа по созданию нового вебсайта ведется совместно СКИП и Секцией по поддержке ИТ. На этот счет в докладе УСВН заявляется, что ненадлежащее управление вебсайтами привело к отсутствию вебстратегии и принципиальных руководящих указаний, а также к отсутствию единого брендинга, формата и дизайна различных вебсайтов.

41. СКИП отчитывается непосредственно перед заместителем Генерального секретаря. В свое время с административной точки зрения она относилась к Отделу по вопросам управления (ОВУ), хотя она не фигурирует как часть этого Отдела на официальной организационной структуре бюджета по программам секретариата ЮНКТАД на 2010–2011 годы. Учитывая, что создание СКИП в 2008 году внесло вклад в повышение эффективности выполнения программы информационно-пропагандистской деятельности ЮНКТАД, для повышения ее результативности все же необходимо урегулировать ключевые вопросы, касающиеся структуры этой секции, планирования ее работы, контроля и финансирования. Выявленные области для улучшения работы касаются, в частности, следующих вопросов: необходимости уточнения системы подчиненности, более четкого определения роли и обязанностей в реализации пропагандистской и коммуникационной стратегии, недостаточно четкой подотчетности и системы подчиненности, ненадлежащего определения потребностей в документации и соответствующей стратегии мобилизации средств, а также неадекватных механизмов контроля и оценки всех аспектов коммуникационной стратегии.

42. В ходе обзора Инспектор смог отметить, что в настоящее время предпринимаются усилия по переделке вебсайта, хотя определенные задержки вызвали разочарование у государств-членов. Судя по всему, как и в случае многих межсекторальных инициатив (когда таковые имеются) в организации, процесс координации деятельности между различными отделами и СКИП является сложным и сопряжен с трудностями. Следует отметить проблему отсутствия общего видения и единой стратегии, согласованной между различными службами. Некоторые отделы считают, что их должным образом не вовлекают в процесс консультаций по поводу переработки вебсайта и установления приоритетов в отношении его различных компонентов.

43. В настоящем докладе подтверждаются эти недостатки. Инициатива по радикальной переделке вебсайта ЮНКТАД была выдвинута в июне 2010 года, и первоначально ожидалось, что его операционная версия будет введена в строй в июне 2011 года. Тем не менее по состоянию на ноябрь 2011 года запуск этого вебсайта еще не состоялся. В настоящее время создана техническая архитектура и идет процесс ввода контента. Согласно информации, поступившей от секретариата ЮНКТАД, задержка обусловлена главным образом трудностями в процессе проведения переговоров о финансировании его ввода в строй. Ожидается, что вебсайт начнет функционировать в 2012 году. Государства-члены рассчитывают на то, что новый вебсайт ЮНКТАД станет одним из ключевых элементов в деле повышения прозрачности работы секретариата по более своевременному информированию об основных направлениях деятельности в удобной для пользователей форме.

44. Секретарит ЮНКТАД уделяет пристальное внимание совершенствованию информационно-коммуникационной работы, стремясь к тому, чтобы голос ЮНКТАД был слышнее и влиятельнее в международных дискуссиях по проблеме развития, торговли и глобального управления¹⁰. Эти намерения свиде-

¹⁰ TD/B/WP/229.

тельствуют о том, что секретариат осознал решающее значение улучшения связи с соответствующими заинтересованными сторонами. Вместе с тем, по мнению Инспектора, необходимо определить более эффективные механизмы информационно-коммуникационной работы для межправительственного механизма ЮНКТАД и четко распределить ответственность за функционирование этих механизмов между отделами. Эти меры должны привести к тому, что голос основных отделов будет должным образом услышан, а их предложения будут рассматриваться без навязывания сверху политики со стороны СКИП в отрыве от других отделов секретариата. Эти отделы поистине вносят ключевой вклад в генерирование информации по вопросам существа, и в связи с этим с ними должны надлежащим образом консультироваться для обеспечения того, чтобы эти новые процессы были для них подходящими и приемлемыми. В рамках этой стратегии нужно также в большей мере учитывать потребности государств-членов и других партнеров ЮНКТАД, таких как другие международные организации, неправительственные организации (НПО), академические круги и гражданское общество. Вместе с тем Инспектор отдает себе отчет в том, что на данном этапе ограниченность ресурсов скажется на таких усилиях. **Инспектор настоятельно призывает Генерального секретаря ЮНКТАД ускорить проводимый пересмотр информационно-коммуникационной стратегии и обеспечить запуск нового в полной мере функционального вебсайта в ходе 2012 года. Эта стратегия должна осуществляться в тесном взаимодействии со всеми основными отделами.**

В. Исследовательско-аналитическая работа

45. Исследовательско-аналитическая работа, являющаяся одним из основных направлений деятельности секретариата ЮНКТАД, привлекает к себе наиболее пристальное внимание правительств, системы Организации Объединенных Наций и других международных организаций, академических кругов и гражданского общества. Как было указано во вводной части настоящей главы, исследовательско-аналитическая работа является одним из важнейших компонентов деятельности секретариата ЮНКТАД; она представляет собой связующее звено между формированием консенсуса государствами-членами и техническим сотрудничеством в интересах стран-бенефициаров, нуждающихся в помощи секретариата ЮНКТАД в деле укрепления их собственного потенциала для развития.

46. ЮНКТАД была учреждена в качестве постоянно действующей Конференции, являющейся вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи. В Организации Объединенных Наций это уникальный случай; было сочтено крайне важным, чтобы в качестве площадки для постоянных дискуссий и инструмента формирования консенсуса по вопросам существа, касающимся торговли и развития, она стала постоянно действующей Конференцией. Предполагалось, что это обеспечит платформу для взаимного обогащения исследовательско-аналитической работы, деятельности по линии технического сотрудничества и межправительственного механизма.

47. Сотрудничество Юг–Юг следует рассматривать не как субститут сотрудничества Север–Юг, а как его дополнение. В ходе обзора Инспектор был проинформирован о том, что в 1980-х годах секретариат ЮНКТАД уже вел исследовательско-аналитическую работу, посвященную сотрудничеству Юг–Юг (СЮЮ), но после Мидрандской конференции (ЮНКТАД IX) эта работа была прекращена. В современном контексте структурных экономических преобразований, когда для стран Юга необходимо определять новые модели развития,

секретариату ЮНКТАД отводится первопроходческая роль в содействии дискуссиям о новых моделях развития. Прежние тенденции в международном сообществе сосредоточивались вокруг помощи в формате Север–Юг (например, в контексте вопросов ВТО – "Помощь в интересах торговли").

48. Развивая эту область исследований, секретариат ЮНКТАД мог бы обеспечить для развивающихся стран, в частности НРС, собственный мозговой центр с учетом их интересов и перспектив. Если развитые страны уже имеют свои собственные мозговые центры (например, ОЭСР), то секретариат ЮНКТАД мог бы стать важным мозговым центром в сфере своей компетенции для развивающихся стран. Поэтому развивающимся странам, обладающим финансовыми возможностями для этого, следует прилагать дополнительные усилия в целях выделения взносов для ЮНКТАД, с тем чтобы она могла упрочить свой собственный исследовательский потенциал.

49. С учетом нынешнего финансового кризиса и его воздействия на развитие как Европы, так и Соединенных Штатов прежние модели развития и технического сотрудничества оказались поставленными на карту, поскольку традиционные доноры с Севера меняют приоритеты, сосредоточивая внимание на своих национальных потребностях и выделяя меньше ресурсов на нужды развития. Тем не менее страны с формирующейся рыночной экономикой переживают экономический рост и ориентируются на модели, которые не основываются на тенденциях, складывавшихся в промышленно развитых странах. Рост в этой группе стран отмечался в ином экономическом контексте как с точки зрения имевшихся ресурсов, так и с точки зрения заботы о природных ресурсах. Модели, строящиеся на истощении природных ресурсов, не являются достаточно устойчивыми для того, чтобы их могли взять на вооружение все страны мира. Поэтому развивающиеся страны ведут поиск новой модели устойчивого развития. Секретариату ЮНКТАД отводится ключевая роль в качестве мозгового центра в этой области знаний и экспертного опыта. В настоящее время Группа по экономическому сотрудничеству и интеграции между развивающимися странами (ЭСИРС) сосредоточивает внимание на работе, посвященной СЮЮ, и образцово играет эту роль, позволяя секретариату ЮНКТАД адаптироваться к потребностям развивающихся стран. Ее создание является примером того, что было рекомендовано ОИГ в недавно опубликованном докладе о сотрудничестве Юг–Юг (JIU/REP/2011/3, рекомендация 3):

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обратиться к исполнительным главам этих организаций с просьбой создать легко идентифицируемые профильные структуры, механизмы и координационные пункты, ответственные за разработку в каждом учреждении собственной политики и стратегии поддержки, а также обеспечить в рамках своих организаций и между ними координацию сотрудничества Юг–Юг и трехстороннего сотрудничества, при необходимости с соответствующим перераспределением персонала и ресурсов для этих целей.

50. Инспектор полагает, что эти инициативы играют важнейшую роль в высвечивании для ее членов той уникальной полезности, которую обеспечивает организация в том случае, если в основе ее работы лежат дальновидный подход и мудрое руководство, позволяющие предвидеть новые тенденции и сосредоточивать внимание на исследованиях и анализе важных тем, представляющих интерес для развивающихся стран. С этой целью секретариату ЮНКТАД необходимо также укрепить и консолидировать со стабильной основой исследовательский потенциал за счет лучших кадров и принять необходимые меры по совер-

шенствованию управленческих процессов для их удержания, с тем чтобы предлагать государствам-членам наилучшие консультативные услуги в процессе формирования консенсуса и в рамках деятельности по линии технического сотрудничества. Этот благотворный круг можно было замкнуть, эффективно увязав посредством внутренней координации в рамках секретариата выводы исследовательско-аналитической работы с результатами деятельности Службы технического сотрудничества (СТС) и других программ технического сотрудничества Конференции. Более того, это привело бы к направлению ТС в то русло, в котором эту деятельность можно было бы эффективно строить на потребностях стран-бенефициаров и в котором можно было бы обеспечить выигрыш от экспертного опыта, накопленного независимым корпусом сотрудников секретариата, занимающихся исследовательско-аналитической работой.

51. Исследовательско-аналитический потенциал секретариата ЮНКТАД позволяет также анализировать вопросы существа, связанные с потенциальными последствиями различных сценариев итогов переговоров ВТО на нынешнем Дохинском раунде. На последней конференции министров ВТО был одобрен прием трех новых членов, в частности Российской Федерации, что, вне всякого сомнения, привнесет новые тенденции в такую область, как международные торговые потоки и торговые соглашения. Очевидно, что секретариат ЮНКТАД обладает экспертным опытом для предоставления консультаций по этим вопросам существа. Укрепление исследовательско-аналитического потенциала в секретариате позволит улучшить консультативный потенциал и информационно-просветительскую роль Конференции, как это предусмотрено в ее мандате.

Публикации

52. Наиболее известные результаты исследовательско-аналитической работы секретариата ЮНКТАД распространяются в таких основных докладах, как *Доклад о торговле и развитии*, *Доклад о мировых инвестициях*, *Доклад по наименее развитым странам*, *Доклад об информационной экономике*, *Обзор морского транспорта*, а также *Доклад о технологии и инновациях*. В ряде областей, связанных с проблематикой торговли и развития, секретариат ЮНКТАД, вне всякого сомнения, доказал свою компетентность в вопросах существа. При проведении настоящего обзора государства-члены подтвердили результаты читательского опроса, проведенного секретариатом в 2010 году¹¹. Это обследование продемонстрировало в основном положительную оценку докладов ЮНКТАД с точки зрения существенного вклада в разработку политики, аналитического качества и формата презентации ключевыми заинтересованными сторонами¹².

53. По итогам Аккрской конференции, на которой государства-члены поручили ЮНКТАД оптимизировать программу выпуска ее публикаций, издательская политика ЮНКТАД была обновлена. До сих пор секретариат выпускал за двухгодичный период от 225 до 245 публикаций¹³. Исходя из этого, секретариат предпринял шаг в правильном направлении и начал оптимизировать свою издательскую программу в целях более четкого реагирования на запросы заинтере-

¹¹ TD/B/WP(58)/CRP.1.

¹² Респонденты, представлявшие правительства, академические и исследовательские учреждения, НПО, частный сектор, международные организации или СМИ.

¹³ TD/B/56/10/Rev.1.

сованных сторон и повышения качества, сократив план изданий на 20 публикаций на двухгодичный период¹⁴.

54. Инспектор разделяет мнения представителей государств-членов, с которыми были проведены беседы, относительно того, что эту работу следует продолжить для дальнейшей оптимизации издательской программы и использования имеющихся ресурсов для сосредоточения внимания на выпуске основных полноформатных докладов, которые порой называют "флагманскими". Как было верно подмечено одним из собеседников Инспектора, слишком много флагманских кораблей куда-либо одновременно в особенности не ходят. Таким образом, секретариат мог бы активнее использовать свои сравнительные преимущества и разработать более эффективную стратегию распространения своих публикаций, включая более широкое использование современных электронных носителей для распространения своих основных полноформатных публикаций. Такие продукты могли бы включать в себя, в частности, брошюры, фактологические бюллетени, видеодиски с простой навигацией и интерактивные коммуникационные продукты на базе вебтехнологий. Инспектор считает, что, несмотря на отличное качество основных полноформатных публикаций ЮНКТАД, многие развивающиеся страны не имеют необходимых ресурсов для использования их полного потенциала, и здесь имеются возможности для улучшения работы посредством их предоставления по просьбе стран.

55. Освещение публикаций ЮНКТАД в ведущих СМИ отслеживается в подготавливаемом ЮНКТАД обзоре прессы. В этом еженедельно выпускаемом документе приводятся краткие результаты внутреннего мониторинга различных СМИ и прессы по ряду вопросов, имеющих актуальное значение на тот или иной конкретный момент времени. Работа ЮНКТАД по вопросам существа активно освещается в мировой прессе и в среднем ежемесячно упоминается более 300 раз.

56. Вместе с тем в ходе бесед с Инспектором представители государств-членов сочли, что необходимо лучше налаживать связь с постоянными представительствами в Женеве. Обеспокоенность, доведенная до сведения Инспектора, касается переводов публикаций ЮНКТАД, в том числе основных полноформатных докладов и документации для совещаний. Опрошенные государства-члены, да и сам секретариат ЮНКТАД высказали критические замечания по поводу того, что перевод документов для совещаний и докладов представляет собой длительный процесс и что переведенные документы зачастую выпускаются с опозданием. Из-за этого представителям государств-членов трудно следить за совещаниями и заблаговременно обсуждать соответствующие вопросы со своими столицами для получения надлежащих инструкций от их экспертов из соответствующих министерств (инвестиций, торговли, сельского хозяйства, окружающей среды и т.д.).

57. Инспектор считает, что эта проблема отчасти обусловлена рабочими взаимоотношениями между секретариатом ЮНКТАД и конференционными службами в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ). Хотя конференционные службы признают, что секретариат ЮНКТАД является одним из их клиентов, финансируемых из регулярного бюджета (РБ), официальные рабочие взаимоотношения между этими двумя подразделениями не регулируются каким-либо кругом ведения (КВ) или меморандумом о договоренности (МОД). Вместо этого с высокопоставленными должностными лицами и

¹⁴ TD/B/WP/229; выпуск публикаций был оптимизирован по признаку сходства основного содержания.

заместителем Генерального секретаря проводятся регулярные совещания, и протоколы этих совещаний считаются официальными соглашениями. Инспектор считает, что, в частности в связи с нехваткой ресурсов для перевода документов и жалобами государств-членов на уровень обслуживания, рабочие отношения между секретариатом ЮНКТАД и конференционными службами ЮНОГ должны быть институционально закреплены на общем уровне, как это обычно делается с другими подразделениями Секретариата Организации Объединенных Наций. Такое четкое соглашение облегчило бы планирование работы для ЮНОГ, которое обслуживает многие другие подразделения, базирующиеся в Женеве (а также и другие места службы, такие как Бонн), в условиях ограниченности ресурсов.

58. Секретариат ЮНКТАД часто сталкивается с проблемой значительных задержек с переводом его докладов. В случае *Доклада о торговле и развитии* (ДТР) во многих случаях между выпуском оригинала на английском языке и опубликованием версий, переведенных на другие языки, проходило несколько месяцев. Признавая проблему ограниченности ресурсов конференционных служб ЮНОГ, Инспектор все же считает, что крайне важно обеспечивать своевременный выпуск основных публикаций ЮНКТАД и всей документации для межправительственных совещаний на всех официальных языках Организации Объединенных Наций.

Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации еще более повысить эффективность координации административных и конференционных служб секретариата ЮНКТАД и ЮНОГ.

Рекомендация 2

Генеральному секретарю ЮНКТАД следует обеспечить скоординированную подготовку и подписание с Генеральным директором ЮНОГ МОД, охватывающего все рабочие вопросы в области административного и конференционного обслуживания.

