



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 March 2000
Russian
Original: English

Пятьдесят четвертая сессия

Пункты 118 и 127 повестки дня

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря о деятельности
Управления служб внутреннего надзора

Последующая деятельность по результатам обзора программы и административной практики Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде 1996 года

Записка Генерального секретаря

1. Во исполнение резолюции 48/218 В от 29 июля 1994 года и пункта 7 резолюции 54/244 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1999 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее прилагаемый доклад, представленный ему заместителем Генерального секретаря, являющимся руководителем Управления служб внутреннего надзора, о последующей деятельности по результатам обзора программы и административной практики Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) 1996 года.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению выводы, представленные в докладе, и согласен с содержащимися в нем рекомендациями.

Доклад Управления служб внутреннего надзора о последующей деятельности по результатам обзора программы и административной практики Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде 1996 года

Резюме

Последующая инспекция Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) подтвердила, что ее новое руководство во главе с Директором-исполнителем, который занял эту должность в 1998 году, сконцентрировало свои усилия на выполнении рекомендаций, сделанных Целевой группой Генерального секретаря по окружающей среде и населенным пунктам, а также на вопросах, которые были определены Управлением служб внутреннего надзора (УСВН) в углубленном обзоре деятельности этого учреждения, проведенном в 1996 году. Новые меры по реформе включают в себя, в частности, изменение организационной структуры этого учреждения, с тем чтобы оно могло выполнять свою новую роль и мандат, определенные Найробийской декларацией о роли и мандате Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде; укрепление региональных и периферийных отделений, а также секретариатов конвенций, находящихся в ведении ЮНЕП; укрепление сотрудничества с учреждениями системы Организации Объединенных Наций, включая ее фонды и программы, а также с неправительственными организациями; уточнение взаимоотношений этого учреждения с Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби в целях обеспечения того, чтобы ЮНЕП осуществляла свою деятельность на эффективной и экономической основе для удовлетворения своих административных и бюджетных потребностей.

Важнейшей частью процесса реорганизации является восстановление доверия и уверенности в правильности деятельности Программы у правительств, включая их участие в разработке политики ЮНЕП и управлении ее осуществлением. Укрепление Совета управляющих и Комитета постоянных представителей улучшило прямое взаимодействие правительств и старшего руководящего звена ЮНЕП и укрепило отношения между ними. Обсуждения с членами Комитета постоянных представителей и старшим руководящим звеном ЮНЕП свидетельствуют о том, что обе стороны, как представляется, имеют общее понимание роли и мандата ЮНЕП в период после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию и в равной мере осознают имеющиеся сравнительные преимущества области, в которых должна быть сконцентрирована деятельность ЮНЕП. УСВН считает, что была вновь определена и активизирована деятельность ЮНЕП как ведущего учреждения, занимающегося экологическими вопросами, хотя еще слишком рано оценивать результаты реорганизации и новые планы на будущее этой организации. Поэтому настоящий документ является докладом о ходе осуществления деятельности ЮНЕП по реформе. Последующий обзор будет проведен УСВН в середине 2002 года, когда должна появиться возможность провести более реальную оценку результативности реформы.

На специальной сессии Совета управляющих, состоявшейся в мае 1998 года, была рассмотрена и одобрена широкая перспектива функциональной организационной структуры ЮНЕП, а также его программных областей, на которых следует сосредоточить внимание. Разработка концепции новой организационной структуры знаменует собой имеющий важное значение отход от предыдущих организационных рамок, основывавшихся на секторальном подходе. Принцип, лежащий в основе функциональной структуры, свидетельствует о предпринимаемых Директором-исполнителем и новым высшим руководящим звеном усилиях по решению экологических проблем на целостной и комплексной, а не секторальной основе. Так, новая организационная структура отражает усилия нового руководства, направленные на принятие более эффективных ответных мер для удовлетворения потребностей сотрудничающих с ЮНЕП заинтересованных сторон на основе осуществления экологической программы в рамках занимающихся разработкой программ секций и отделов.

Члены Комитета постоянных представителей высоко оценили новое видение роли ЮНЕП Директора-исполнителя, а также его решительные и мужественные усилия по выполнению экологической программы, основной упор в которой делается на кардинальные проблемы, стоящие перед мировым сообществом. Кроме того, члены Комитета удовлетворены в связи с тем, что в результате поездок Директора-исполнителя существенно увеличилось число стран, вносящих взносы в Экологический фонд, а также тем, что во всем мире повысился авторитет ЮНЕП как ведущего учреждения Организации Объединенных Наций, занимающегося экологическими вопросами. Однако высокая оценка, данная членами Комитета, сопровождается их озабоченностью в связи с тем, что Директор-исполнитель проводит слишком много времени за пределами Найроби и поэтому осуществляет руководство учреждением на расстоянии. Вместе с тем инспекционная группа выяснила, что в отличие от прошлого периода времени, когда Директор-исполнитель и его заместитель часто выезжали в командировки за границу одновременно, в настоящее время заместитель Директора-исполнителя большую часть своего рабочего времени проводит в Найроби и обеспечивает эффективное функционирование ЮНЕП в отсутствие Директора-исполнителя, в том числе поддерживает непрерывную связь с постоянными представительствами.