С. Техническое сотрудничество и устойчивое укрепление потенциала

59. Техническое сотрудничество (ТС) является третьим основным направлением работы, базирующимся на мандате ЮНКТАД. ТС входит в число наиболее важных направлений деятельности секретариата ЮНКТАД, позволяющих переводить все его знания и аналитический потенциал, формирующийся на базе двух других основных направлений работы, в плоскость конкретной поддержки стран для плодотворного использования его экспертного опыта. Как указывается в Аккрском соглашении, все три основных направления работы должны рассматриваться как единое целое (пункт 178):

Три основных направления работы ЮНКТАД, а именно исследовательская и аналитическая работа, формирование консенсуса и техническое сотрудничество, составляют органическое целое и неразрывно связаны между собой; их необходимо укрепить, с тем чтобы организация выполнила свой мандат. Для обеспечения синергизма между тремя основными направлениями деятельности ЮНКТАД следует активизировать внутреннюю координацию, а также усилить увязку тематической ориентации своей исследовательской и аналитической работы, технической помощи и межправительственных дискуссий. В целях углубления своих региональ-

ных подходов ЮНКТАД следует также назначить региональных координаторов в рамках существующей структуры и имеющихся ресурсов¹⁵.

60. Двумя основополагающими программами ТС секретариата ЮНКТАД являются его Система управления долгом и анализа финансового положения (ДМФАС) и Автоматизированная система обработки таможенных данных (АСОТД), которая представляет собой компьютеризированную систему управления работой таможенных служб, охватывающую таможенные процедуры. Обе эти программы ТС строятся на долгосрочной успешной работе в течение примерно 30 лет. Эти программы являются настолько успешными, что развивающиеся страны зачастую соглашаются финансировать их осуществление за счет своих собственных ресурсов или на началах софинансирования. АСОТД, например, уже используется в 90 странах и на момент проведения настоящего обзора внедрялась примерно еще в 40 странах. В ходе своих поездок на места Инспектор получил информацию о том, что в некоторых случаях внедрение АСОТД обеспечивало значительное увеличение поступлений.

61. ДМФАС в настоящее время используется в 58 странах 90 учреждениями, занимающимися вопросами управления долгом. В 2006 году программа ДМФАС приняла на вооружение инициативную стратегию мобилизации средств для расширения и укрепления своей донорской базы в целях пополнения ее Многостороннего донорского целевого фонда (МДЦФ). В настоящее время она формирует бюджет в размере приблизительно 6 млн. долл. США в год, из которых 15% мобилизуется за счет софинансирования стран-бенефициаров. В дополнение к этому фонду, взносы в который не резервируются под конкретные проекты и за счет которого финансируется основное функционирование этой программы благодаря взносу шести доноров, существует еще множество страновых проектов, основанных на двусторонних МОД с четко определенными КВ и сроками осуществления, на сумму приблизительно 1,8 млн. долл. США (на 2011 год).

62. Раз в два года ДМФАС организует конференцию по управлению долгом. Самая последняя конференция проходила 14–16 ноября 2011 года и привлекла значительный интерес: в ней приняли участие 375 представителей из 107 стран. Она обеспечила своевременную возможность для рассмотрения важнейших долговых проблем, представляющих интерес для всех государств-членов и организаций-партнеров. На пленарной сессии Консультативной группы ДМФАС, которая была приурочена к Конференции по управлению долгом, доноры рекомендовали программу ДМФАС в качестве программы, которая, по их мнению, обеспечивает очевидные результаты, а также хорошую отдачу от выделяемого ими финансирования для целей развития. Со своей стороны страны-бенефициары сочли, что стратегический план ДМФАС на 2011–2014 годы отвечает их потребностям и что его осуществление внесет вклад в укрепление потенциала развивающихся стран и стран с переходной экономикой в деле выполнения их оперативных, статистических и аналитических функций в области управления долгом.

63. Успех ДМФАС многократно признавался СТР в качестве образца для подражания в рамках практики функционирования и эффективного управления в части отчетности об отдаче и результативности деятельности, осуществляемой главным образом за счет внебюджетных средств (ВБС)¹⁶. Программа имеет

¹⁵ См. Аккрское соглашение (2008 год).

¹⁶ Прозрачность в деятельности и отчетности ДМФАС подтверждается доступностью в онлайн-режиме на вебсайте этой программы стратегического плана на

только пять должностей, финансируемых за счет РБ; остальные финансируются за счет ВБС. В проекте резолюции от 1 декабря 2011 года заявляется о поддержке дальнейшего укрепления деятельности по линии ТС в этой области и, в частности, говорится следующее:

предлагает также Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Международному валютному фонду и Всемирному банку во взаимодействии с региональными комиссиями, региональными банками развития и другими соответствующими многосторонними финансовыми учреждениями и заинтересованными сторонами продолжать и активизировать сотрудничество в осуществлении мероприятий, направленных на наращивание потенциала развивающихся стран в области управления задолженностью и обеспечения приемлемости ее уровня¹⁷.

64. **Инспектор считает, что секретариату ЮНКТАД следует отдавать предпочтение многострановым типовым программам этого типа и сосредоточивать внимание на них из-за их гибкости и потенциальной отдачи для многих стран, а также использовать уроки, вынесенные из этих двух программ ТС, для разработки "руководства по передовой практике", которое можно было бы использовать на всех других направлениях деятельности по линии ТС в секретариате ЮНКТАД.**

Партнерство в интересах устойчивого развития потенциала

65. Хотя мандатом ЮНКТАД предусматривается укрепление потенциала в странах за счет эффективной и конструктивной стратегии технического сотрудничества, фактически ЮНКТАД является так называемым нерезидентским учреждением и не имеет представительств на местах. Хотя некоторые из более мелкомасштабных проектов могут разрабатываться на сугубо двусторонней основе и отдельные автономные проекты могут в полной мере осуществляться секретариатом ЮНКТАД, организация традиционно занималась совместным осуществлением деятельности по укреплению потенциала.

66. Некоторыми из традиционных партнеров ЮНКТАД в области укрепления потенциала являются, в частности, региональные комиссии Организации Объединенных Наций, ПРООН, ВТО, МТЦ, ЮНЕП, Всемирный банк, МВФ и многие другие. Кроме того, ЮНКТАД налаживает партнерские связи с местными органами, а также с представителями академических кругов и гражданского общества стран, где осуществляется эта деятельность. В ходе обзора ОИГ запросила у секретариата ЮНКТАД обновленную информацию о действующих МОД с его партнерами. Полученная информация свидетельствует о том, что подход к партнерским связям носит паллиативный характер: МОД определяются с даты начала их действия, но в них отсутствуют четкие КВ, а также даты истечения срока действия/обновления. Хотя ответственность в качестве общего депозитария МОД несет юрисконсульт секретариата ЮНКТАД, в целом организация исполнения многих заключенных МОД в секретариате ЮНКТАД, как представляется, носит децентрализованный характер.

67. В ходе этого обзора было установлено, что с течением времени с различными вышеупомянутыми партнерами было подписано множество различных меморандумов о договоренности, но установить, какие из них все еще остаются

2011–2014 годы, в котором определяются ключевые приоритеты и план действий.
http://r0.unctad.org/dmfas/docs/Strategic_Plan_2011-2014.pdf.

¹⁷ A/C.2/66/L.73, para. 32.

в силе и в том случае, если они уже не действуют, существуют ли какие-либо планы возобновления действия этих МОД, трудно. Со времени проведения Мидрандской конференции мандат секретариата ЮНКТАД на налаживание стратегических партнерских связей неоднократно подтверждался. Секретариат ЮНКТАД взаимодействует со многими другими организациями без четкой централизованной стратегии поддержания партнерских связей, применяемой руководством этой организации. Более того, соответствующий координатор сообщил о том, что в дополнение к представленному списку МОД многие мероприятия с другими партнерами осуществляется без каких-либо МОД. **Инспектор считает, что СТС ЮНКТАД (описываемая в главе V.C выше) должна играть ведущую роль в структурировании и четком оформлении партнерских связей ЮНКТАД, а также в обеспечении необходимой поддержки в деле координации подготовки, в обновлении МОД и представлении отчетности о совместных достижениях.**

68. Проблема отсутствия скоординированного подхода к проектам ТС непосредственно связана с проблемой отсутствия последовательной стратегии мобилизации средств в организации. Это приводит к недостаточной прозрачности, предположительной фрагментации и в конечном счете к снижению заинтересованности доноров в программах технического сотрудничества ЮНКТАД. Инспектор считает, что ответственность за получение запросов на проекты ТС от государств-членов должна быть возложена на специальную координационную структуру в составе СТС.

69. Примером успешной деятельности в контексте партнерских связей является роль СТС в поощрении лидирующих позиций ЮНКТАД в качестве ведущего учреждения в рамках Межучрежденческой группы Координационного совета руководителей (КСР) по вопросам торговли и производственного потенциала. СТС сыграла широко признанную роль в обеспечении этого успешного участия. Секретариату ЮНКТАД следует распространить новую стратегию на партнерские связи с учетом уроков, вынесенных из этого опыта, и использовать экспертный опыт и компетентность СТС для консолидации этой стратегии.

70. В контексте инициативы "Единство действий" и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) Межучрежденческая группа КСР по вопросам торговли и производственного потенциала, сформированная в ходе конференции ЮНКТАД XII в 2008 году, играет важную роль¹⁸. Эта группа активно действует в 28 странах, в том числе в рамках пилотных проектов "Единство действий", и координирует деятельность по укреплению потенциала своих членов в областях торговли, экспорта, разработки политики, связанной с торговлей, урегулирования споров, ведения переговоров и исследований/анализа в более широком контексте программ "Единство действий" и планов РПООНПР¹⁹.

71. Партнерство на местах является необходимым условием для деятельности ЮНКТАД, однако не менее важное значение имеет партнерство на уровне штаб-квартир. Поскольку ЮНКТАД является неоперативным учреждением с ограниченными ресурсами, нельзя ожидать, что она может самостоятельно осуществлять сложные проекты, но этот пробел можно восполнить посредством активизации сотрудничества ЮНКТАД с другими организациями, в част-

¹⁸ См. www.unctad.org/sections/un_ceb/docs/ceb2009_05aid4trade_en.pdf.

¹⁹ В качестве межучрежденческого механизма эта Группа координирует связанную с торговлей деятельность ЮНКТАД, ЮНИДО, ФАО, МОТ, МТЦ, ВТО, ПРООН, пяти региональных комиссий Организации Объединенных Наций, ЮНЕП и ЮНОПС.

ности с МТЦ, ПРООН, Департаментом по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ), региональными комиссиями Организации Объединенных Наций, ЮНЕП, ВБ и т.д. В этом контексте стоит напомнить о том, что ЮНКТАД в качестве институционального члена принимала активное участие в работе Целевой группы высокого уровня по осуществлению права на развитие, которая завершила свою деятельность в 2010 году. **Инспектор твердо убежден в том, что секретариату ЮНКТАД следует предпринять активные шаги, для того чтобы стать в системе Организации Объединенных Наций главным поборником и катализатором деятельности в области укрепления потенциала в сфере торговли и развития в соответствии со своим мандатом. Например, в рамках Декларации Организации Объединенных Наций о праве на развитие (резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи, приложение) секретариату ЮНКТАД следует активно взаимодействовать с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в деле всесторонней интеграции права на развитие и в укреплении глобального партнерства в целях развития в соответствии с призывами, содержащимися в ежегодных резолюциях Генеральной Ассамблеи по этому вопросу.**

72. В ходе обзора Инспектору довелось столкнуться с целым рядом примеров параллелизма и дублирования работы ЮНКТАД с работой других организаций-партнеров, в частности МТЦ, и он пришел к выводу о том, что в этом отношении подход ЮНКТАД к развитию партнерских связей не является последовательным. Хотя Инспектор признает ведущую роль секретариата ЮНКТАД в качестве координирующего учреждения в рамках Группы КСР по вопросам торговли и производственного потенциала, он надеется, что секретариат ЮНКТАД предпримет решительные действия для устранения давно назревшей и пока не решенной проблемы дублирования. В секретариате ЮНКТАД следует разработать новую стратегию партнерства в сочетании с инициативной стратегией в области мобилизации средств для деятельности, связанной с процессом развития, и исследовательско-аналитической работы в этой области.

Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации дополнительно укрепит координацию в области технического сотрудничества и партнерства.

Рекомендация 3

Генеральному секретарю ЮНКТАД следует ввести в действие структурированную долгосрочную стратегию партнерства, подкрепленную инициативной стратегией в области мобилизации средств, и согласовать соответствующие меморандумы о договоренности со всеми партнерами ЮНКТАД по процессу развития.

Выводы по итогам поездок на места

73. В ходе проведения настоящего обзора Инспектор совершил поездки на места в некоторые страны, которые получают от секретариата ЮНКТАД помощь по вопросам торговли и развития. В числе этих стран были две пилотные страны в рамках инициативы "Единство действий" (Руанда и Объединенная Республика Танзания), в которых полным ходом осуществляются планы ППООНПР.

74. В связи с этим Инспектор установил, что государства-члены считают проекты ЮНКТАД в области ТС фрагментированными и что ведущую роль в них, по мнению государств, играют не клиенты, а секретариат. Со своей стороны, секретариат ЮНКТАД испытывает на себе существенное давление со

стороны доноров, которые зачастую выходят на него с предложениями, выделяя средства строго целевого характера. Исходя из этого, секретариат ЮНКТАД указывает, что эти двусторонние проекты строятся не на потребностях развивающихся стран, а на интересах доноров. Поскольку доноры зачастую обращаются в Службу ТС ЮНКТАД с заранее сформулированными предложениями по областям деятельности, Служба ТС представляет полученные запросы от развивающихся стран и пытается увязать их с ожиданиями доноров. Вместе с тем мобилизация средств осуществляется без консультаций с основными заинтересованными сторонами, которые являются клиентами или бенефициарами в рамках проектов ТС.

75. В целом оценка деятельности ЮНКТАД на местах была положительной. Бенефициары удовлетворены качеством проектов и экспертной помощи, оказываемой секретариатом ЮНКТАД при осуществлении проектов на местах. Их обеспокоенность связана не столько с вопросами эффективности осуществления проектов, сколько с подходом к согласованию того или иного проекта с секретариатом ЮНКТАД. Представители стран отметили отсутствие централизованной и закрепленной процедуры представления их запросов в секретариат. Государства-члены были бы весьма признательны, если бы была предусмотрена четкая процедура представления их запросов для обеспечения того, чтобы деятельность по линии ТС действительно определялась потребностями самих стран, а не секретариатом.

76. Поскольку ЮНКТАД является нерезидентским учреждением (НРУ), она представлена через бюро координатора-резидента (КР) в соответствующих странах. На уровне стран представительские функции, как правило, делегируются местному координатору по делам нерезидентских учреждений (НРУ) в рамках описания его/ее должностных обязанностей.

77. В Руанде местный координатор по делам НРУ взаимодействует только с ЮНКТАД, что позволяет ей вести качественную работу и выделять достаточно времени для этого. В тех случаях, когда координаторам НРУ в местном отделении приходится иметь дело со слишком большим числом организаций, секретариат ЮНКТАД мог бы проработать с государствами-членами вопрос о выделении ими национального эксперта для выполнения этой задачи, который финансировался бы соответствующим правительством. Инспектор установил, что ряд развивающихся стран поддерживают эту идею и они были бы также готовы обеспечить выделение существенной части средств для финансирования работы таких экспертов.

78. В большинстве посещенных стран высказывались жалобы по поводу запаздывания с получением информации и документации о работе ЮНКТАД. Представители секретариата ЮНКТАД утверждают, что секретариат своевременно обменивается информацией с постоянными представительствами. Инспектор настоятельно призывает секретариат ЮНКТАД улучшить распространение публикаций и информации о его работе и обеспечить доступность если и не всех, то большинства публикаций в онлайн-режиме, как только они становятся готовыми для распространения. Можно было бы предусмотреть выпуск еженедельного бюллетеня, который информировал бы делегатов о новых публикациях, с тем чтобы они могли уведомлять об этом свои столицы. Для непосредственного получения информации всеми партнерами на местах можно было бы также предусмотреть список для рассылки документов.

79. Кроме того, для укрепления координации на местном уровне, в частности в тех странах, где бюро координатора-резидента недоукомплектованы, Инспектор предлагает Генеральному секретарю ЮНКТАД рассмотреть возможность

заклучения соглашений между правительствами и секретариатом ЮНКТАД в тесном взаимодействии с системой КР Организации Объединенных Наций, с тем чтобы стране-бенефициару было легче выделять национальных экспертов для оказания поддержки секретариату ЮНКТАД через местное бюро КР, в частности для проектов технического сотрудничества, в которых задействован секретариат ЮНКТАД.

Виртуальный институт

80. В Объединенной Республике Танзания и Уганде Инспектор имел возможность встретиться с различными местными партнерами – бенефициарами программы Виртуального института (ВИ) ЮНКТАД. Она является одной из учебных программ, в которых секретариат ЮНКТАД накопил значительный экспертный опыт в вопросах, связанных с торговлей, в интересах развивающихся стран. Первопроходцем в этой области была программа ТрейнФорТрейд, предназначенная для подготовки местных экспертов в их же странах, с тем чтобы они могли стать инструкторами для подготовки других специалистов по вопросам торговли после участия в этих программах.

81. ВИ был создан в 2004 году в целях удовлетворения потребностей развивающихся стран, и прежде всего африканских НРС, в формировании потенциала²⁰. Он направляет свои усилия на укрепление местного преподавательского и исследовательского потенциала как отдельных лиц, так и академических учреждений из развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Это облегчает формирование звена местных экспертов по вопросам торговли для государственного и частного секторов, которые могут оказывать поддержку в разработке стратегий, политики, законов и нормативных актов, а также в принятии соответствующих решений²¹. Деятельность ВИ способствует взаимодействию между университетами в формате Юг–Юг и Север–Юг и облегчает связь между представителями академических кругов развивающихся стран и экспертами в международных организациях. Конкретные услуги включают в себя предоставление методических/учебных материалов и платформ, повышение профессиональной квалификации, разработку учебных планов, проведение курсов и межучрежденческое сотрудничество участников сети. По мнению Инспектора, необходимо подобрать более удачное название для этого института для поощрения доноров, к выделению взносов для этой успешной программы, которая, с точки зрения реальной отдачи, отнюдь не является виртуальной.

²⁰ UNCTAD/DTL/KTCD/2010/5; www.unctad.org/en/docs/dtlktcd20105_en.pdf.

²¹ См. vi.unctad.org.

Диаграмма 2
Услуги, предоставляемые Виртуальным институтом ЮНКТАД



Источник: UNCTAD/DTL/KTCD/2010/5.

82. Пять из 11 африканских университетов, участвующих в сети ВИ, представляют НРС. При проведении настоящего обзора в ходе поездок на места Инспектор встретился с сотрудниками Дар-эс-Саламского университета (Объединенная Республика Танзания) и Школы бизнеса Макерерского университета (Уганда). В Танзании, которая является одним из первоначальных членов ВИ, за прошедшие годы были разработаны программы магистратуры по вопросам торговли, и вопросы торговли нашли всестороннее отражение в программе исследований.

83. До ноября 2011 года ВИ организационно входил в состав Отдела технологии и логистики и был укомплектован пятью сотрудниками категории специалистов и двумя сотрудниками категории общего обслуживания (ОО)²². Основная деятельность финансируется за счет зарезервированных ВБС, целевое назначение которых определяется главным образом донорами. Вследствие управленческих проблем, возникших внутри отдела, ВИ в последнее время утратил четыре из своих должностей категории специалистов и одну должность ОО; таким образом, в его нынешнем штатном расписании в настоящее время числятся одна должность С-5 и одна должность категории ОО, которые финансируются из РБ, плюс одна должность, которая финансируется за счет ВБС. Остальные должности были переданы Отделу технологии и логистики, а сам ВИ был переведен в состав Отдела глобализации и стратегий развития. В настоящее время продолжаются дискуссии по вопросу о переводе ВИ в Отдел глобализации и стратегий развития, который в составе секретариата ЮНКТАД традиционно был отделом, в наибольшей степени ориентированным на исследовательскую деятельность.

84. В целом Инспектора впечатлили самые современные стандарты и актуальность услуг ВИ, а также их отдача для укрепления потенциала в соответствующих развивающихся странах. Поэтому он обеспокоен этими изменениями и глубоко сожалеет о видимом отсутствии поддержки Института со стороны сек-

²² В штат ВИ входили один сотрудник С-5, один – С-4, два – С-3, один – С-2 и два сотрудника ОО-6.

ретариата ЮНКТАД. ВИ доказал, что он является весьма полезной и ценной программой в деле увязки исследовательско-аналитической работы ЮНКТАД с деятельностью по устойчивому укреплению потенциала. Кроме того, ВИ нуждается в привлечении большего числа доноров. Инспектор считает, что некоторые практические меры способны помочь радикально изменить имидж этого института. Прежде всего простое переименование "Виртуального института" в "Институт ЮНКТАД по вопросам торговли и развития" и создание нового вебсайта могут помочь в привлечении внимания доноров и новых участников и усилить акцент на том, что институт обеспечивает ощутимые и, что самое главное, долгосрочные результаты в интересах развивающихся стран. Эти меры должны сопровождаться созданием нового вебсайта и прежде всего переориентацией стратегии на более широкие очные контакты на местах.

85. Инспектор полагает, что проекты, подобные разрабатываемым и осуществляемым Виртуальным институтом ЮНКТАД, следует более активно поощрять, поддерживать и укреплять. Вместе с тем это должно делаться в рамках централизованной координации проектов ТС и в качестве части общей стратегии ЮНКТАД в области технического сотрудничества, устойчивого укрепления потенциала и партнерств.

IV. Секретариат ЮНКТАД: состав и роль

A. Состав секретариата ЮНКТАД

86. Состав секретариата ЮНКТАД переживал эволюцию, поскольку государства-члены стремились создать более эффективную и простую структуру для предоставления необходимых услуг Конференции на скоординированной и прозрачной основе. Важной вехой в этом процессе структурной перестройки секретариата, направленной на переориентацию и активизацию международного сотрудничества во имя мира и развития, стала инициатива "Единство действий". Были внесены изменения в целях обеспечения большей сфокусированности работы секретариата ЮНКТАД посредством оптимизации межправительственного механизма и унификации методов работы секретариата. Было рекомендовано повысить прозрачность, обеспечить мониторинг практической работы и подотчетность, и СТР был назначен ответственным за надзор над осуществлением предусмотренных мер для достижения этих результатов.

87. Нынешняя структура секретариата ЮНКТАД состоит из пяти "основных отделов"; блока "Исполнительное руководство и управление", куда входит Канцелярия Генерального секретаря (КГС); и блока служб поддержки программ, куда входят СТС, Служба межправительственной поддержки (СМП) и Служба управления ресурсами (СУР) (см. приложение I). Все основные отделы отчетливо относятся непосредственно перед Канцелярией Генерального секретаря ЮНКТАД. Стоит отметить, что на ЮНКТАД XII было принято историческое решение вывести Сектор сырьевых товаров из состава традиционного отдела – Отдела международной торговли товарами и услугами и сырьевых товаров. Как отмечалось во введении, анализ торговых потоков в сырьевом секторе и их вклада в экономическое развитие в 1960-х годах стал главным основанием для создания ЮНКТАД в качестве стратегического форума для определения путей развития и политики в области развития в интересах развивающихся стран. В Аккре государства-члены приняли решение преобразовать подразделение по сырьевым товарам в "Специальную группу по сырьевым товарам" (СГС), которая подот-

четна непосредственно Канцелярии Генерального секретаря (КГС)²³. Роль СГС определяются следующим образом:

Основная ответственность за компонент 2 данной подпрограммы несет Специальная группа по сырьевым товарам. В соответствии с пунктом 183 Аккрского соглашения эта Группа действует в качестве автономного органа по сырьевым товарам. Предполагается, что, работая под общим руководством Генерального секретаря ЮНКТАД, она будет оказывать более эффективную поддержку развивающимся странам, и особенно наименее развитым странам, в их усилиях по разработке стратегий и политики, направленных на решение проблем сырьевых рынков и использование возможностей, которые они открывают²⁴.

88. Секретариат ЮНКТАД возглавляет ее Генеральный секретарь, которому оказывает содействие заместитель Генерального секретаря. Все отделы возглавляют директора на уровне Д-2. В структуру высшего руководства секретариата ЮНКТАД входит значительное число должностей высокого уровня: 6 должностей Д-2 и 20 должностей Д-1²⁵. В состав секретариата входят приблизительно 500 сотрудников, а его годовой регулярный бюджет равен примерно 70 млн. долл. США, и эта сумма дополняется порядка 35 млн. долл. США, которые выделяются в качестве внебюджетного финансирования (почти в полном объеме на нужды программ и проектов технического сотрудничества).

В. Роль секретариата ЮНКТАД

89. При проведении обзора Инспектор встретился с представителями государств-членов, чтобы ознакомиться с их мнениями по всем аспектам функционирования организации и оценить, в частности, уровень удовлетворенности услугами, оказываемыми секретариатом. Значительное число из них, причем как из развитых, так и из развивающихся стран, были разочарованы работой секретариата. В частности, по их словам, ощущается оторванность и отчужденность секретариата от членов ЮНКТАД. По общему мнению, с государствами-членами не проводится достаточных консультаций для определения и установления их приоритетов, и секретариат все чаще занимается работой в отсутствие четких просьб о ее выполнении, не имея при этом общих указаний и четкого курса действий. **Инспектор полагает, что государствам-членам следует взять на себя ведущую роль в обеспечении четкого руководства секретариатом, который, в свою очередь, должен объективно отражать их приоритеты в плане работы и соответствующим образом их реализовывать.**

90. Секретариат ЮНКТАД оказывает межправительственным органам в их дискуссиях и обсуждениях поддержку по вопросам существа и технические услуги. Секретариат проводит исследования, анализ политики и осуществляет сбор данных для внесения существенного вклада в обсуждения экспертов и представителей правительств в этих межправительственных органах. Он осуществляет также ряд программ и проектов технической помощи в поддержку развивающихся стран, уделяя особое внимание специфическим потребностям

²³ ОМТС все еще занимается административными аспектами деятельности СГС, но не затрагивает ее работу по вопросам существа. См. также TD/B/WP/213 "Углубленная внешняя оценка программы ЮНКТАД в области сырьевых товаров".

²⁴ A/66/6/Sect.12 (пункт 12.53).

²⁵ A/66/6 (Sect. 12).

наименее развитых стран, малых островных государств и стран, не имеющих выхода к морю, а также стран с переходной экономикой.

91. Секретариат должен регулярно отчитываться об осуществлении своей программы работы, составляемой на основе обновленных мандатов, определяемых в ходе созываемых раз в четыре года конференций. Он отвечает за организацию очередных и исполнительных сессий СТР, а также его рабочих групп и готовит совещания экспертов по вопросам, одобренным СТР.

92. Секретариат должен осуществлять деятельность, связанную с тремя основными направлениями работы по мандату ЮНКТАД: оказывать поддержку межправительственному механизму для поощрения формирования консенсуса, вести исследовательско-аналитическую работу и осуществлять деятельность по линии технического сотрудничества. Он ведет работу в рамках разделения труда между пятью основными отделами и при содействии трех служб поддержки программ (СМП, СУР, СТС), которые подотчетны заместителю Генерального секретаря ЮНКТАД.

93. В нынешних условиях службы поддержки оказывают необходимое содействие межправительственному механизму, координируют деятельность по линии технического сотрудничества и управляют ресурсами (финансовые, людские ресурсы, организация поездок, закупки и т.д.). Администрация ЮНКТАД наделена значительными делегированными полномочиями в части распоряжения внебюджетными средствами и управления людскими ресурсами. В соответствии с существующей системой делегирования полномочий Административный отдел ЮНОГ выполняет визирующие функции в отношении большинства соответствующих процессов. ЮНОГ занимается также вопросами, выходящими за пределы тех полномочий, которые делегированы секретариату ЮНКТАД. В ходе обзора Инспектор запросил информацию о разделении сфер компетенции между ЮНОГ и секретариатом ЮНКТАД. Однако ясности в этом вопросе нет. Если ЮНОГ представило соответствующую информацию, то администрация ЮНКТАД оказалась неготовой ответить на некоторые из поставленных вопросов или представила ответы лишь с большим запозданием. Поэтому оценить возможность для усиления эффекта синергизма и уменьшения дублирования было трудно, хотя Инспектор считает, что, если бы систематизированные данные были представлены, дальнейшее изучение этого вопроса могло бы привести к некоторым интересным результатам в плане выявления возможностей для экономии за счет повышения эффективности и результативности, а также устранения в устранении дублирования в выполнении визирующих функций. По многим процессам требуется сначала санкция администрации ЮНКТАД, а затем дополнительное визирование службами ЮНОГ.

94. СТС является одной из трех служб поддержки программ и в прошлом вместе с СУР и СМП входила в состав Отдела по вопросам управления. В результате проведенной недавно структурной перестройки все три службы теперь подотчетны непосредственно заместителю Генерального секретаря (ЗГС) и формируют тематический блок "Поддержка программ". На протяжении двух последних двухгодичных периодов прилагались значительные усилия в целях улучшения координации деятельности по линии технического сотрудничества, однако уже сложилась историческая тенденция разработки разовых двусторонних инициатив различными отделами секретариата ЮНКТАД, которые контактируют непосредственно с потенциальными донорами и бенефициарами без предварительных внутренних консультаций в рамках секретариата. Хотя в последние пять лет и были отмечены значительные улучшения, все еще сохраняется потребность в повышении прозрачности, улучшении координации и свод-

ной отчетности секретариата перед государствами-членами, донорами и бенефициарами в этой области. В связи с этим СТС следует подчеркивать свою координирующую и контролирующую роль в рамках всей ЮНКТАД и доводить информацию об этой роли до всех подразделений ЮНКТАД.

95. Исследовательско-аналитическая работа является одним из основных направлений деятельности профильных отделов, в частности Отдела глобализации и стратегий развития, который с 1981 года на ежегодной основе выпускает *Доклад о торговле и развитии*, пользующийся заслуженным признанием международного сообщества за его большой вклад в дискуссии по вопросам торговли и развитию. На ЮНКТАД XIII в Дохе в ходе предконференционного мероприятия будет отмечено 30-летие ДТР. Отдел инвестиций и предпринимательства на ежегодной основе выпускает пользующуюся успехом полноформатную публикацию *Доклад о мировых инвестициях*; он считается полезной и престижной публикацией в этой области. Другие хорошо известные публикации включают в себя *Доклад по наименее развитым странам* и *Доклад об экономическом развитии в Африке*.

96. Другие отделы функционируют практически независимо друг от друга. Попытки организовать руководящие комитеты высокого уровня на уровне директоров были прекращены, и в настоящее время отсутствует какая-либо совместная стратегия регулярного взаимодействия между отделами, которые занимаются выполнением своих собственных планов работы изолированно друг от друга. Для сбора исходных данных для прогнозирования ожидаемых результатов используются общие матрицы, но заблаговременные совместные консультации высокого уровня для представления информации, которая стратегически согласована всей организацией в целом, не проводятся. Что касается планов работы отделов, то единая внутренняя модель, которой мог бы пользоваться каждый отдел для планирования своей деятельности и представления отчетности, отсутствует. Очень много можно сделать в области улучшения координации и гармонизации процедур. Инспектор пришел к выводу о том, что только Отдел инвестиций подготовил план работы на основе четкого подхода УОКР, который понимается как инструмент планирования, а не как метод простой ретроактивной отчетности, как в случае с ИМДИС. В этом отношении в следующей главе настоящего обзора будут сформулированы некоторые конкретные рекомендации.

V. Управление и администрация

A. Исполнительное руководство и управление

97. Секретариат ЮНКТАД имеет структуру старшего руководства, которая опирается на сотрудников, долгое время проработавших в секретариате и имеющих признанную компетентность в основных вопросах, и действует под руководством Генерального секретаря ЮНКТАД в должности уровня заместителя Генерального секретаря, помощь которому оказывает заместитель Генерального секретаря ЮНКТАД на уровне помощника Генерального секретаря. В соответствии с последней статистикой по структуре секретариата Организации Объединенных Наций²⁶, на 30 июня 2011 года распределение сотрудников секретариата ЮНКТАД по должностям, имеющим географический статус, было следующим.

²⁶ A/66/347.

Таблица 1
Распределение сотрудников секретариата ЮНКТАД, имеющих географический статус, по классам должностей

	Класс должности								Итого
	ЗГС	ПГС	Д-2	Д-1	С-5	С-4	С-3	С-2	
Сотрудники ЮНКТАД	1	1	3	16	34	40	42	22	159

98. Согласно этим данным, доля набранных на международной основе сотрудников на должностях С-5 или выше составляет в секретариате 34,5%. При столь высокой доле старших сотрудников секретариат должен на деле обладать необходимыми управленческими навыками и опытом, благодаря которым организация могла бы служить примером эффективности и результативности руководства.

99. Данный выше анализ подтверждается ниже в таблице, которая составлена по данным бюджета по программам на двухгодичный период 2012–2013 годов²⁷ и которая показывает долю обладающих большим опытом старших сотрудников. Так, если взять только категорию специалистов, число сотрудников классов С-4 и С-5 больше числа остальных сотрудников этой группы (С-1–С-3).