Учитывая указанные выше выводы, в доклад включены 11 рекомендаций, которые предусматривают введение новой функциональной структуры; рационализацию графиков поездок Директора-исполнителя; передачу полномочий старшим руководителям; приведение в соответствие планирования программ и составления по ним бюджета; учреждение механизмов систематической обратной связи для оценки актуальности и полезности осуществляемых ЮНЕП программных мероприятий.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–9	5
II. Цель последующей инспекции	10	6
III. Как проводилась последующая инспекция	11	6
IV. Обновление ЮНЕП	12–26	7
V. Организационная перестройка ЮНЕП	27–35	10
VI. Реакция на меры в области реформы ЮНЕП	36–44	13
VII. Система контроля за программой ЮНЕП	45–48	15
VIII. Выводы	49–53	15
IX. Рекомендации	54–64	16
Приложение. Организационная структура Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде		19

I. Введение

1. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело углубленный обзор деятельности Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и административной практики ее секретариата, включая Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби, в 1996 году. Доклад о выводах, в который включены рекомендации, был выпущен в феврале 1997 года (A/51/810). Целью этого обзора, проведенного в рамках программы административной реформы Генерального секретаря, было выяснение того, насколько правильно осуществлялись разработка, реализация и оценка программы работы ЮНЕП и насколько условия, в которых действует ее секретариат, способствуют обеспечению эффективности и результативности.

2. Главный вывод углубленного обзора заключается в том, что отсутствие четкого понимания той роли, которую играет ЮНЕП в период после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), сказалось как на планировании, так и на осуществлении программ. В докладе также делается вывод о том, что руководители программ имеют меньший объем ресурсов для работы и что отсутствуют управленческая и политическая воля в том, что касается трудного выбора в отношении приоритетов ЮНЕП. Конечным итогом явилось то, что результаты работы ЮНЕП стали менее заметными, и это привело к потере доверия со стороны доноров, уменьшению объема внебюджетных поступлений и дальнейшему сокращению программ.

3. После проведения углубленного обзора УСВН сделало рекомендации, основной упор в которых делался на необходимость: а) уточнения роли ЮНЕП в период после проведения ЮНСЕД; б) проведения срочной организационной и управленческой реформы; с) повышения эффективности разработки программ и управления их осуществлением; и d) разработки механизмов надзора и внутреннего контроля, включая систематическую оценку проектов, программ и организационной структуры. Другим нерешенным вопросом, который затрагивался в докладе, был вопрос об Отделении Организации Объединенных

Наций в Найроби и его обязанностях как органа, оказывающего административные услуги ЮНЕП. Одна из рекомендаций УСВН затрагивала эту проблему, и в ней особо подчеркивалась необходимость соответствующей передачи полномочий и укрепления потенциала персонала.

4. В своем докладе об исполнении программы за двухгодичный период 1996–1997 годов ЮНЕП указала, что после проведения ЮНСЕД больший упор она стала делать на достижение конкретных результатов осуществления своих программ в регионе. Это достигалось на основе децентрализации программ, где это необходимо, налаживания партнерских отношений с организациями, имеющими аналогичные основные задачи, и укрепления ее традиционных связей.

5. Девятнадцатая специальная сессия Генеральной Ассамблеи по осуществлению Повестки дня на XXI век, состоявшаяся 23–27 июня 1997 года, вновь подтвердила мандат ЮНЕП как ведущего учреждения и координатора всей деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с окружающей средой. Основа нового мандата ЮНЕП заложена в Найробийской декларации о роли и мандате Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, принятой на первой части девятнадцатой сессии Совета управляющих ЮНЕП, состоявшейся в Найроби 27 января — 7 февраля 1997 года¹. Кроме того, на своей пятой специальной сессии, состоявшейся в Найроби 20–22 мая 1998 года, во исполнение решения, принятого на его девятнадцатой сессии, Совет управляющих вновь подтвердил будущую роль ЮНЕП и принял ряд решений, касающихся активизации его работы и реформы².

6. В целях дальнейшего укрепления ЮНЕП Совет управляющих своим решением 19/32 на своей девятнадцатой сессии в связи с выраженной представителями ряда государств озабоченностью о том, что двухлетний разрыв между сессиями затрудняет их способность участвовать в разработке политики в период между заседаниями, создал Комитет высокого уровня с участием министров и должностных лиц. Этот Комитет продолжает играть активную роль в обеспечении работы Комитета постоянных представителей и проводит заседания в качестве межсессионного органа для рассмотрения межправительственной экологической программы.

Предполагалось, что Комитет высокого уровня будет способствовать активизации работы ЮНЕП, с тем чтобы она могла понять свою роль как ведущего учреждения Организации Объединенных Наций, занимающегося вопросами окружающей среды.

7. В контексте своего доклада, озаглавленного «Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы» (A/51/950), Генеральный секретарь учредил в 1998 году Целевую группу по окружающей среде и населенным пунктам в составе высокопоставленных консультантов правительств, гражданского общества и Организации Объединенных Наций для содействия ему в создании новых механизмов для укрепления ЮНЕП. Целевая группа представила в своем докладе пятьдесят третьей сессии Генеральной Ассамблеи (A/53/463, приложение) ряд рекомендаций, касающихся как Совета управляющих, так и Директора-исполнителя ЮНЕП. В общем плане рекомендации посвящены ряду вопросов, в частности, межучрежденческих связей, связей между природоохранными конвенциями и связанными с проблемами окружающей среды конвенциями и их поддержки; информации, мониторинга, оценки и раннего предупреждения; межправительственных форумов; и участия основных групп.