Таблица 2
Должности и регулярный бюджет

Должности	Число	Класс должности
<i>Регулярный бюджет</i>		
Должности, утвержденные на двухгодичный период 2012–2013 годов	400	1 ЗГС, 1 ПГС, 6 Д-2, 20 Д-1, 48 С-5, 61 С-4, 74 С-3, 32 С-2/1, 12 ОО (ВР), 145 ОО (ПР)
Должности, утвержденные на двухгодичный период 2010–2011 годов	400	1 ЗГС, 1 ПГС, 6 Д-2, 20 Д-1, 48 С-5, 61 С-4, 74 С-3, 32 С-2/1, 12 ОО (ВР), 145 ОО (ПР)

100. Ввиду такого мощного кадрового потенциала секретариата ЮНКТАД Инспектор обеспокоен тем, что в сфере управленческих функций, по-видимому, имеется ряд недостатков. В этой связи результаты обследования и бесед с представителями государств-членов указывают на то, что, по их мнению, в организации, наоборот, имеются большие недоработки. Хотя широко признается, что мандат организации крайне актуален в нынешнем контексте глобализации и смены экономических режимов, она не заняла места, подобающего ей в свете ее потенциальной роли, не показав достаточно эффективного руководства и способности привлечь к себе внимание.

Концептуальное видение и руководство

101. Роль Генерального секретаря ЮНКТАД и его заместителя определяется следующим образом:

²⁷ А/66/6 (sect. 12).

Общее руководство основной и управленческой деятельностью ЮНКТАД осуществляет ее Генеральный секретарь, который также обеспечивает эффективное обслуживание межправительственного механизма ЮНКТАД, в том числе проводимых раз в четыре года сессий Конференции и сессий Совета по торговле и развитию. Заместитель Генерального секретаря выполняет функции представителя Генерального секретаря и осуществляет контроль за работой секретариата, связанной с решением как вопросов стратегического характера, так и вопросов, касающихся программной и управленческой деятельности, включая деятельность в области общественной информации и информационно-пропагандистскую деятельность, а также деятельность по реализации коммуникационной стратегии ЮНКТАД, направленной на привлечение большего внимания к работе ЮНКТАД, повышение ее полезности и увеличение практической отдачи от нее²⁸.

102. Если Генеральный секретарь ЮНКТАД призван играть важнейшую роль в формировании позитивного образа организации на основе более результативных стратегий информационно-коммуникационной деятельности, пропагандирующей результаты работы ЮНКТАД, то ЗГС традиционно отвечает за управление внутренним функционированием организации и руководство конкретным осуществлением программы работы. Однако на практике результаты проведенного обзора показывают, что активная направляющая стратегия, которая была бы реально доведена до сведения сотрудников или даже руководителей среднего звена и которая ставила бы во главу угла обеспечение коллективной координации и содействие четкому определению целей программ, отсутствует.

103. В последние шесть-семь лет деятельности Канцелярии Генерального секретаря (КГС) мешало большое число незаполненных вакансий, что, несомненно, ограничило способность Генерального секретаря более действенным образом осуществлять руководство секретариатом ЮНКТАД и энергичнее продвигать повестку дня ЮНКТАД среди заинтересованных сторон. Кроме того, новому ПГС потребовалось определенное время для того, чтобы войти в курс работы ЮНКТАД. Поскольку в настоящее время все вакансии должным образом заполнены и ПГС вошел в курс дела, ожидается, что здесь ситуация будет исправлена.

104. Генеральный секретарь и ЗГС ЮНКТАД входят в состав КГС и совместно используют ее персонал. Вместе со СКИП и небольшим подразделением по оценке КГС выполняет функции исполнительного руководства и управления. Все три подразделения непосредственно подчинены ЗГС. При нынешнем Генеральном секретаре ЮНКТАД штат, обеспечивающий исполнительное руководство и управление, значительно вырос (см. ниже) – почти в два раза по сравнению с двухгодичным периодом 2010–2011 годов (18 сотрудников в 2010–2011 годах и 32 сотрудника в 2012–2013 годах, на которых в настоящее время приходится 8% всех бюджетных должностей) в соответствии с бюджетом по программам на 2012 и 2013 годы²⁹. Многие из этих должностей были на практике перераспределены в двухгодичный период 2010–2011 годов, хотя формально это не было отражено в структурной схеме ЮНКТАД, размещенной на ее общедоступном сайте³⁰. В соответствии с уточненной внутренней структурной схемой, представленной секретариатом ЮНКТАД, в большинстве случаев такое перераспределение было связано с переподчинением СКИП и груп-

²⁸ A/66/6 (sect.12), пункт 12.31.

²⁹ На стадии обсуждения в момент доработки настоящего проекта с учетом замечаний.

³⁰ Кадровую структуру КГС см. в приложении II.

пы по оценке направлению исполнительного руководства и управления. В этой связи повышение уровня прозрачности и подотчетности могло бы стать позитивным сигналом, способствуя взаимодействию и прозрачности внутри секретариата и по отношению к внешним заинтересованным сторонам.

Выработка перспективной стратегии на основе концепции управления, ориентированного на конкретные результаты

105. Переход Организации Объединенных Наций на методы управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР), одобрено Генеральной Ассамблеей³¹, которая утвердила рекомендации, приведенные в докладе "Управление, ориентированное на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций в контексте процесса реформ" (JIU/REP/2006/5). Однако его практическая реализация в секретариате ЮНКТАД затягивается. Руководители старшего звена не были надлежащим образом обучены использованию таких методов управления, но – что даже хуже – их основная идея не была ни усвоена, ни развита большинством руководителей старшего звена.

106. Система контрольных параметров УОКР, подготовленная ОИГ в 2006 году, прямо задает следующие контрольные параметры:

А) Цикл от планирования к оценке и отчетности

Контрольный параметр 1: Имеется четкая концептуальная основа УОКР в качестве общей стратегии управления.

Контрольный параметр 3: Четко поставлены долгосрочные цели Организации.

Контрольный параметр 4: Программы организации четко привязаны к ее долгосрочным целям.

Контрольный параметр 8: УОКР эффективно внедрено в масштабах всей Организации.

В) В части делегирования полномочий

Контрольный параметр 1: Вертикальная система подчинения четка и однозначна.

Контрольный параметр 2: Руководители наделены правами и возможностями на основе надлежащего доступа к информации.

107. Выводы настоящего обзора показывают, что в секретариате ЮНКТАД предстоит сделать многое для того, чтобы полностью или хотя бы частично внедрить эти методы управления. За исключением некоторых конкретных подразделений или подгрупп в секретариате, выделивших себе свою область в качестве своего рода автаркической стратегии выживания, общее ощущение таково, что секретариату не разъясняется общее видение целей, нет четкой стратегии, а высшее руководство показывает слабое лидерство. В такой ситуации разные подразделения (например, отделы, секторы, службы, программы ТС) секретариата работают без скоординированного подхода и по-прежнему пытаются выработать для себя бессистемные, не увязанные в единое целое стратегии реализации своих самостоятельно определенных подцелей, выводимых из общего всеобъемлющего мандата. Они налаживают двусторонние контакты и опреде-

³¹ Резолюция 63/276 Генеральной Ассамблеи.

ляют проекты самостоятельно, не всегда следуя централизованным и четко сформулированным стратегиям, осуществлению которых, а также более структурированному общему позиционированию организации могли бы способствовать их действия, и даже конкурируя между собой за сокращающиеся ресурсы доноров.

108. Впрочем, имеются некоторые достойные похвалы исключения. Инспектор отметил, что отделом инвестиций принят стратегический план работы на основе концепции УОКР, который должен послужить примером как для других отделов секретариата ЮНКТАД, так и для организации в целом. Хотя секретариат ЮНКТАД надлежащим образом выполняет требования отчетности в рамках ИМДИС, системы, основанной на концепции УОКР, он использует УОКР, скорее, как метод ретроспективной отчетности, чем как инструмент перспективного планирования для разработки долгосрочных стратегий секретариата. Однако секретариату ЮНКТАД в целом потребуется дополнительный ярус на общеорганизационном уровне, т.е. модель стратегического управления, призванная увязать деятельность и результаты в масштабах всех отделов с мандатом и общими целями, поставленными государствами-членами, и ведущая к радикальному обновлению культуры управления.

109. **Используя принципы УОКР комплексная концептуальная система управления в секретариате ЮНКТАД должна предусматривать как минимум следующие элементы: а) четкое разграничение сфер ответственности между Генеральным секретарем ЮНКТАД и руководящими органами в вопросах управления организацией; б) постановка задач/целей организации в целом, расписываемых далее по отделам; в) создание руководящего комитета на уровне старших руководителей отделов, возглавляемого ЗГС и выполняющего функции руководства, контроля и последующей деятельности в вопросах работы организации по основным направлениям; г) четкие стратегии работы отделов, увязанные с каскадирующими планами работы служб и индивидуальными планами работы; д) четкие системы подчиненности в рамках отделов и обмен информацией между ними; е) строгие, документально зафиксированные директивы о делегировании полномочий и подотчетности; ж) общеорганизационная стратегия управления знаниями; з) общеорганизационная коммуникационно-информационная стратегия, ориентированная на заинтересованные стороны; и) внедрение внутри организации концепции ориентации на конкретные результаты в целях формирования необходимой культуры трансформации управления.**

Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации еще более повысит эффективность разработки и осуществления деятельности секретариата ЮНКТАД и его долгосрочной стратегии.

Рекомендация 4

Генеральному секретарю ЮНКТАД следует в приоритетном порядке определить и разработать четкую комплексную рамочную основу УОКР и стратегию ее применения, содержащую элементы, описанные в пункте 109, для перевода общих программных мандатов в качестве части Секретариата Организации Объединенных Наций в плоскость долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных программ в соответствии с приоритетами, установленными государствами – членами ЮНКТАД, с четким разделением сфер ответственности и прозрачным, письменным определением системы делегирования полномочий и подотчетности и представить ее для рассмотрения и одобрения в СТР.

В. Административное руководство секретариатом ЮНКТАД**Отдел по вопросам управления**

110. Секретариат ЮНКТАД ведет свою профильную работу через пять отделов (см. приложение I). На момент завершения работы над настоящим обзором его структурная схема по-прежнему включала в себя Отдел по вопросам управления, хотя на практике он был упразднен.

111. В сентябре 2008 года прежний директор Отдела вышел на пенсию. С октября по май 2009 года включительно назначалось не менее пяти временно исполняющих обязанности ВРИО, которые выполняли эти функции, как правило, не дольше месяца. После этого промежуточного переходного периода 12 июня 2009 года внутренним меморандумом ЗГС всем сотрудникам ЮНКТАД было сообщено о реклассификации, утвержденной Управлением людских ресурсов в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, должности Д-2 директора Отдела по вопросам управления с переименованием в должность со следующим названием: "Специальный координатор по исследованиям, стратегическому планированию политики и укреплению потенциала", в функции которого входит "основное руководство и управление координацией деятельности в масштабах ЮНКТАД, связанной с исследованиями, оперативной и аналитической работой, а также основным обслуживанием межправительственных органов". Эту должность предполагалось создать в КГС ЮНКТАД. Инспектор направил несколько запросов, пытаясь выяснить то, как и для каких функций использовалась эта должность после ее реклассификации, однако на момент подготовки окончательной версии настоящего доклада эта информация ОИГ представлена не была, несмотря на все усилия, предпринятые с этой целью. По первому же впечатлению, эти функции дублируют функции основных отделов, а о каких-либо успехах в указанных областях после ее создания упомянуто не было.

112. В связи с реклассификацией этой должности в меморандуме Генерального секретаря от 17 июня 2009 года указывалось следующее:

В целях обеспечения эффективного оперативного управления мною принято следующее решение по поводу работы Отдела по вопросам управления: а) заместитель Генерального секретаря г-н Драганов в дополнение к его другим функциям с 17 июня будет руководить работой по вопросам Отдела управления. До нового уведомления начальники трех служб От-

дела будут подчиняться ему непосредственно по всем соответствующим вопросам.

113. С тех пор административное управление секретариатом ЮНКТАД осуществляется в соответствии с этим меморандумом 2009 года. Были назначены новые начальники соответствующих служб, однако общий надзор за руководством и управлением в секретариате ЮНКТАД относится к числу непосредственных функций ЗГС, которому напрямую подчинены различные службы.

114. Отсутствие эффективного руководства в административном звене организации препятствует совершенствованию процедур и повышению эффективности административного обеспечения работы организации, в частности в период продолжающейся реформы Организации Объединенных Наций, требующей новаторских мер в контексте бюджетных ограничений и экономического кризиса. Неэффективность координации естественным образом сказывается на возможностях оптимизации и экономии средств за счет упорядочения административных процедур.

115. В ходе обзора Инспектору сообщили, что Отдел был упразднен и что в настоящее время действует структура из трех служб, подчиненных непосредственно ЗГС. В ЮНКТАД не будет директора Д-2, отвечающего за административное руководство. Инспектору не известно о том, чтобы столь масштабная перестройка административного блока была доведена до сведения государств-членов; он также не располагает сведениями о том, что предлагаемая программа работы представляется на их рассмотрение на предмет оценки целесообразности вновь предлагаемых функциональных связей и системы подчиненности. В большинстве органов Организации Объединенных Наций функции директора по административным вопросам осуществляются сотрудником уровня Д-2. Инспектор сожалеет о том, что ОВУ был упразднен. Его следует, наоборот, усилить, чтобы он мог действенным образом выполнять свою важнейшую роль по управлению организацией.

Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации еще более повысит эффективность руководства и управления секретариатом ЮНКТАД.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю ЮНКТАД следует по согласованию с государствами-членами вновь рассмотреть вопрос о восстановлении Отдела по вопросам управления, возглавляемого директором уровня Д-2, для руководства всеми функциональными службами, ранее непосредственно подчиненными ему, и обеспечения координации их работы.

Служба управления ресурсами

116. Служба управления ресурсами (СУР) обеспечивает основное административное обслуживание организации в плане управления финансовыми и людскими ресурсами, а также организации поездок, закупок и всех вспомогательных услуг, необходимых для эффективной работы организации (см. диаграмму 3 ниже).

Диаграмма 3
Организационная структура СУР (на декабрь 2011 года)



Источник: ОИГ.

Управление людскими ресурсами

117. Секцию управления людскими ресурсами часто критикуют за недостаточную прозрачность и медленное заполнение вакантных должностей в секретариате. В ответ на это администрация ЮНКТАД часто обращает внимание на то, что, будучи частью Секретариата Организации Объединенных Наций, она не несет всей ответственности за длительные процедуры оформления и что ряд задержек происходит из-за Центральных учреждений. При этом ЮНКТАД обладает достаточно большим объемом делегированных полномочий, что должно было бы обеспечивать более высокие результаты в плане достижения целей процессов набора кадров в секретариате. В то же время оценка плана действий в области людских ресурсов (см. пункт 121), составляющего часть договоренности между Генеральным секретарем ЮНКТАД и Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, показывает, что большинство его целевых показателей не достигнуто. Например, на декабрь 2010 года средняя продолжительность подбора кандидата на замещение должности в "Гэлакси" составляла 236 дней по сравнению с целевым показателем в 120 дней. Управление людскими ресурсами в ЮНКТАД более подробно анализируется в следующем подразде.

Административная структура

118. СУР осуществляет управление людскими ресурсами в секретариате ЮНКТАД во взаимодействии с Управлением людских ресурсов ЮНОГ. Секция людских ресурсов (СЛР) ЮНКТАД имеет в своем составе трех сотрудников категории специалистов и 10 сотрудников категории ОО, которые работают по трем направлениям (управление кадрами, выплаты и пособия, консультации).

119. Хотя на ЮНКТАД распространяются правила для персонала Секретариата Организации Объединенных Наций, делегирование полномочий в вопросах

УЛР между ЮНОГ и ЮНКТАД регламентируется в более общем плане служебным МОД³². СЛР ЮНКТАД отвечает за набор кадров на всех его стадиях (собеседования, оценки и вынесение рекомендаций). Кроме того, к функциям кадров ЮНКТАД относятся управление вакансиями и служебная аттестация, управление ЛР и работа с консультантами. Таким образом, секция УЛР ЮНКТАД может оказывать значительное влияние на управление ЛР в секретариате.

120. Что касается набора кадров, то секретариат ЮНКТАД руководствуется административной инструкцией 2010 года о системе набора кадров для Секретариата Организации Объединенных Наций³³. В этой инструкции уточняется, что "решения о назначении на должности, вплоть до уровня Д-1 включительно, принимаются руководителем департамента/управления/миссии в соответствии с делегированными полномочиями, когда центральный контрольный орган считает, что критерии оценки применялись должным образом и были соблюдены применимые в таких случаях процедуры". Другие процедуры применяются только в случае кандидатов на должность С-2, набираемых на основе конкурсных экзаменов, и кандидатов на должности Д-2, назначаемых по итогам специального процесса рассматривания группой по назначениям на должность старшего уровня в Нью-Йорке³⁴.

Оценка результатов работы служб людских ресурсов

121. В рамках Организации Объединенных Наций в соответствии с договоренностями старших руководителей с Генеральным секретарем каждым исполнительным главой и помощником Генерального секретаря по людским ресурсам, представляющим Генерального секретаря, был согласован план действий в области людских ресурсов (ПДЛР). Подтвердив цели, зафиксированные в ПДЛР по секретариату ЮНКТАД, ее Генеральный секретарь принял на себя обязательство надлежащим образом планировать, контролировать и реализовывать их в рамках секретариата. Однако оценка ПДЛР на 2010 год прямо указывает на невыполнение значительного числа предусмотренных в нем показателей.

Таблица 3

Выдержка из оценки ПДЛР 2010 года по ЮНКТАД

Цель	Реальный показатель на де-	
	Норматив кабрь 2010 года	
Средний срок заполнения всех вакансий в "Гэлакси"	120 дней	236 дней
Доля должностей С-2 по РБ, на которые назначаются кандидаты, прошедшие конкурсные экзамены	100%	65,6%
Доля женщин в числе сотрудников категории специалистов	50%	33,7%
Доля женщин в числе сотрудников уровня директоров	50%	36,8%
Норма мобильности	20%	14,9%
Отношения между персоналом и администрацией: число встреч со всеми сотрудниками	2 раза в год	1

Источник: ОИГ.

³² UNOG/MOU05/008.

³³ ST/AI/2010/3.

³⁴ Эти процедуры отражают общий порядок в Секретариате ООН.

Управление вакансиями

122. В начале проведения настоящего обзора в секретариате ЮНКТАД имелось 15 вакансий на уровне старшего руководства (должности сотрудников С-5 и выше), включая три должности класса Д-2. Этот вопрос поднимался также на совещаниях руководящих органов и вызывал серьезную критику со стороны государств-членов. Существенные задержки в деле набора сотрудников вызвали также нарекания со стороны УСВН по итогам его проверки управления людскими ресурсами в ЮНКТАД в 2009 году³⁵. Недоработки в заполнении вакансий в секретариате ЮНКТАД, наблюдавшиеся и в прошлом, помешали секретариату выйти на целевые показатели ПДЛР³⁶. Средний срок назначения по всем сотрудникам в 2010 году превышал норматив в 120 дней больше чем на 100%.

123. Инспектору не понятно, почему в подробной документации о функциях и задачах по УЛР, которая была получена от секретариата ЮНКТАД, не упоминается "планирование кадровой преемственности". В частности, отсутствие систематического планирования кадровой преемственности вызывает проблему высокой и политически щекотливой нормы вакансий на уровне высшего руководства. По мнению Инспектора, в функции систематического управления кадрами и замены сотрудников и, следовательно, секции ЛР ЮНКТАД входит обеспечение наличия резерва квалифицированных внутренних кандидатов на эти должности. Оценка результатов осуществления ПДЛР ЮНКТАД в 2010 году по "процентной доле объявлений о вакансиях, размещенных за шесть месяцев до выхода на пенсию", составляет 0%. Хотя, возможно, такой результат связан с "несообщением данных", он, разумеется, далек от предусмотренных в плане 100%. Большие задержки в назначении на должности высокого уровня в секретариате подтверждают отсутствие политики планирования кадровой преемственности в секретариате ЮНКТАД.

124. Высокая норма вакансий вызывает беспокойство в секретариате ЮНКТАД на протяжении многих лет, и ситуация здесь по-прежнему требует улучшения. Она особенно серьезно сказывается на руководстве и управлении в секретариате: так, самые ответственные должности – директоров класса Д-2 – остаются вакантными по нескольку лет. В 2008–2010 годах половину должностей Д-2 неоднократно занимали временно замещающие их сотрудники. В случае Отдела международной торговли товарами и услугами и сырьевых товаров ВРИО руководил им два года, с июля 2009 года по июль 2011 года, пока новым директором не был назначен внешний кандидат. Такое положение дел существенно затрудняет практику выполнения необходимых руководящих функций в отношении руководителей среднего звена и персонала, мешая выполнять четкую программу работы, и служит источником демотивации, создавая неопределенность по поводу преемственности стратегий – если таковые есть – проводимых временным руководством. В случае секретариата ЮНКТАД ситуации "долгосрочных ВРИО" отмечаются часто, при этом многие из них занимают свою должность ВРИО больше года и зачастую, когда, наконец, на замещаемую должность назначается другой сотрудник, они возвращаются на прежнюю должность после долгой неопределенности в вопросах их карьерного роста и профессионального места в организации.

125. Инспектор отметил, что сотрудники крайне не удовлетворены, разочарованы и недовольны нынешней практикой управления людскими ресурсами. По

³⁵ АЕ/2009/345/01.

³⁶ См. оценки ПДЛР 2009 и 2010 годов; http://iseek.un.org/webpgdept1940_51.asp#.

их мнению, процедуры набора и назначения в секретариате порождают страхи, непрозрачны, а служебный рост не связан с профессиональными критериями и деловыми качествами. Практика использования "де-факто долгосрочных" краткосрочных контрактов, т.е. постоянное продление краткосрочных контрактов с одним и тем же сотрудником на протяжении нескольких лет, включая его возвращение на работу после обязательного перерыва, остро критиковалась в ходе многих бесед, а также комментариях участников интерактивного обследования. Ситуация долговременной неопределенности создает несправедливые условия работы и не позволяет таким временным сотрудникам планировать свой профессиональный рост и свою личную жизнь.

126. Опрос сотрудников показал, что значительное большинство работников и руководителей не считают, что нынешняя система продвижения по службе в секретариате ЮНКТАД учитывает результаты работы. Цифры здесь поразительные: во всех категориях не менее 60% респондентов считают, что повышение по службе получают не лучшие работники. Более того, если взять отдельные группы, то такого мнения придерживаются 60% сотрудников категории директоров и выше; 72% – категории международных сотрудников-специалистов и 65% всех сотрудников.

127. Со стороны администрации в объяснение бремени неэффективности приводились другие трудности, например переход кадров с системы "Гэлакси" на систему "Инспира". Что касается вопросов продвижения по службе, то сотрудники кадровой службы считали, что концепция "продвижения" потеряла смысл в Секретариате Организации Объединенных Наций, поскольку на каждую вакансию объявляется открытый конкурс, при котором не проводится различия между внутренними и внешними кандидатами. Это – следствие новых правил о персонале, которые вступили в силу в 2010 году. В такой ситуации сотрудники ЮНКТАД все больше теряют мотивацию, поскольку они не видят какой-либо поддержки в вопросах их служебного роста на основе результатов их работы, если не считать нескольких исключений, когда сотрудники признают, что в их собственном подразделении руководством предпринимается максимум усилий по оказанию поддержки сотрудникам.

128. В свете этих выводов, а также исходя из системы контрольных параметров, действующих в области контрактных механизмов, Инспектор считает, что практика управления людскими ресурсами секретариата ЮНКТАД должна в большей степени соответствовать контрольному параметру "Наличие прозрачных, эффективных и справедливых систем набора расстановки кадров, подкрепляющих ориентированную на конкретные результаты практику заключения контрактов".

Ожидается, что выполненные нижеследующей рекомендации повысит результативность процессов набора кадров в секретариате ЮНКТАД.

Рекомендация 6

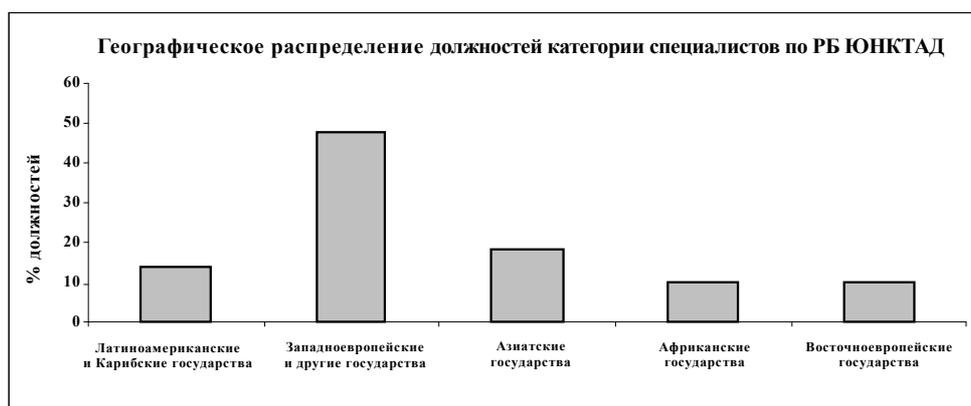
Генеральному секретарю ЮНКТАД следует обеспечить, чтобы процессы набора кадров были справедливыми и прозрачными, а критерии отбора, как правило, основывались на профессиональных качествах кандидатов, а общий процесс завершался в пределах сроков, установленных для Секретариата Организации Объединенных Наций.

Анализ показателей географического распределения и гендерного баланса

129. Для секретариата ЮНКТАД как части Секретариата Организации Объединенных Наций и в свете его мандата по оказанию содействия развивающимся странам по вопросам, связанным с торговлей, одним из главных приоритетов должно быть сбалансированное географическое распределение персонала. На диаграмме ниже приведен обзор географического распределения персонала секретариата ЮНКТАД категории специалистов, должности которых финансируются за счет регулярного бюджета и внебюджетных ресурсов, по регионам (см. диаграмму 4).

Диаграмма 4

Географическое распределение должностей категории специалистов, финансируемых за счет регулярного бюджета (июль 2011 года)



Источник: Данные, представленные секретариатом ЮНКТАД.

130. Примерно 50% сотрудников категории специалистов в секретариате ЮНКТАД, должности которых финансируются за счет регулярного бюджета или внебюджетных ресурсов, – европейцы. Группа западноевропейских и других государств (ГЗЕД) – крупнейшая региональная группа по количеству должностей, финансируемых из регулярного бюджета, в секретариате ЮНКТАД.

131. Как государства-члены, так и секретариат ЮНКТАД отмечали, что Управление людских ресурсов в Нью-Йорке серьезно влияет на набор кадров и несет ответственность за нынешнюю несбалансированность географического распределения должностей. Однако Инспектор хотел бы подчеркнуть, что в соответствии с ныне действующими административными процедурами сам секретариат ЮНКТАД уполномочен и обязан публиковать объявления о всех вакантных должностях категории специалистов, кроме должностей начального уровня С-1 и С-2, и поэтому имеет делегированные полномочия в области набора кадров, необходимые ему для того, чтобы в большей степени соблюдать показатели, связанные с улучшением географического баланса.

132. В этой связи государства-члены отмечали, что секретариат ЮНКТАД не распространяет информацию о вакансиях среди постоянных представительств, что составляет общую практику для других базирующихся в Женеве организаций, таких как Всемирная торговая организация. Даже если бы делегации хотели информировать свои столицы о вакансиях и распространять эти сведения в масштабах страны, в настоящее время они не имеют такой возможности, поскольку они получают необходимую информацию со слухов в кулуарах, а не из официальных объявлений о вакансиях. **Инспектор настоятельно призывает секретариат ЮНКТАД размещать на своем сайте все объявления о вакан-**

сиях и составить список срочной почтовой рассылки для информирования государств-членов о появлении в секретариате новых вакансий.

133. Из общего числа сотрудников ЮНКТАД (510 человек) 400 занимают должности, финансируемые за счет регулярного бюджета, а 110 – должности, финансируемые из внебюджетных ресурсов. В таблице 4 показано гендерное распределение должностей категории специалистов по регулярному бюджету.

Таблица 4

Гендерное распределение должностей сотрудников ЮНКТАД категории специалистов и выше, финансируемых за счет регулярного бюджета, в разбивке по классам должностей (июль 2011 года)

Гендерное распределение сотрудников ЮНКТАД (категории специалистов и выше), должности по РБ

	С-1	С-2	С-3	С-4	С-5	Д-1	Д-2	ЗГС	ПГС	Итого
Мужчины	–	25	47	32	31	12	3	1	1	152
Женщины	1	14	32	18	13	6	1	–	–	85
Итого	1	39	79	50	44	18	4	1	1	237
<i>Мужчины</i>	<i>0%</i>	<i>64%</i>	<i>59%</i>	<i>64%</i>	<i>70%</i>	<i>67%</i>	<i>75%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>64%</i>
<i>Женщины</i>	<i>100%</i>	<i>36%</i>	<i>41%</i>	<i>36%</i>	<i>30%</i>	<i>33%</i>	<i>25%</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>	<i>36%</i>

Источник: Секретариат ЮНКТАД.

134. В настоящее время на сотрудников-женщин в ЮНКТАД приходится 36,1% должностей категории специалистов и выше. Эта доля несколько ниже, чем в системе Организации Объединенных Наций (39,9%), однако выше, чем в среднем по Секретариату Организации Объединенных Наций (34,5%)³⁷. То же касается и должностей С-5 и выше, лишь 30% из которых заняты женщинами. Хотя секретариат ЮНКТАД добился здесь сравнительно больших успехов, чем Секретариат Организации Объединенных Наций, гендерный паритет в категории специалистов еще не достигнут. До июля 2009 года сотрудники, должности которых финансировались из внебюджетных ресурсов, привлекались и набирались соответствующими отделами секретариата самостоятельно по итогам внутреннего процесса отбора. Поэтому положения о достижении гендерного баланса, предусмотренные в системе подбора кадров Секретариата Организации Объединенных Наций, такие как возможность включения женщин в список кандидатов на более длительный срок, не применялись³⁸. В секретариате ЮНКТАД только 24,5% из 98 внебюджетных должностей в настоящее время заняты женщинами (см. таблицу 3).

³⁷ A/65/334.

³⁸ ST/AI/2010/3.

Таблица 5

Гендерное распределение должностей сотрудников ЮНКТАД категории специалистов, финансируемых за счет внебюджетных ресурсов, в разбивке по классам должностей (июль 2011 года)

Гендерное распределение сотрудников ЮНКТАД (категории специалистов и выше), должности которых финансируются за счет внебюджетных ресурсов

	С-1	С-2	С-3	С-4	С-5	Д-1	Д-2	Итого
Мужчины	1	12	31	19	9	2	–	74
Женщины	–	8	12	3	1	–	–	24
Итого	1	20	43	22	10	2	–	98
<i>Мужчины</i>	<i>100%</i>	<i>60%</i>	<i>72%</i>	<i>86%</i>	<i>90%</i>	<i>100%</i>	–	<i>75%</i>
<i>Женщины</i>	<i>0%</i>	<i>40%</i>	<i>28%</i>	<i>14%</i>	<i>10%</i>	<i>0%</i>	–	<i>25%</i>

Источник: Секретариат ЮНКТАД.

135. По мнению Инспектора, секретариату ЮНКТАД следует проводить более активный курс на достижение гендерного и географического баланса. Секретариату следует выработать стратегию информационной работы для распространения объявлений о вакансиях среди женевских представительств с использованием полного и регулярно обновляемого списка рассылки. Кроме того, необходимо составлять и рассылать бюллетени вакансий для внешней аудитории, используя для этого новый сайт ЮНКТАД. В частности, эти инициативы могли бы способствовать увеличению числа квалифицированных кандидатов из развивающихся стран и числа кандидатов-женщин. **Инспектор напоминает, что в соответствии с положением пункта 3 статьи 101 Устава Организации Объединенных Наций "При приеме на службу и определении условий службы следует руководствоваться, главным образом, необходимостью обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности. Должное внимание следует уделять возможности подбора персонала на возможно более широкой географической основе". Поэтому он предостерегает от повторения случаев, когда эти высшие критерии приема на службу игнорировались в угоду мерам, якобы призванным выправить географический или гендерный баланс.**

Осуществление политики мобильности

136. Как на работников Секретариата Организации Объединенных Наций на сотрудников ЮНКТАД распространяется политика мобильности, применимая в отношении всех структур Организации Объединенных Наций. Традиционно сотрудники ЮНКТАД показывают низкие показатели мобильности. Сотрудники и администрация утверждают, что они – технические эксперты, которых нельзя произвольно перемещать из одного места в другое, поскольку их специальная квалификация будет потеряна для организации и не сможет надлежащим образом использоваться в случае назначения на другие функциональные должности. Тем не менее Инспектор считает, что имеются структуры аналогичного профиля, которые могли бы использовать сотрудников, переводимых в порядке мобильности, такие как Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата или региональные экономические комиссии, занимающиеся вопросами развития. По мнению Инспектора, можно добиться улучшений в деле повышения показателей мобильности, однако эта задача должна решаться в условиях полноценных консультаций с соответствующими сотрудниками в целях согласования мобильности с профессиональным ростом и учета интересов и

потребностей обеих сторон, администрации организации и сотрудников, имеющих свои интересы в плане профессионального и служебного роста.