8. В резолюции 53/242 от 28 июля 1999 года Генеральная Ассамблея приветствовала усилия Генерального секретаря по укреплению ЮНЕП, а также его решимость укреплять и повышать роль, возможности и эффективность Организации Объединенных Наций в целях улучшения ее работы и предоставления Организации возможности полностью реализовать ее потенциал.

9. В ходе углубленного обзора ЮНЕП в сентябре 1996 года УСВН также сделало вывод о том, что системе контроля за программами ЮНЕП присущи недостатки. Деятельность по контролю за программами в ЮНЕП рассматривалась в качестве простой процедуры представления отчетности, носящей в определенной мере механический характер и предназначенной для подготовки материалов для двухгодичного доклада Генерального секретаря о деятельности программ. УСВН признало, что требования к отчетности не принесли пользы усилиям ЮНЕП по представлению логически последовательных

материалов о том, что она делает и чего ей удается добиться. В 1998 году ЮНЕП предложила разработать свою собственную систему контроля за программами, предназначенную для удовлетворения потребностей администрации и Совета управляющих ЮНЕП.

II. Цель последующей инспекции

10. С учетом вышеупомянутых условий УСВН провело последующую инспекцию ЮНЕП в октябре 1999 года, преследуя при этом следующие цели: а) провести обзор мер, принятых ЮНЕП в целях выяснения с ее партнерами вопросов, касающихся ее роли и функций в период после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), с учетом того, что это должно содержать поддающиеся измерению или, по крайней мере, наглядные цели и основные показатели прогресса, применимые к каждой программе и оперативному подразделению; б) проанализировать новую организационную структуру для обеспечения того, чтобы она позволила четко разграничивать полномочия, сферы компетенции и контроля, а также определить заявление о задаче/цели и задачи. В частности, был рассмотрен вопрос о делегировании полномочий и механизмах обеспечения отчетности; с) провести оценку созданных механизмов для контроля за программами, которые должны иметь полномочия, необходимые для обеспечения координации и осуществления комплексной и всеобъемлющей программы работы; и d) рассмотреть услуги, предоставляемые Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби, и определить, каким образом эти услуги влияют на программу работы ЮНЕП.

III. Как проводилась последующая инспекция

11. С учетом общего характера последующей инспекции применялись как качественные, так и количественные методы анализа, в частности предусматривавшие: а) анализ рабочих процессов и проведение оценки условий работы и морального состояния сотрудников на местах; б) проведение интервью и совещаний с заместителем Директора-исполнителя, членами Комитета постоянных

представителей, начальником Административного отдела, старшими административными сотрудниками и главами отделов, отдельными сотрудниками, членами Совета управляющих и постоянными представителями; с) анализ бюджетных документов, органиграмм и штатных расписаний, планов работы и документов о результатах осуществления программ, докладов о внутренних и внешних оценках или проверке результатов и достижений программ, проектов и мероприятий ЮНЕП и базы данных о контроле за осуществлением программ ЮНЕП. УСВН признательно за ценную помощь, оказанную инспекционной группе администрацией и сотрудниками ЮНЕП. К администрации была обращена просьба высказать мнения и/или замечания о проекте доклада, которые были учтены в ходе подготовки окончательного варианта настоящего доклада. Мнения администрации представлены курсивом в различных пунктах текста, а также в рекомендациях (пункты 54–64).

IV. Обновление ЮНЕП

12. Как говорилось выше, один из выводов обзора, проводившегося УСВН в 1996 году, касался необходимости более четкого определения роли ЮНЕП в период после ЮНСЕД как для заинтересованных сторон, так и для сотрудников.

13. С учетом движения в направлении обновления ЮНЕП государства-члены приняли меры в ходе первой части девятнадцатой сессии Совета управляющих ЮНЕП в целях определения и разъяснения пересмотренных роли и мандата ЮНЕП путем принятия Найробийской декларации о роли и мандате ЮНЕП.

14. Наряду с подтверждением сохраняющегося значения мандата ЮНЕП, определенного в резолюции 2997 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1972 года и дополнительно уточненного в Повестке дня на XXI век, в Декларации подчеркивается, что стержневыми элементами целенаправленного мандата обновленной ЮНЕП должны быть: а) анализ состояния окружающей среды и оценка глобальных и региональных экологических тенденций; б) стимулирование развития международного права окружающей среды в интересах устойчивого развития; с) содействие осуществлению согласованных международных

норм и политических установок, мониторинг и стимулирование соблюдения принципов и международных соглашений в области окружающей среды; d) укрепление роли ЮНЕП в обеспечении координации природоохранной деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также ее функций как учреждения-исполнителя Глобального экологического фонда (ГЭФ); е) содействие повышению осведомленности и создание условий для эффективного взаимодействия всех общественных групп и субъектов деятельности, участвующих в выполнении международной экологической повестки дня; и f) предоставление помощи в разработке политики и консультативных услуг по ключевым вопросам институционального строительства правительствам и другим соответствующим институтам.