137. Инспектор согласен с тем, что мобильность – это актив для организации, подобной Организации Объединенных Наций, и что внедрение такой системы должно прорабатываться совместно с заинтересованными сторонами, включая представителей персонала, не выливаясь в программу переназначений, реализуемую спускающей свои указания администрацией. Основанная на мерах стимулирования политика мобильности, призванная способствовать профессиональному росту сотрудников при сохранении их экспертного опыта, который можно было бы наиболее эффективным образом поставить на службу Организации Объединенных Наций, стала бы заслуживающей позитивной оценки стратегией на будущее. В ходе обзора Инспектор запросил подробную информацию о состоянии практики мобильности. К сожалению, такой информации в "удобочитаемой" форме в Секретариате ЮНКТАД не оказалось. Представление такой информации потребовало бы "вывода некоторой информации и сверки с другими базами данных вручную". Инспектор сожалеет, что службы людских ресурсов не наладили практику текущего отслеживания внедрения системы мобильности при регулярном обновлении данных, и настоятельно призывает секретариат ЮНКТАД создать такую систему отслеживания ситуации с мобильностью.

Использование консультантов

138. В начале работы над настоящим докладом администрация ЮНКТАД не имела возможности представить ОИГ запрошенную информацию о консультантах за последние пять лет в разбивке по гражданству, полу, квалификации и функциям. Хотя затем в ответ на дополнительные запросы информация в разбивке по гражданству и полу все же была предоставлена, секретариат ЮНКТАД пояснил, что описание функций и квалификации всех консультантов не фиксируется в системе или в базах данных, а имеется лишь в бумажных досье. В ходе обзора положение, по-видимому, улучшилось, и теперь появились данные за двухгодичный период 2010–2011 годов. Инспектор призывает секретариат ЮНКТАД и далее укреплять свой потенциал управления знаниями в этой области. Создать такую базу данных секретариат просила Комиссию ревизоров³⁹.

Комиссия рекомендует ЮНКТАД принять меры по обеспечению более эффективного расходования средств, выделяемых на консультантов, за счет:

а) принятия мер по информированию всех руководителей проектов о накопленном передовом опыте

а) будут подготовлены (как ожидается, в 2011 году) пересмотренные руководящие принципы, касающиеся набора консультантов, содержащие методические рекомендации по вопросу о наборе консультантов, что позволит упорядочить соответствующие процедуры

³⁹ A/66/6 Sect. 12.

б) создания общей базы данных по консультантам (пункт 425)

б) Секция информационных технологий ЮНКТАД занимается созданием базы данных о консультантах. Предполагается, что заинтересованные кандидаты будут иметь возможность зарегистрироваться в этой базе данных (через веб-сайт ЮНКТАД), а сотрудники Службы управления людскими ресурсами смогут выбирать из нее консультантов нужного профиля. Реестр консультантов будет функционировать до тех пор, пока соответствующий модуль не появится в системе "Инспира"

139. Хотя использование консультантов необходимо для привлечения специального опыта по конкретным техническим вопросам, сотрудники крайне негативно расценивают чрезмерное использование консультантов для проведения профильной аналитической работы, в то время как квалифицированным сотрудникам приходится заниматься множеством административных вопросов, в частности связанных со сложным административным процессом привлечения консультантов, требующим больших затрат времени. По-видимому, больше профильной работы могло бы выполняться силами самой организации, секретариат которой располагает высококвалифицированными сотрудниками – экспертами по вопросам торговли и развития и смежным областям; однако они перегружены рутинной административной работой, для выполнения которой они не получали подготовки и которая не включена в описание их должностных обязанностей. В результате возникает непрерывный процесс привлечения консультантов в весьма значительных количествах для оказания экспертных услуг. Представленные ниже цифры дают представление об использовании консультантов в двухгодичный период 2010–2011 годов на основе данных, представленных администрацией ЮНКТАД, и дополнительного анализа.

140. Странно видеть, что в такой специализированной организации, как ЮНКТАД, 28% консультационных контрактов заключается КГС и бывшим ОВУ (см. таблицу 6 ниже), притом что основная масса профильных исследований и проектов технического сотрудничества приходится на другие отделы. Руководящие органы ЮНКТАД, разумеется, приветствовали бы большую прозрачность в отношении того, для каких целей используются эти контракты. Кроме того, вызывает беспокойство географическое распределение в плане гражданства консультантов, поскольку одна конкретная группа стран, группа В, выступает главным источником консультантов для организации (см. диаграмму 5 ниже). **Инспектор считает, что, хотя профессиональная квалификация должна и далее служить главным критерием выбора консультантов, следует также активнее учитывать географическое распределение.**

Диаграмма 5
Географическое распределение консультантов



Таблица 6
**Использование консультантов в двухгодичный период 2010–2011 годов
в ЮНКТАД в разбивке по отделам/подразделениям**

<i>Отдел/подразделение</i>	<i>Число кон-трактов</i>	<i>Доля женщин в %</i>	<i>Средняя продолжительность (дней)</i>	<i>Величина гонораров (долл. США)</i>	<i>% от итоговой суммы гонораров</i>
Канцелярия Генерального секретаря (ИРУ)	10	40	76	147 360	17
Отдел по вопросам управления	12	25	35	93 226	11
Отдел глобализации и стратегий развития (ПП1: Глобализация, взаимозависимость и развитие)	14	36	63	154,708	18
Отдел инвестиций и предпринимательства (ПП2: Инвестиции и предпринимательство)	23	52	67	208 040	24
Отдел международной торговли товарами и услугами и сырьевых товаров (ПП3: Международная торговля)	13	38	52	113 175	13
Отдел технологии и логистики (ПП4: Технология и логистика)	4	25	70	37 000	4
Отдел Африки, НРС и специальных программ (ПП5: Африка, НРС и специальные программы)	9	44	51	100 420	12
Итого	85	..	414	853 929	100

Источник: Секретариат ЮНКТАД, данные за двухгодичный период 2010–2011 годов.

141. Процесс найма консультантов прямо требует, чтобы нанимающие подразделения подтверждали отсутствие внутри организации квалифицированных специалистов для выполнения необходимой работы. За подтверждение такой информации всю ответственность несет нанимающий руководитель, и УЛР она не проверяется. На практике отсутствие внутренних ресурсов вызвано не отсутствием имеющихся специалистов как таковым, а скорее неэффективным распределением ресурсов для выполнения работы, не относящейся к основной специальности сотрудников, которые часто могли бы выполнить эту задачу самостоятельно, но тратят значительную часть своего времени для "вспомогательной административной работы" (включая сотрудников категории специалистов).

142. Зная о наличии специалистов нужного профиля в секретариате ЮНКТАД – высокоспециализированной организации, привлекающей в основном экономистов и экспертов по вопросам развития, – Инспектор считает, что более рациональное использование ее базы знаний могло бы дать организации экономию и позволило бы ее сотрудникам получить большее чувство профессиональной состоятельности в результате всемерного использования ими своей квалификации при выполнении своей работы. **Инспектор настоятельно призывает секретариат шире привлекать сотрудников категории специалистов к основной работе и освобождать их от неуправленческих административных функций, чтобы они могли заниматься вопросами существа. Это могло бы также уменьшить потребности в привлечении внешних консультантов в случаях, когда благодаря уменьшению бремени административных функций можно было бы задействовать штатных сотрудников.**

Бюджет и управление финансами

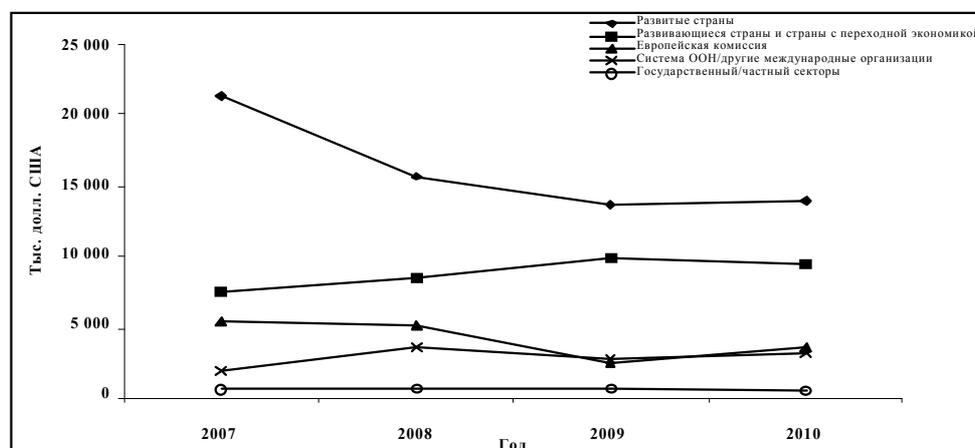
143. Секция бюджета и финансирования проектов (одна из четырех секций/групп СУР) предоставляет поддержку во всех областях, связанных с управлением бюджетом и финансовой деятельностью секретариата ЮНКТАД. Она заверяет все финансовые операции, связанные с осуществлением работы ЮНКТАД, финансируемой как из регулярного бюджета, так и из внебюджетных ресурсов.

144. Секретариат ЮНКТАД финансируется в основном из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, а внебюджетные взносы поступают на двусторонней основе от доноров. В двухгодичный период 2010–2011 годов секретариат ЮНКТАД имел регулярный бюджет в 147,5 млн. долл. США, утвержденный Генеральной Ассамблеей после всех необходимых корректировок, и 76,6 млн. долл. США внебюджетных ресурсов⁴⁰. 91% регулярного бюджета используется для оплаты расходов, связанных с персоналом, в то время как внебюджетные взносы почти полностью предназначаются для страновой деятельности по линии технического сотрудничества⁴¹.

⁴⁰ Оценка внебюджетных ресурсов из бюджета по программам на двухгодичный период 2010–2011 годов.

⁴¹ A/66/6 (Sect. 12).

Диаграмма 6
Внебюджетные ресурсы секретариата ЮНКТАД – взносы в целевые фонды ЮНКТАД



Источник: ЮНКТАД (TD/B/WP/232).

145. Что касается внебюджетных ресурсов, то секретариат ЮНКТАД ранее имел массу специальных целевых фондов, каждый из которых создавался под конкретный проект. После углубленной внешней оценки ТС ЮНКТАД, а также в соответствии с рекомендациями Группы видных деятелей 2006 года была проведена коренная перестройка финансирования целевых фондов ЮНКТАД. В итоге секретариат ЮНКТАД выделил 18 тематических блоков⁴². Цель этой работы заключалась в обеспечении большей гибкости и более прозрачной отчетности об использовании ВБС. Взносы доноров в отдельные целевые фонды в большинстве случаев выделяются для соответствующего проекта.

146. На диаграмме 6 выше показана эволюция донорского финансирования по группам доноров в период 2007–2010 годов. В 2010 году примерно 45% внебюджетных ресурсов ЮНКТАД поступило от развитых стран и около 33% – от развивающихся стран⁴³. В 2007–2010 годах взносы развитых стран в целевые фонды сократились с примерно 21,2 млн. долл. США до 13,8 млн. долл. США, в то время как развивающиеся страны в этот же период увеличили свои взносы с 7,6 млн. долл. США до 9,4 млн. долл. США⁴⁴.

147. В тот же период общие внебюджетные взносы в целевые фонды ЮНКТАД сократились с 36,8 млн. долл. США в 2007 году до 30,7 млн. долл. США в 2010 году, а доли в них Организации Объединенных Наций и других международных организаций и Европейской комиссии менялись. На частный и государственный секторы приходится наименьшая доля донорских ресурсов – всего лишь 2%.

148. По мнению Инспектора, сокращение внебюджетных взносов в целевые фонды ЮНКТАД нельзя объяснить исключительно текущим финансовым кризисом. Оно отражает также снижение интереса стран-доноров, на что в ходе бесед неоднократно указывали представители большинства доноров. Их озабо-

⁴² TD/B/WP/232/Add.2; 17 блоков относятся к категории тематических, а один блок охватывает исполнительное руководство, управление и вспомогательное обслуживание.

⁴³ Общая сумма внебюджетных ресурсов в 2010 году составила 39,2 млн. долл. США.

⁴⁴ TD/B/WP/232.

ченности связаны главным образом с неэффективной практикой управления и недостаточной прозрачностью в деле использования их взносов, что постепенно вело к уменьшению интереса со стороны некоторых традиционных доноров к организации, за исключением некоторых получивших высокую оценку программ ТС, таких как ДМФАС. В разгар нынешнего финансового кризиса и соперничества за те же ресурсы с другими организациями секретариат ЮНКТАД должен продемонстрировать свои сравнительные преимущества, разрабатывая перспективные внятные проекты, представляемые донорскому сообществу. Секретариату ЮНКТАД следует поднять на более высокий уровень свою стратегию информационной работы с государствами-членами и партнерами, проводить пресс-конференции и своевременно выпускать пресс-релизы для распространения информации о своих успехах и достижениях.

149. Секретариату ЮНКТАД необходимо перестроить свою концепцию о мобилизации средств и работу по этому направлению, а также диверсифицировать базу финансирования. Для этого необходимо выработать стратегический подход, реализуемый при помощи более эффективных механизмов⁴⁵. Однако термин "мобилизация средств" не упоминается в ежегодных докладах секретариата за 2008 и 2009 годы и появляется лишь в связи с двумя конкретными проектами в докладе за 2010 год. Это отражает то обстоятельство, что секретариат ЮНКТАД не имеет четкой стратегии привлечения средств или мобилизации ресурсов.

150. Наоборот, в подходе секретариата ЮНКТАД к мобилизации средств Инспектор увидел два серьезных изъяна. Во-первых, мобилизация средств бюрократизирована: собираются заявки заинтересованных стран, которые представляются потенциальным донорам на совещаниях, обычно проходящих с участием сотрудников низкого уровня из постоянных представительств, которые обычно приходят на них со строгими инструкциями в отношении проектов, которые доноры решили финансировать. Во-вторых, часто привлекая средства, отделы конкурируют между собой, не имея скоординированного подхода и считая, что средства доноров предоставляются в порядке поступления заявок.

151. Секретариат ЮНКТАД предпринял ряд инициатив по налаживанию диалога с частным сектором⁴⁶. Эти инициативы охватывают главным образом групповые обсуждения и сессии по формированию потенциала на международных торговых выставках-ярмарках или симпозиумах и в основном связаны с профильными темами. Однако по-прежнему неясно, как сам секретариат ЮНКТАД подключается к такому взаимодействию. В настоящее время размеры взносов частного сектора согласовываются в каждом конкретном случае и обычно ограничиваются жестко очерченной деятельностью с небольшим бюджетом (финансирование публикаций или перевода либо организация конкретного мероприятия в партнерстве с ЮНКТАД). Инспектор считает, что необходимо строго придерживаться установленного порядка, в целях поддержки четкого взаимодействия с частным сектором и развития партнерства с нетрадиционными донорами. ОИГ подготовила ряд обзоров по этой теме, которые могли бы быть использованы секретариатом ЮНКТАД в его диалоге и взаимодействии с частным сектором⁴⁷.

152. Инспектор считает, что четко определенная стратегия мобилизации средств с ясно поставленными задачами должна быть принята в секретариате

⁴⁵ UNCTAD/IAOS/2008/2, пункт 217.

⁴⁶ TD/B/WP/229.

⁴⁷ JIU/REP/2010/9, JIU/REP/2002/1, JIU/REP/1999/6.

ЮНКТАД на основе системы УОКР⁴⁸. В рамках такой работы секретариат ЮНКТАД должен продемонстрировать и наглядно представить свой опыт и достоинства, связанные с укреплением потенциала по вопросам торговли для всех – развивающихся и развитых стран и частного сектора. Ответственность за мобилизацию средств и соответствующая подотчетность должны быть четко установлены и увязаны с общеорганизационной стратегией. В этой связи можно было создать подразделение по мобилизации средств, которое могло бы действовать под общим руководством ЗГС в тесном взаимодействии со службой ТС в целях координации общей стратегии организации при четко заданных целях и приоритетах, будь то тематических или страновых/региональных. Подробнее об этом будет сказано в следующем разделе настоящего обзора, касающемся СТС.

Ожидается, что осуществление нижеследующей рекомендации приведет к улучшению координации и сотрудничества при проведении работы ЮНКТАД.

Рекомендация 7

Генеральному секретарю ЮНКТАД следует в тесном взаимодействии с государствами-членами разработать внятную общеорганизационную стратегию мобилизации средств с четкими задачами, целями, приоритетами и контрольными показателями в рамках ориентированного на конкретные результаты управленческого подхода с определением четкой системы ответственности и подотчетности соответствующих сторон на предмет рассмотрения и одобрения Советом по торговле и развитию.

С. Служба технического сотрудничества

153. Служба технического сотрудничества (СТС) входит в состав блока поддержки программ. Ее функция – обеспечение централизованной координации ТС в секретариате. Как одно из трех основных направлений работы ЮНКТАД деятельность по линии технического сотрудничества, осуществляемая секретариатом ЮНКТАД, – крайне важная составляющая его основной работы по оказанию помощи развивающимся странам, в сотрудничестве с МТЦ, как на основе укрепления потенциала на уровне стран, так и на основе внесения вклада в повышение информированности об актуальных проблемах торговли, таких как повестка дня торговых переговоров.