15. В контексте обновления, реформы и укрепления ЮНЕП на своей пятой специальной сессии Совет управляющих подтвердил, что будущая реформа ЮНЕП должна осуществляться с учетом следующих соображений: а) будущие мероприятия и организационная структура секретариата ЮНЕП должны полностью согласовываться с мандатом Программы, определенным в Найробийской декларации; б) реформа должна быть направлена на дальнейшее усиление роли ЮНЕП в качестве основного органа Организации Объединенных Наций в области окружающей среды; и с) дальнейшая организационная реформа ЮНЕП должна обеспечивать более рациональное, эффективное и рентабельное функционирование секретариата Программы.

16. УСВН отметило коренные перемены, произошедшие в отношениях между ЮНЕП и Комитетом постоянных представителей. Комитет выполняет функции официального канала связи между ЮНЕП и государствами-членами. Его отношения с ЮНЕП, которые в прошлом носили довольно враждебный характер, значительно улучшились и в настоящее время характеризуются духом нового сотрудничества, при котором секретариат ЮНЕП и Комитет работают вместе над обеспечением осуществления мандатов Совета управляющих и контроля за этим процессом. Постоянные представители заявили, что Директор-исполнитель содействует обеспечению полной

транспарентности в отношениях с государствами-членами. Поэтому, как представляется, новый дух сотрудничества между ЮНЕП и Комитетом позволил ликвидировать любые предполагавшиеся двойственность или противоречивость в отношении роли и мандата ЮНЕП в период после ЮНСЕД. На деле, представляется, что существует принципиальное согласие по областям сравнительного преимущества, в которых следует сосредоточить деятельность ЮНЕП.

17. Решение Совета управляющих о создании межсессионного органа дополнительно укрепило Комитет постоянных представителей в качестве вспомогательного органа Совета управляющих. Его конкретными функциями являются: а) в пределах программных и бюджетных рамок, определенных Советом управляющих, проведение анализа, контроля и оценки хода выполнения решений Совета по административным, бюджетным и программным вопросам; б) проведение обзора проекта программы работы и бюджета в ходе их подготовки секретариатом ЮНЕП; с) обзор запрашиваемых у секретариата Советом управляющих докладов по вопросам эффективности, действенности и транспарентности функций и работы секретариата и вынесение рекомендаций по этим вопросам Совету управляющих; и d) подготовка проектов решений для рассмотрения Советом управляющих на основе материалов, предоставленных секретариатом, и с учетом результатов осуществления его функций.

18. Принятие Повестки дня на XXI век на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в 1992 году также обусловило необходимость повышения и укрепления роли ЮНЕП, а также ее Совета управляющих и позволило определить необходимые действия, которые ЮНЕП следует принять в целях содействия ее осуществлению. Поэтому Повестка дня на XXI век в целом укрепила первоначальный мандат ЮНЕП и придала ей дополнительные обязанности в области поощрения устойчивого развития параллельно с тем, что она продолжает представлять информацию, обеспечивать руководство и оказывать помощь в вопросах экологической оценки, политики и управления и достижения консенсуса по экологической политике и деятельности.

19. УСВН убеждено, что ЮНЕП признала неотъемлемую задачу осуществления Повестки дня на XXI век с учетом своих ресурсов и мандатов и стремится конструктивно и целенаправленно решать ее. Применяя принцип открытости консультаций и диалога и налаживая новые отношения с одновременным укреплением старых связей, ЮНЕП пересмотрела свою задачу и структуру, направленность и содержание своих программ. ЮНЕП признала, что ее работа должна быть не просто обоснована с научно-технической точки зрения, она также должна содействовать усилиям партнеров в целях охраны окружающей среды, а также устойчивого развития.

20. Во исполнение просьбы Генеральной Ассамблеи ЮНЕП во взаимодействии с Департаментом по экономическим и социальным вопросам и секретариатами Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием подготовила доклад Генерального секретаря о путях и средствах проведения обзора хода осуществления конвенций, касающихся устойчивого развития (A/53/477). УСВН было информировано о том, что ЮНЕП в соответствии с резолюцией 52/182 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1997 года приложила усилия с целью обеспечить более тесную увязку различных стратегий в области торговли и охраны окружающей среды и осуществляет ряд инициатив, в частности, совместно с Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Всемирной торговой организацией (ВТО) и Всемирным банком.

21. УСВН было информировано о том, что ЮНЕП прилагает целенаправленные усилия по упрочению связей со своими традиционными партнерами по деятельности в различных регионах, активно участвуя в конференциях на уровне министров стран соответствующих регионов и внося свой вклад в их работу. В африканском регионе ЮНЕП поддерживает, в том числе финансовыми средствами, Конференцию министров африканских стран по проблемам окружающей среды, которая проводится раз в два года. В азиатско-тихоокеанском регионе один раз в пять лет проводится Конференция по охране окружающей среды и развитию на уровне министров, которая в прошлом организовывалась Экономической и

социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) при содействии со стороны ЮНЕП, Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Азиатского банка развития (АзБР). В контексте подготовки к следующей конференции, которая состоится в Японии в сентябре 2000 года, ЮНЕП активно налаживает более тесные связи с такими субрегиональными организациями, как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Совместная программа стран Южной Азии в области окружающей среды (САСЕП), Южнотихоокеанская региональная программа в области окружающей среды (ЮТРОПОС) и Программа сотрудничества в области окружающей среды в северо-восточной Азии (НЕАСПЕК), и оказывает им помощь в разработке их планов действий по охране окружающей среды. В Латинской Америке и Карибском бассейне Форум министров учредил Межучрежденческий технический комитет, в который вошли ЮНЕП, Межамериканский банк развития (МБР), Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), ПРООН и Всемирный банк и который координирует поддержку проектов, осуществляемых в этом регионе. ЮНЕП сообщила о том, что она пытается также внедрить эту успешную модель в других регионах. В регионе Западной Азии главным советом министров в арабском регионе является Совет министров по вопросам окружающей среды, который охватывает не только Западную Азию, но и арабские государства Северной Африки. ЮНЕП наладила прочные отношения с Советом, а также с другими региональными организациями. В Европе свидетельством успешного внедрения в этом регионе программы ЮНЕП является расширение ее участия в европейских процессах на уровне министров: в четвертой Конференции на уровне министров в Орхусе, Дания, 23–25 июня 1998 года, и в третьей Конференции на уровне министров «Окружающая среда и здоровье», Лондон, 16–18 июня 1999 года. С открытием в Женеве Международного дома окружающей среды в сентябре 1999 года возросло влияние ЮНЕП на базирующиеся в Женеве учреждения и постоянные представительства. Взаимодействие с органами Организации Объединенных Наций (Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ)/Региональным отделением для Европы, Европейской экономической комиссией (ЕЭК), ПРООН)

повысило эффективность деятельности в странах с переходной экономикой. Определены рамки партнерства с Европейским союзом.

22. В резолюции 53/242 Генеральная Ассамблея поддержала предложение Генерального секретаря об учреждении Группы по рациональному природопользованию в соответствии с рекомендацией Целевой группы по окружающей среде и населенным пунктам. Изучив имеющиеся структуры и механизмы в областях охраны окружающей среды и населенных пунктов, Целевая группа пришла к выводу о том, что необходимо решить проблему невостребованных возможностей и пробелов в деятельности органов и партнеров Организации Объединенных Наций, с тем чтобы они могли делиться информацией о своих соответствующих планах и мероприятиях и информировать и консультировать друг друга в целях выработки согласованного комплекса первоочередных задач для рационального и эффективного с точки зрения затрат использования своих соответствующих возможностей и ресурсов.

23. На Группу по рациональному природопользованию, цель деятельности которой состоит в улучшении межучрежденческой координации в области охраны окружающей среды и населенных пунктов, возложены следующие обязанности: а) проводить эффективную, согласованную и совместную деятельность по конкретным ключевым вопросам в области охраны окружающей среды и населенных пунктов и б) стимулировать взаимосвязь и обеспечивать согласованность различных подходов к решению общих проблем и содействовать утверждению в деятельности ее членов в областях охраны окружающей среды и населенных пунктов принципов синергизма и взаимодополняемости. Ожидается, что Группа дополнит существующее межучрежденческое сотрудничество в рамках системы Организации Объединенных Наций.

24. Важным компонентом Группы являются не относящиеся к Организации Объединенных Наций международные учреждения, привлеченные для разработки конкретных вопросов природоохранной проблематики. Учреждение Группы потребовало продолжительных и постоянных консультаций с членами Межучрежденческого комитета по устойчивому развитию (МКУР). Вместе с тем УСВН было информировано о том, что в настоящее

время ЮНЕП дорабатывает проект документа о круге ведения Группы в соответствии с пунктом 5 резолюции 53/242 Генеральной Ассамблеи и планирует в ближайшем будущем начать процесс консультаций с правительствами. Следует также отметить, что процесс консультаций с Административным комитетом по координации (АКК) по проекту документа о круге ведения еще продолжается.

25. Что касается роли ЮНЕП как учреждения-исполнителя Глобального экологического фонда (ГЭФ), то Генеральная Ассамблея подчеркнула необходимость дальнейшего повышения ее роли, определенной в документе о создании реорганизованного Глобального экологического фонда. УСВН стало известно, что в этом деле был достигнут значительный прогресс. Утверждение на двадцатой сессии Совета управляющих и на тринадцатой сессии Совета Глобального экологического фонда плана действий по обеспечению взаимодополняемости мероприятий, проводимых ЮНЕП в рамках ГЭФ, и ее программы работы считается крупным шагом в этом направлении. УСВН было информировано о том, что в июне 1999 года оперативные формы осуществления плана действий были одобрены Директором-исполнителем, а также о том, что план стратегического партнерства ЮНЕП/ГЭФ на 2000 год был окончательно доработан и принят Советом Фонда. Как стало известно УСВН, в соответствии с документом о создании реорганизованного Глобального экологического фонда и Планом действий по достижению взаимодополняемости ЮНЕП продолжила усилия по расширению возможностей учреждений-исполнителей, проводя практикумы для региональных и международных научных организаций.