154. В этой связи СТР внимательно изучает деятельность секретариата по линии ТС в целях повышения прозрачности и эффективности его работы. Неоднократно предпринимались усилия по оптимизации так и не сложившейся в единую систему деятельности секретариата ЮНКТАД по линии ТС, охарактеризованной именно в этом ключе в докладе Группы видных деятелей, подготовленном в 2006 году. Группой были сделаны следующие важные рекомендации:

Рекомендация № 18: ЮНКТАД следует шире участвовать в механизмах технического содействия на уровне стран и региональных программах развития, в том числе в рамках целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

Рекомендация № 19: Деятельность ЮНКТАД по линии технического содействия должна опираться на ее высокую компетентность в вопросах

⁴⁸ JIU/REP/2004/6, A/RES/60/257.

экономической политики. **ЮНКТАД следует свести свои проекты, которых сейчас более 400**, в четыре-пять крупных программ технического сотрудничества по комплексным темам в целях обеспечения максимальной отдачи и повышения эффективности и слаженности. ЮНКТАД также следует диверсифицировать свою базу финансирования.

Рекомендация № 20: ЮНКТАД следует подумать о создании консультативного органа по техническому содействию в составе представителей учреждений, занимающихся оказанием помощи в целях развития, и учреждений-реципиентов для оказания консультативной помощи Генеральному секретарю по вопросам разработки институциональных стратегий технического сотрудничества и обзора результативности этой работы.

155. После опубликования этого доклада был достигнут значительный прогресс, однако работа в этом направлении продолжается. СТС подготовила внутренние инициативы по дальнейшему повышению сосредоточенности усилий и координации в области ТС. Главное препятствие для проведения такого рода внутренней реформы – сложившаяся в организации культура в этой области. На протяжении нескольких десятилетий проекты ТС и мероприятия по укреплению потенциала разрастались без какой-либо централизованной стратегии, главным образом на основе разовых инициатив различных отделов, секторов или служб, развивавших свои сети контактов с определенными странами или регионами, которые не обязательно отбирались исходя из объективной и полной оценки потребностей.

156. В свете этих рекомендаций, в частности рекомендации № 19, СТР принял на своей пятьдесят четвертой сессии решение 492 (LIV) "Обзор деятельности ЮНКТАД в области технического сотрудничества". Он просил секретариат развернуть процесс создания тематических целевых фондов в пределах отделов и между отделами и программами технического сотрудничества в тесной консультации с государствами-членами. 19 декабря 2007 года в своей резолюции об оперативной деятельности в целях развития в системе Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея "призна[ла] создание тематических целевых фондов, целевых фондов многосторонних доноров и других добровольных механизмов нераспределенных средств, привязанных к структурам и стратегиям финансирования конкретных организаций, разработанным соответствующими руководящими органами в качестве процедур финансирования в дополнение к регулярным бюджетам"⁴⁹. Эта просьба была подтверждена в решении 495 (LV) СТР, принятом в сентябре 2008 года, в резолюции 63/232 Генеральной Ассамблеи (пункт 13), принятой в декабре 2008 года, и в решении 498 (LVI) СТР, принятом в сентябре 2009 года. Как прямой результат этих просьб секретариат ЮНКТАД во взаимодействии с государствами-членами предложил перегруппировать деятельность по линии ТС в рамках 17 тематических блоков.

157. Хотя Инспектор положительно оценивает усилия по осуществлению рекомендаций Группы, продемонстрированные секретариатом, он считает, что секретариату и государствам-членам следует более активно заниматься их осуществлением.

158. О важном значении роли ЮНКТАД в области технического сотрудничества было вновь упомянуто также в Аккраском соглашении:

ЮНКТАД следует:

⁴⁹ Резолюция 62/208 Генеральной Ассамблеи, пункт 22.

[...]

с) оказывать помощь развивающимся странам и странам с переходной экономикой в развитии потенциала для определения своих собственных приоритетов на переговорах и для заключения и осуществления двусторонних, региональных и многосторонних торговых соглашений;

d) активизировать свою деятельность по линии технического сотрудничества и укрепления потенциала в области торговли и смежных областях. Она должна вносить более значительный вклад в Расширенную комплексную рамочную программу для оказания технической помощи в области торговли наименее развитым странам и Совместную комплексную программу технической помощи (СКПТП);

e) продолжать оказывать и активизировать техническое содействие развивающимся странам и сотрудничество с ними с учетом их уровня развития, в частности с НРС и странами с переходной экономикой до, в ходе и после их присоединения к ВТО.

159. В Аккрском соглашении не только содержалась просьба к секретариату укреплять и развивать свою деятельность по линии технического сотрудничества более систематическим и скоординированным образом в консультации с донорами и получателями помощи, но и указывалось на необходимость более систематического контроля и оценки результативности такой деятельности:

Требуются усилия по улучшению управления, оценки и отчетности в отношении всей деятельности по линии технической помощи с уделением более значительного внимания следующим вопросам:

82 а) **оценке эффективности этой деятельности и ее отдачи** согласно соответствующим пунктам решения 478 (L) Совета по торговле и развитию и соответствующим правилам и процедурам Организации Объединенных Наций в отношении оценки технического сотрудничества; а также

б) четкому определению роли и функций в рамках секретариата; и

с) **учету запросов об оказании помощи и наличия финансирования.** Следует расширять сотрудничество между отделами в целях поощрения комплексного подхода в рамках всей ЮНКТАД, улучшения синергизма, повышения эффективности затрат и обмена передовой практикой и извлеченными уроками в процессе разработки и осуществления деятельности по линии технической помощи.

160. СТС предприняла заслуживающие позитивной оценки усилия по выполнению этих просьб. Была создана межсекторальная структура – Комитет по обзору проектов (КОП), который содействует усилению внутренней координации работы всех отделов в области технической помощи. Он сыграл важнейшую роль в составлении новых тематических блоков, вокруг которых по тематическим областям сгруппированы ныне осуществляющиеся проекты и предложения в отношении новых проектов⁵⁰. Под общим руководством Генерального секретаря ЮНКТАД КОП выполняет функции межсекторального механизма для анализа проектов технической помощи. Каждым отделом выделены коор-

⁵⁰ Подробнее о блоках ТС см. www.unctad.org/sections/tc/docs/dom_tcs_2008_08_en.pdf.

динаторы, участвующие в работе КОП. Они отвечают за совместное обсуждение решений и вопросов и за принятие последующих мер на уровне их отделов.

161. Круг ведения КОП охватывает следующие области: а) обмен информацией и отчетность; б) анализ программы ТС ЮНКТАД; в) совершенствование процедур; г) поддержка усилий по мобилизации ресурсов; д) обеспечение общей слаженности; е) активизация роли ЮНКТАД на уровне стран; и г) взаимодействие с руководящей группой по Аккрскому соглашению. КОП проводит ежемесячные совещания, созываемые СТС. При необходимости ее члены могут созывать специальные совещания. СТС руководит работой КОП и координирует работу совещаний и последующие действия. Хотя круг ведения КОП служит необходимой основой содействия более активной координации на уровне секретариата ЮНКТАД под руководством СТС, на практике уровень понимания и взаимодействия со стороны других отделов не всегда способствовал продвижению к целям коллегиального руководства техническим сотрудничеством.

162. Секретариат ЮНКТАД создал также интерактивную ИТ-платформу – Портал технического сотрудничества. С ее помощью сводится воедино вся имеющаяся информация по всем осуществляемым проектам технического сотрудничества и оказывается содействие обмену информацией между отделами и СТС. Кроме того, создание платформы способствует своевременному представлению СТС сводной отчетности донорам об использовании их внебюджетных взносов. СТС отвечает за контроль за обновлением содержащейся в ней информации и за подготовку предложений о внесении улучшений. Она способствует контролю за осуществлением страновых или региональных проектов, осуществляемых за счет выделенных в целевом порядке внебюджетных средств. **Инспектор считает, что она могла бы также привлекаться к контролю и представлению отчетности в отношении использования нового носящего строго целевой характер общего доверительного фонда, который будет создан Генеральным секретарем ЮНКТАД в соответствии с рекомендацией 9 ниже для привлечения финансовой поддержки профильной деятельности ЮНКТАД, в частности ее исследовательско-аналитической работы как основы укрепления потенциала и технического сотрудничества.**

163. При координирующей роли СТС в области ТС секретариат ЮНКТАД постоянно добивается прогресса в последовательном выполнении рекомендаций Группы видных деятелей, СТР, Аккрского соглашения и углубленной внешней оценки деятельности по ТС, подготовленной в 2010 году независимой группой⁵¹. Тем не менее эта деятельность представляет собой постоянный проект, который требует более глубокого понимания и более действенной поддержки со стороны старшего руководства и всех отделов, программ и служб.

Ожидается, что выполнение нижеследующих рекомендаций приведет к повышению эффективности ресурсного обеспечения деятельности по линии ТС, отвечающей потребностям стран – получателей помощи.

⁵¹ Эта оценка (TD/B/WP223) была подготовлена независимой группой по оценке в следующем составе: д-р Тьерри Апотекер, директор-исполнитель "Тьерри Апотекер консалтантс ("ТАК")", г-н Силвен Бартелими, директор по исследованиям "ТАК", г-жа Хели Ниemi, представитель Постоянного представительства Финляндии при Организации Объединенных Наций в Женеве, и г-н Хондкер М. Талха, представитель Постоянного представительства Бангладеш при Организации Объединенных Наций в Женеве. Связанное с ней тематическое исследование по Замбии содержится в документе TD/B/WP224. Дополнительные материалы содержатся в документе TD/B/WP/223/Add.1.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю ЮНКТАД следует принять меры по повышению уровня и укреплению Службы технического сотрудничества, преобразовав ее в полноценный отдел, играющий центральную роль в вопросах координации и оказания поддержки другим основным отделам в ресурсном обеспечении потребностей в деле оказания технической помощи странам-получателям, а также ведущую роль в определении и осуществлении общеорганизационной стратегии мобилизации средств для ЮНКТАД и координации партнерства в интересах развития.

Рекомендация 9

Помимо нынешних зарезервированных и предлагаемых целевых фондов по тематическим блокам Генеральному секретарю ЮНКТАД по согласованию с Советом по торговле и развитию следует запросить у Генеральной Ассамблеи разрешение на формирование нецелевого общего доверительного фонда для поддержки основной деятельности ЮНКТАД, в частности ее исследовательско-аналитической работы и деятельности по линии технического сотрудничества.

D. Управление на уровне между отделами**Отказ от концепции самостоятельных функциональных подразделений**

164. Традиционно основные отделы ЮНКТАД работают достаточно независимо друг от друга, не имея эффективного, устоявшегося механизма взаимной координации или руководящей группы. В ходе подготовки созываемых раз в четыре года конференций, по-видимому, проводятся специальные совещания между отделами на высоком уровне (директоров с КГС), однако здесь нет постоянного межсекторального руководящего комитета с четким кругом ведения и повесткой дня, который проводил бы регулярные заседания и представлял регулярные отчеты, контролируя выполнение его решений.

165. На уровне отделов управленческие структуры существенно отличаются друг от друга. Со старшими сотрудниками секретариата ЮНКТАД, включая директоров всех отделов и высшее руководство секретариата, был проведен ряд бесед. По их итогам Инспектор отметил, что значительное большинство его собеседников признают необходимость внесения улучшений и укрепления сотрудничества и взаимодействия с уровня высшего руководства и между отделами.

166. Еще одно серьезное препятствие, выявившееся в ходе бесед, – недостаточно активное продвижение старшим руководством цели налаживания, координации и укрепления взаимодействия между отделами. Недавняя попытка создания межсекторальной исследовательской группы была прекращена после всего лишь одного совещания, поскольку высшим руководством не было предпринято последующих усилий по ее организационному закреплению.

167. В настоящее время, после упразднения ОВУ, ни один из директоров уровня Д-2, например уровня бывшего директора Отдела по вопросам управления, не участвует в работе совещаний директоров отделов с ЗГС и Генеральным сек-

ретарем ЮНКТАД. По мнению Инспектора, такое положение дел может серьезно препятствовать планированию и координации, в частности в силу того, что ОВУ выполнял общеорганизационные функции, важные для всех отделов, и управлял наиболее важными ресурсами секретариата, т.е. кадровыми и финансовыми ресурсами. В свете нынешних усилий по активизации координации и планирования в области ТС, пока существует нынешняя структура, СТС следует участвовать в совещаниях руководителей отделов.

Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации приведет к повышению результативности подготовки и координации программ работы и их осуществления в секретариате ЮНКТАД.

Рекомендация 10

Генеральному секретарю ЮНКТАД следует создать постоянный межсекторальный руководящий комитет с участием всех директоров, начальника Службы управления ресурсами, начальника Службы межправительственной поддержки и начальника Службы технического сотрудничества для координации подготовки программ работы, надзора и контроля за их осуществлением, оценки их результатов и представления докладов об извлеченных уроках и достижениях.

"Заявление по ЗК" Генерального секретаря ЮНКТАД

168. В ходе бесед с Генеральным секретарем и другими руководителями ЮНКТАД Инспектору стало известно, что вскоре после Аккрской конференции 2008 года Генеральным секретарем ЮНКТАД была выдвинута стратегия коммуникации, концентрации и координации ("заявление по ЗК"), задающая общее направление действий секретариата. Генеральный секретарь считает, что эта инициатива послужит одним из главных механизмов преодоления нынешней ситуации отсутствия координации и стандартизации, характерного для оперативной деятельности ЮНКТАД. Он возглавляет в ЮНКТАД усилия по формированию единой управленческой культуры. Вместе с тем стало очевидным, что организации не удалось перевести "концепцию ЗК" в плоскость общеорганизационного идентитета "Единой ЮНКТАД".

169. Эта цель должна достигаться путем внедрения последовательной концепции стратегического управления. В этой связи, учитывая то, что Генеральный секретарь ЮНКТАД отвечает за общее руководство, играя в организации роль лидера, ЗГС следует играть центральную роль в вопросах управления. ЗГС следует обеспечивать общепрограммный и управленческий надзор, действенным образом осуществляя свои полномочия непосредственного руководителя директоров отделов и стратегического связующего звена между директорами отделов и КГС.

Е. Контроль и оценка

170. Государства-члены обращают все более пристальное внимание на оценку и надзор, которые необходимы им для того, чтобы лучше знать о результатах работы организаций системы Организации Объединенных Наций. ЮНКТАД не является исключением. Более того, в последние годы в этой организации растет число оценок и проверок, которые проводились разными структурами по оцен-

ке и аудиту. Такая работа ведется либо структурами по оценке со стороны (и в качестве примера здесь можно назвать ежегодно проводимую независимую внешнюю оценку деятельности ЮНКТАД, рассматриваемую Рабочей группой), либо профессиональными органами по аудиту и оценке, такими как Комиссия ревизоров, УСВН и ОИГ. Действительно, перегруженность проверками послужила одним из факторов, вызвавших задержку с проведением настоящего обзора по просьбе секретариата ЮНКТАД, который сослался на рост нагрузки, связанной с разного рода проверками и оценками, проводимыми в нем.

171. Эти оценки и проверки охватывают практически все области работы ЮНКТАД – от технического сотрудничества до людских ресурсов, а также административное и финансовое управление. Ежегодно на регулярных сессиях СТР выбирается та или иная конкретная программа для ее оценки на следующей ежегодной сессии. Выводы по результатам таких оценок и их рекомендации позволяют выявить недостатки и возможности для их исправления, а в последующие годы ведется контроль за ходом их осуществления.

172. В теории секретариат ЮНКТАД получает от государств-членов и по итогам внешних оценок и проверок достаточное количество рекомендаций о принятии мер во всех соответствующих областях его работы. В ходе обзора ОИГ просила представить обновленные сведения о ходе осуществления рекомендаций по результатам последних оценок УСВН и Комиссии ревизоров. Секретариат ЮНКТАД ответил, что отчеты об осуществлении этих рекомендаций готовятся вручную и что подготовка ответа на запрос ОИГ потребует большой и сложной работы, что само по себе вскрывает явный недостаток в системе управления. В этой связи Инспектор считает, что было бы целесообразно для целей отчетности держать соответствующие данные в электронных файлах.

173. В 2010 году УСВН провело инспекцию программного уровня контроля и оценки в секретариате ЮНКТАД⁵² и вынесло ряд рекомендаций. Было рекомендовано, чтобы секретариат ЮНКТАД официально закрепил общие правила оценки в организации, представив их руководящим органам и/или Генеральному секретарю ЮНКТАД для изучения и утверждения, и подготавливал ежегодные доклады о ходе работы по вопросам, касающимся обновления оценок и представления дополнительных сведений, касающихся деятельности по оценке. Было рекомендовано также, чтобы функции по контролю и оценке в секретариате ЮНКТАД были более четко прописаны между старшими руководителями.