26. УСВН было информировано о том, что ЮНЕП прилагает активные усилия по налаживанию партнерских отношений с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, а также с НПО и частным сектором. Наиболее полное представление о новых партнерских отношениях, способствующих успешному осуществлению программы работы ЮНЕП, дают мероприятия, проведенные ЮНЕП совместно с ее новыми партнерами. Среди многочисленных мероприятий, проведенных в рамках этих партнерских

отношений, следует отметить Всемирную конференцию на тему «Общее достояние человечества», организованную японской НПО «Глобальное природоохранное дело» и правительством Японии; Всемирный день окружающей среды 1999 года, программу которого координировали ЮНЕП и национальный секретариат по охране окружающей среды Кении и проведение которого стало возможным благодаря щедрым пожертвованиям ряда местных и частных организаций; объявление проекта «Союз городов» в штаб-квартире Всемирного банка в Вашингтоне, О.К.; и создание Группы по охране экосистемы в составе ЮНЕП, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), ПРООН, Всемирного банка, Всемирного союза охраны природы (МСОП) и Всемирного фонда живой природы (ВФЖП) для решения актуальных вопросов сохранения экосистемы и устойчивого ресурсопользования.

V. Организационная перестройка ЮНЕП

27. На своей двадцатой сессии, состоявшейся в Найроби 1–5 февраля 1999 года, Совет управляющих принял решение 20/31 от 4 февраля 1999 года, одобряющее, в частности, перестройку программной структуры, изложенную в предлагаемой программе работы на двухгодичный период 2000–2001 годов, которая включает 7 подпрограмм и 26 подпрограммных элементов.

28. На той же сессии Совета управляющих сессионный комитет полного состава рассмотрел проекты решений, представленных Комитетом постоянных представителей. В числе этих решений было решение об укреплении региональных отделений ЮНЕП (решение 20/39 Совета управляющих). В ходе своей проверки УСВН установило, что ЮНЕП приступила к осуществлению двуединого подхода к выполнению решения Совета управляющих. Первый подход предполагал заполнение длительного времени остававшихся вакантными должностей заместителя и сотрудника по информации, включая перевод сотрудников из других отделов в различные подразделения в регионах. Второй подход

предполагал создание в августе 1998 года в Найроби Отдела по региональному сотрудничеству и представительству во главе с директором в должности класса Д-1 для координации усилий по разработке, планированию и планомерному осуществлению программ и мероприятий ЮНЕП в различных регионах и обеспечения надлежащей связи и обмена информацией между региональными отделениями и штаб-квартирой ЮНЕП. Предполагается, что шесть региональных отделений — в Африке, азиатско-тихо-океанском регионе, Европе, Латинской Америке и Карибском бассейне, Северной Америке и Западной Азии — будут осуществлять программные мероприятия ЮНЕП в соответствии с пятью ключевыми направлениями деятельности, утвержденными Советом управляющих, а именно оценка состояния окружающей среды, осуществление конвенций, ресурсы пресной воды, промышленность и помощь Африке.

29. На основании результатов своей проверки УСВН пришло к мнению о том, что Директор-исполнитель придерживался положений Найробийской декларации и за истекшие два года добился огромных успехов в утверждении ЮНЕП как жизнеспособного ведущего учреждения в области охраны окружающей среды. Заметный прогресс достигнут в изменении организационной структуры учреждения, которое призвано позволить ему осуществлять сформулированные в период после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию мандаты, определенные в Найробийской декларации. Новая функциональная организационная структура, которая была рассмотрена и одобрена на специальной сессии Совета управляющих, состоявшейся в мае 1998 года, свидетельствует о том, что ко всем вопросам охраны окружающей среды ЮНЕП применяет целостный и комплексный подход. Новая структура знаменует существенный отход от применявшегося ранее секторального принципа, при котором акцент делался на секторальных подразделениях, занимавшихся конкретными вопросами, такими, как изменение климата, биологическое разнообразие, земельные ресурсы, право и водные ресурсы. С учетом этих изменений и чрезвычайно технического характера работы ЮНЕП важно предоставить сотрудникам возможности для повышения своей профессиональной квалификации.

30. В своей новой организационной структуре ЮНЕП уделяет основное внимание объединению шести программных отделов, а именно: Отдела экологической информации, оценки и раннего оповещения; Отдела разработки политики и права; Отдела по вопросам осуществления природоохранной политики; Отдела технологии, промышленности и экономики; Отдела регионального сотрудничества и представительства; и Отдела конвенций по экологическим вопросам. Новая организационная структура основывается на научных знаниях, разработке и осуществлении политики и на принципе, состоящем в том, что ЮНЕП будет более эффективно отвечать на запросы своих заинтересованных сторон путем выполнения межсекторальных мероприятий. У функционального подхода есть свои достоинства, однако следует подчеркнуть необходимость установления связей между различными отделами, с тем чтобы обеспечить их фактическое взаимное обогащение. Для обеспечения надлежащей работы системы функционального управления необходимо подчеркнуть многообразие в рамках осуществления проектов/программ.

31. В рамках своих усилий, направленных на активизацию деятельности, ЮНЕП учредила Группу старших руководителей в составе Директора-исполнителя, его заместителя, шести начальников отделов, координаторов ГЭФ, представителя и начальника Канцелярии Директора-исполнителя. Группа старших руководителей, которая проводит свои заседания на еженедельной основе, несет ответственность за все значительные решения в области политики, программ и распределения ресурсов. Ее задача состоит в обеспечении стратегической направленности, координации вопросов управления, ресурсов и инфраструктуры ЮНЕП, необходимых для выполнения ее перенацеленного мандата. Исходя из этого, Директор-исполнитель обязан обеспечить полномасштабное выполнение мер, принимаемых с целью повышения эффективности управления с помощью Группы, а также мер, направленных на делегирование большего объема полномочий старшим руководителям.

32. Хотя характеристики надлежащего руководства и управления являются различными и многочисленными, практически никто не

сомневается в том, что они являются ключевыми компонентами успешной деятельности любой организации. В этой связи УСВН считает, что Директор-исполнитель весьма ответственно подошел к вопросу выбора и назначения своих руководителей высшего звена. Кроме того, судя по дискуссиям, проведенным с различными старшими руководителями, представляется очевидным, что Директор-исполнитель приложил значительные усилия для установления четкой сферы ответственности, а также для разъяснения как сотрудникам, так и основным участникам проводимой им реформы и целей реорганизации. Вместе с тем некоторые руководители, в особенности те, должности которых финансируются за счет внебюджетных ресурсов, выразили озабоченность в связи с продолжительностью их контрактов. С этим вопросом необходимо разобраться, с тем чтобы обеспечить, чтобы сотрудники сосредоточивали свои усилия на выполнении программы работы ЮНЕП, а не беспокоились о продлении своих контрактов. Организационные функции ЮНЕП и обязанности старших руководителей изложены в бюллетене Генерального секретаря от 23 декабря 1999 года (ST/SGB/1999/21). Вместе с тем УСВН отметило, что Директору-исполнителю необходимо более ясно изложить свою политику в отношении делегирования полномочий, с тем чтобы дать возможность руководителям отделов и старшим руководителям программ выполнять свои управленческие обязанности в деле заполнения должностей, включая решения по вопросам найма консультантов и вопросам, связанным с поездками. УСВН вновь заявляет о том, что Директор-исполнитель приложил огромные усилия для проведения реформы ЮНЕП, однако с точки зрения каждодневного управления еще многое необходимо сделать. УСВН позитивно оценивает усилия, предпринятые заместителем Директора-исполнителя в целях внедрения системы служебной аттестации (ССА) и практики проведения ежемесячных совещаний руководства персонала. И все же, как представляется, он не обеспечивает полного контроля над вопросами укомплектования кадрами; Директору-исполнителю необходимо в более полном объеме рассмотреть вопрос о делегировании полномочий своему заместителю. УСВН было впоследствии уведомлено о том, что ЮНЕП приняла меры по передаче на уровень

отделов полномочий по решению вопросов, касающихся поездок и консультантов, и что Директор-исполнитель четко заявил о том, что в его отсутствие заместитель Директора-исполнителя в полной мере обладает полномочиями по принятию решений. Кроме того, постоянное отсутствие Директора-исполнителя в Найроби, как представляется, привело к возникновению разобщенности в отношениях между ним и его сотрудниками, которые считают, что в процессе реформы их интересы оказались отодвинутыми в сторону. В ответ на эти замечания ЮНЕП объяснила, что в настоящее время проводится большое и все возрастающее число совещаний за пределами Найроби, в которых требуется личное участие Директора-исполнителя, таких, как совещания конференций участников различных конвенций и заседания Комиссии по устойчивому развитию/Экономического и Социального Совета/Совета Глобального экологического фонда/промышленных организаций/научных кругов. Кроме того, ему необходимо часто консультироваться с ключевыми развитыми и развивающимися странами, а также принимать участие в заседаниях субрегиональных и региональных форумов в целях поощрения осуществления глобальной программы ЮНЕП на этих уровнях. Тем не менее Директор-исполнитель намеревается в максимально возможной степени сократить время своего отсутствия в Найроби.

33. УСВН стало известно, что в рамках новой организационной структуры в административном порядке была предусмотрена передача Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби функций контроля за исполнением бюджета, контроля за штатным расписанием, подготовки ответов ревизионным органам и оказания административной поддержки Программе и секретариатам экологических конвенций, связанных с ЮНЕП. Служба по вопросам подготовки бюджета и управления финансовыми средствами была фактически объединена с Отделом административного обслуживания Отделения в Найроби с соответствующим переводом 11 должностей категории специалистов и 25 должностей местного разряда. Другие организационные подразделения, входившие в эту Службу, такие, как Группа управления программами и координации и Группа оценки и надзора, были переведены в Канцелярию Директора-исполнителя.

34. С учетом этих обстоятельств следует также отметить, что 1 января 1996 года был создан Отдел административного обслуживания Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби в целях замены двух отдельных отделов административного обслуживания ЮНЕП и Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), включая общие службы Организации Объединенных Наций в Найроби. Целью этого объединения было усиление присутствия Организации Объединенных Наций в Найроби и достижение экономии масштаба в деле обеспечения административного обслуживания. Вместе с тем УСВН стало известно из ряда источников внутри ЮНЕП о все возрастающей озабоченности в связи с качеством услуг, оказываемых Отделению в Найроби, а также в связи с отсутствием транспарентности в деятельности Отделения по использованию ресурсов. Из собеседований, проведенных со старшими руководителями ЮНЕП и Отделения в Найроби, УСВН стало также известно об отсутствии каких-либо механизмов оценки удовлетворенности заказчиков услугами, оказываемыми Отделением, и об отсутствии практики выяснения механизмов обслуживания путем издания соглашений об обслуживании, с тем чтобы обеспечить максимально эффективное использование финансовых средств ЮНЕП.