174. Секретариату ЮНКТАД следует также вновь рассмотреть вопрос о возможностях достижения за счет основных ресурсов цели выделения не менее 1% средств регулярного бюджета для деятельности по контролю и оценке в соответствии с контрольными параметрами по ресурсам для оценки. УСВН сообщило, что ресурсы, выделенные секретариатом ЮНКТАД на цели контроля и оценки, составляли 0,72% бюджета на двухгодичный период 2008–2009 годов. Хотя это выше среднего показателя по результатам оценки программ Секретариата Организации Объединенных Наций, который составляет в среднем лишь 0,43%, УСВН отметило, что часть этих ресурсов поступает из внебюджетных средств, выделяемых для оценки программ, финансируемых из этих источников. Инспектор согласен с рекомендацией о необходимости увеличения ресур-

⁵² Inspection of Programme Level Monitoring and Evaluation (M&E) of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD): 28 September 2010 Assignment No. IED-10-010. OIOS.

сов из регулярного бюджета, выделяемых в секретариате ЮНКТАД для контроля и оценки.

175. Необходимо предпринять дальнейшие усилия по укреплению самооценки внутри отделов, результаты которой должны доводиться до сведения других отделов и высшего руководства секретариата ЮНКТАД в целях совершенствования методов самооценки и повышения результативности.

176. В докладе УСВН признаются хорошие результаты, касающиеся отчетности по ИМДИС. Эта система представляет собой официальный механизм отчетности о результатах, достигнутых секретариатом ЮНКТАД, основанный на показателях результативности, определенных для ее расчета на двухгодичной основе (цикл планирования программ). Хотя обеспечено полное и точное соблюдение порядка отчетности по ИМДИС, УСВН сообщило, что, по мнению сотрудников, с помощью ИМДИС в отчетности трудно фиксировать внутренние знания и инновации в вопросах самооценки, которые могли бы повысить ценность работы организации.

Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации приведет к усилению подотчетности во всех областях руководства и управления в секретариате ЮНКТАД.

Рекомендация 11

Конференции следует поручить Генеральному секретарю ЮНКТАД обеспечить выделение достаточных ресурсов для укрепления независимой и эффективной функции оценки в секретариате ЮНКТАД.

Е. Общеорганизационная культура и условия работы

177. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций неизменно напоминает о том, что сотрудники – это главный актив Организации. И действительно, в контексте реформы Организации Объединенных Наций в Секретариате было начато осуществление многих инициатив, призванных радикальным образом изменить условия работы, чтобы тем самым создать благоприятную атмосферу для эффективного и действенного выполнения обязанностей. Некоторые подразделения Организации Объединенных Наций, по-видимому, в большей степени, чем другие, нуждаются в коренном обновлении их стратегий управления, чтобы запустить в них необходимый механизм мотивации своих сотрудников, способствующий более активной координации и более результативному взаимодействию различных подразделений организации.

178. Результаты проведенного ОИГ опроса сотрудников показывают, что секретариату ЮНКТАД было бы крайне полезно провести объективную, беспристрастную и всестороннюю самооценку, чтобы проанализировать в рамках организации сильные стороны и недостатки и на основе ее выводов строить дальнейшую работу. Такая внутренняя реформа должна активно возглавляться и продвигаться сотрудниками старшего управленческого звена под руководством Генерального секретаря ЮНКТАД и при содействии ЗГС.

179. Недостаточное взаимодействие и непрозрачность в вопросах внутреннего функционирования организации могут составлять коренную причину чувства дискомфорта в организации, на которое неизменно указывают данные обследо-

вания сотрудников⁵³, проведенного ОИГ в ходе работы над настоящим докладом.

180. Общее впечатление, складывающееся после анализа этих ответов, – надежда и отчаяние: в ответах читается искреннее чувство причастности к организации и вера в ее миссию вместе с серьезной утратой доверия к тому, как функционирует секретариат в плане руководства, управленческой прозрачности, взаимодействия и принципов справедливости в вопросах служебного роста сотрудников. Кроме того, на определенном уровне, по-видимому, имеется разрыв между руководством среднего и высшего звена, поскольку многие из ответивших уточнили, что их вполне удовлетворяет их непосредственное окружение, хотя они меньше удовлетворены работой высшего руководства организации. Так, 56% респондентов ответили, что они не испытывают доверия к руководству ЮНКТАД.

181. Другие поразительные результаты опроса: 61% ответивших считают, что высшее руководство ЮНКТАД не поддерживает должного контакта с другими сотрудниками организации; 62% считают, что организационная структура секретариата ЮНКТАД функционирует неэффективно. Серьезный результат, касающийся субъективно оцениваемого отсутствия контакта, находит отражение в том, что, по мнению 70% ответивших, возможности для открытого и регулярного взаимодействия с высшим руководством ЮНКТАД отсутствуют. 54% ответивших не считают, что высшее руководство формирует в организации культуру добросовестности. Это вызывает особенно сильное разочарование в свете "обследования добросовестности", которое было проведено секретариатом ЮНКТАД в 2005 году и за которым последовал соответствующий доклад внутренней целевой группы сотрудников, приведший к вынесению ряда рекомендаций по повышению добросовестности и уровня ее оценки и реализации в организации. По-видимому, необходимых мер по их успешному выполнению пока принято не было.

182. Общая озабоченность получила свое отражение в ответах, оценивавших перспективы служебного роста и результаты служебной аттестации. В частности, 65% ответивших считают, что продвижение по службе не зависит от результатов работы сотрудника. Это – очень тревожная оценка, красноречивее всего характеризующая мнение сотрудников об отсутствии прозрачности в организации.

183. Из своих бесед, в том числе двух бесед с Генеральным секретарем ЮНКТАД, трех бесед с помощником Генерального секретаря и бесед с каждым директором отдела, Инспектор вынес то мнение, что они хорошо знают и понимают эти проблемы и готовы их решать. Поэтому такие мнения, по-видимому, связаны с тем, что высшее руководство ЮНКТАД не установило необходимого контакта.

184. Инспектор считает, что Генеральный секретарь мог бы исправить нынешнюю ситуацию, подав ясный сигнал о готовности к действиям посредством создания внутренней целевой группы в составе представителей персонала, других членов, выбранных секретариатом ЮНКТАД для этой конкретной цели, а также представителей администрации от всех отделов и категорий должностей для проведения углубленной самооценки. Резуль-

⁵³ В этом обследовании приняли участие свыше 50% всех сотрудников: 41,7% ответивших проработали в ЮНКТАД более десяти лет и поэтому служат ценнейшим источником тщательной оценки организации и их опыта работы в ней; 40% ответивших выполняют руководящие функции.

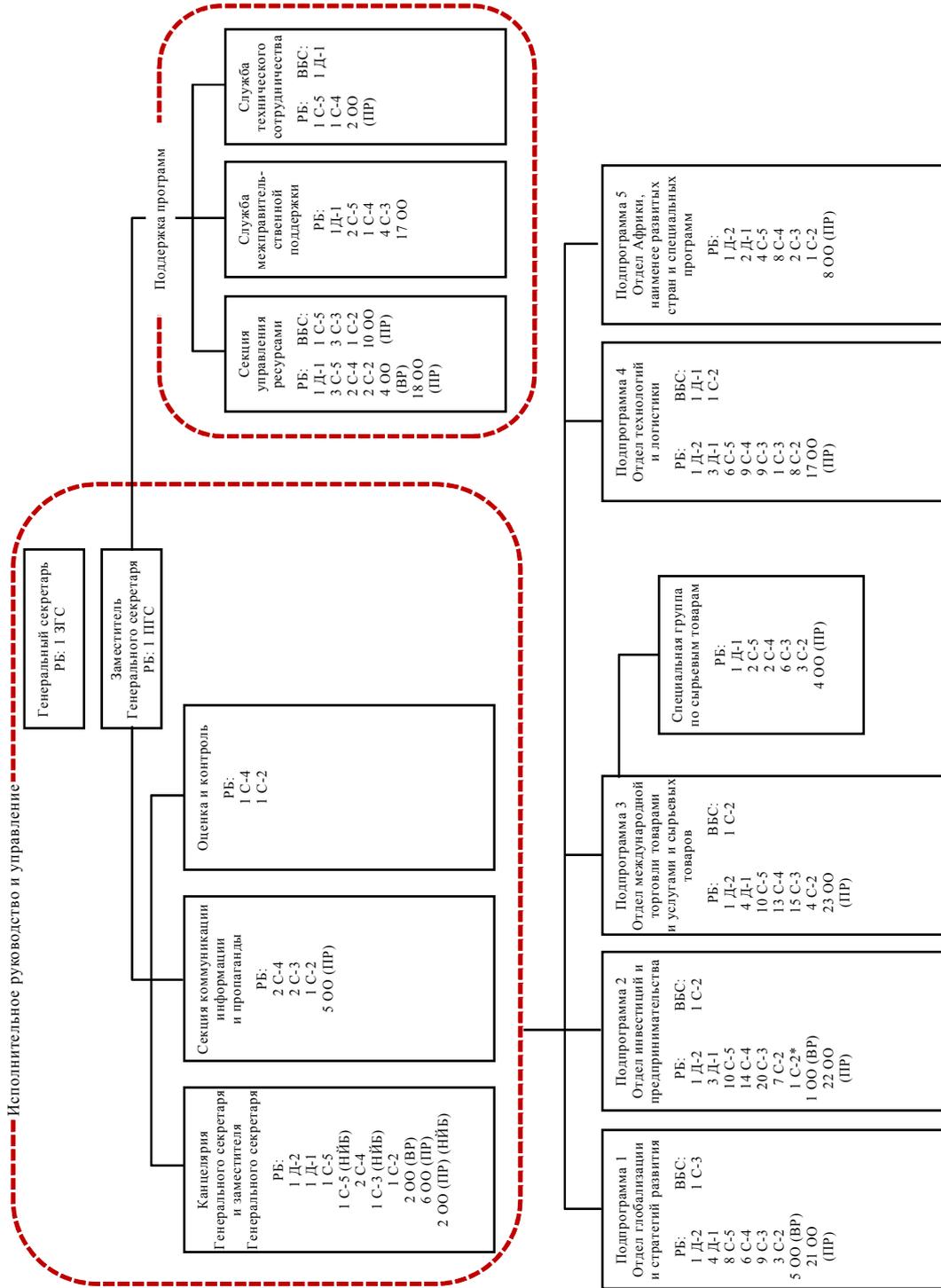
таты работы целевой группы должны помочь в выработке стратегий улучшения связей внутри организации, взаимодействия внутри отделов и между ними, а также конкретных мер по улучшению условий работы в секретариате ЮНКТАД. Выводы целевой группы должны стать вкладом в реализацию стратегии коммуникации, концентрации и координации ("ЗК") и могли бы быть представлены на сессии СТР.

Г. Путь вперед

185. Инспектор ожидает, что настоящий обзор руководства и управления в ЮНКТАД будет вскоре обсужден государствами-членами и послужит для руководящих органов и секретариата ЮНКТАД полезным средством совместного налаживания конструктивного диалога, ведущего к организационным реформам, необходимым для устранения некоторых недостатков, выявленных в ходе обзора.

186. Очевидно, что ЮНКТАД – это организация, имеющая замечательную возможность для выполнения своего мандата и все возможности для того, чтобы вносить более весомый вклад в решение современных экономических проблем, характерных для процесса глобальных изменений в мировой экономике. Чтобы должным образом использовать и выполнить мандат, данный ЮНКТАД Генеральной Ассамблеей и ее вспомогательными директивными органами, Генеральному секретарю ЮНКТАД и его команде руководителей необходимо будет провести смелые реформы в рамках продолжающейся реформы Организации Объединенных Наций. Такие преобразования должны осуществляться при участии всех, предусматривая конструктивный диалог между руководящими органами и секретариатом. Вместе с тем Инспектор рассчитывает на то, что предпринятые усилия будут иметь своим результатом не просто "новый доклад", который останется лишь набором благих пожеланий, а действительный конкретный и своевременный план действий, который будет принят благодаря этим коллективным усилиям. Это позволит существенным образом повысить эффективность, отдачу и заметность той роли, которую ЮНКТАД способна реально играть, оказывая помощь своим членам.

Приложение I
Приложение I
Структурная схема секретариата ЮНКТАД (источник: вебсайт ЮНКТАД, 2011 год)



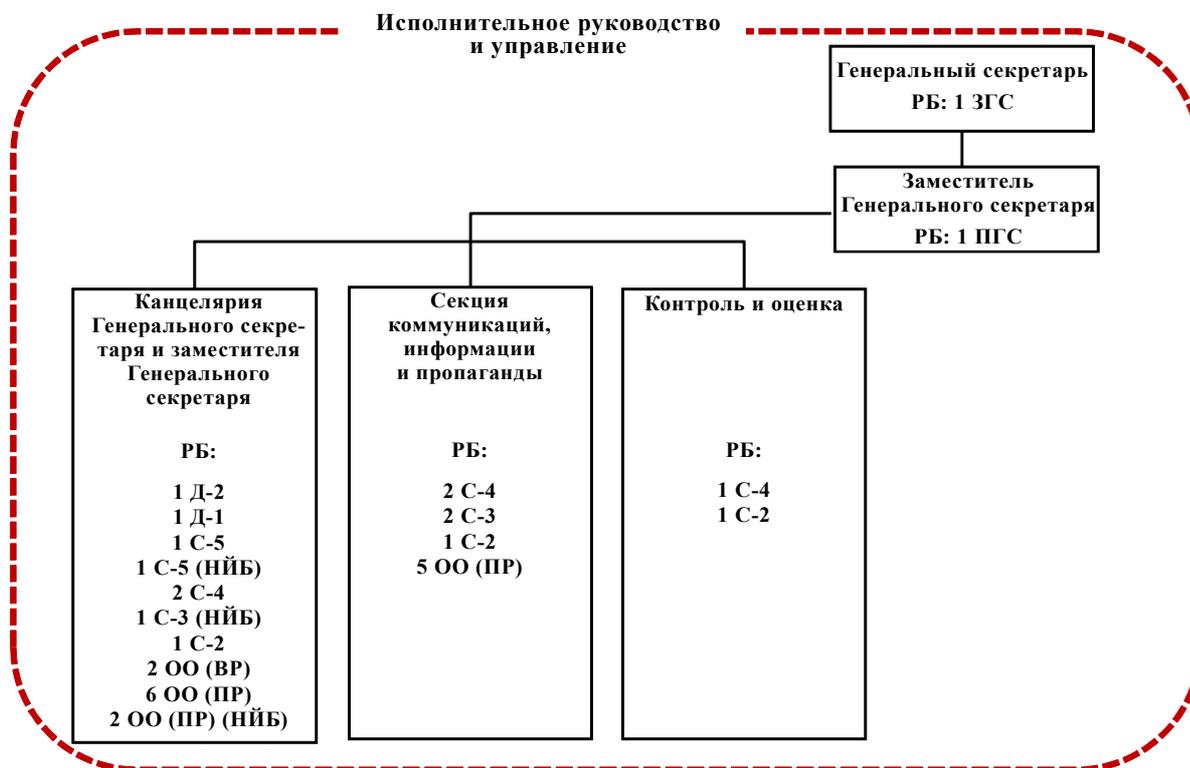
Приложение II

Канцелярия Генерального секретаря ЮНКТАД Штат на 2010–2011 годы и предлагаемый штат на 2012–2013 годы

Штат КГС на 2010–2011 годы
(A/64/6 Sect. 12)

<p>РБ:</p> <p>1 Д-1 2 С-5 2 С-4 1 С-3 1 С-2 2 ОО (ВР) 7 ОО (ПР)</p>
--

Структура блока "Исполнительное руководство и управление", включая КГС на 2012–2013 годы (Информация представлена секретариатом ЮНКТАД)



Приложение III Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы JU/REP/2012/1

Доклад	На решение		Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы													Специализированные учреждения и МАГАТЭ											
	На решение	Для информации	ЮНКТАД	ЮНЕП	Хабитат ООН	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	ПРОЧНЕ*	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ		
			<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Намечаемая отдача			<input checked="" type="checkbox"/>																								
Рекомендация 1	e		P																								
Рекомендация 2	c		I																								
Рекомендация 3	c		I																								
Рекомендация 4	e		I																								
Рекомендация 5	e		I																								
Рекомендация 6	g		I																								
Рекомендация 7	c		I																								
Рекомендация 8	g		I																								
Рекомендация 9	g		P																								
Рекомендация 10	g		I																								
Рекомендация 11	a		P																								

Условные обозначения: P: рекомендация для принятия решения руководящим органом.

I: рекомендация для принятия мер исполнительным главами.

: рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

Намечаемая отдача:

a: усиление подотчетности; b: распространение передового опыта; c: улучшение координации и сотрудничества;

d: усиление контроля и соблюдения требований; e: повышение эффективности; f: значительная финансовая экономия;

g: повышение результативности; o: прочее.

* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, Хабитат ООН, УВКБ, БАПОР; к прочим относятся: ЮНОПС, "ООН – Женщины", ЮНЭЙДС.