35. По мнению УСВН, в той же мере, в какой в согласование элементов программирования с организационной структурой является надлежащей управленческой практикой, столь же важным является и согласование планирования программ с исполнением бюджета. Ряд руководителей программ жаловался на то, что перевод Службы по вопросам подготовки бюджета и управления финансовыми средствами в Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби усложнил, а не упростил процессы административного руководства и исполнения бюджета. С целью решения этих проблем следует пересмотреть вопрос о передаче в ведение Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби функций управления финансовыми средствами ЮНЕП, с тем чтобы установить, была ли такая передача связана с какими-либо преимуществами, и с тем чтобы определить области, в которых может быть обеспечено более тесное сотрудничество и обмен информацией между органами, занимающимися

вопросами управления финансовыми средствами и планирования программ. Это имеет важное значение для обеспечения общего успеха в деле активизации деятельности ЮНЕП. Надлежащим образом согласованные и обеспеченные необходимой поддержкой услуги могут способствовать поощрению или повышению устойчивости или успешному функционированию организации, однако несогласованные или не обеспеченные надлежащим управлением вспомогательные услуги могут создавать препятствия для эффективного осуществления организацией своих программ.

VI. Реакция на меры в области реформы ЮНЕП

36. В целом члены Комитета постоянных представителей признали, что новое руководство активизировало деятельность ЮНЕП и позволило ей приобрести заслуженную глобальную репутацию в области решения экологических проблем. Они весьма позитивно оценивают рационализацию организационных и программных структур ЮНЕП, которая, по их мнению, соответствовала потребностям государств-членов. С другой стороны, позитивно оценивая прогресс, достигнутый к настоящему времени Директором-исполнителем и его сотрудниками, некоторые члены выражают озабоченность в связи с тем, что структурную перестройку ЮНЕП можно определенным образом рассматривать в качестве слишком далеко идущей и радикальной и характеризующейся отсутствием мер предосторожности, необходимых для обеспечения ее успешного осуществления.

37. Члены Комитета постоянных представителей позитивно оценивают конструктивное участие и готовность Директора-исполнителя вести диалог с Комитетом и признают, что он добился восстановления руководящей роли ЮНЕП. Вместе с тем они выражают озабоченность в связи со слишком частыми поездками Директора-исполнителя за пределы Найроби. Они утверждают, что Директор-исполнитель проводит в Найроби не более 10 рабочих дней в месяц, а члены Группы африканских государств, в частности, жаловались на то, что они с ним практически не встречаются, за исключением запланированных заседаний Комитета

постоянных представителей. С другой стороны, Комитет позитивно оценивает то обстоятельство, что заместитель Директора-исполнителя редко совершает поездки и прекрасно справляется с удовлетворением их потребностей в отсутствие Директора-исполнителя. Они выражают Директору-исполнителю признательность за его усилия по расширению масштабов обмена информацией и хотели бы, чтобы транспарентность и открытость, характерные для этой области, распространились также на административные и программные вопросы.

38. УСВН установило, что, учитывая затруднительное в плане наличности положение Программы в предшествующий период, поездки Директора-исполнителя способствовали не только повышению общего престижа Программы, но также улучшению его финансового положения. При этом УСВН убедилось в благополучном финансовом положении ЮНЕП. За прошедшие два года ее отношения со странами-донорами радикальным образом улучшились. Вместе с тем УСВН считает, что Директору-исполнителю необходимо обеспечивать свое более постоянное присутствие в Найроби в целях решения важных управленческих, административных и кадровых вопросов.

39. Члены Комитета постоянных представителей признают, что Директор-исполнитель проделал отличную работу в деле укрепления некоторых региональных отделений. Вместе с тем они выражают озабоченность в связи с задержками в заполнении должности руководителя Регионального отделения по Африке, которая остается вакантной в течение уже больше года. Это — единственное региональное отделение без Директора, и члены Группы африканских государств не уверены, что его нынешние сотрудники в состоянии руководить ходом обсуждения серьезных экологических проблем Африки. Они отмечают, например, что Африка не в полной мере участвует в международных переговорах, а также в обсуждении других важных экологических проблем, как ей следовало бы это делать, учитывая отсутствие значительного вклада ее регионального отделения.

40. Кроме того, члены Группы африканских государств утверждают, что укомплектование штатов Регионального отделения для Африки осуществлялось и продолжает осуществляться за счет сотрудников из стран одного субрегиона без

должного учета принципа сбалансированного географического представительства. Группа заявляет, что, поскольку подобная ситуация сохраняется, они склоняются к мысли о том, что руководство ЮНЕП не придает важного значения этому континенту. Она также обеспокоена тем обстоятельством, что Африке не были предоставлены значительные финансовые ресурсы, соизмеримые с экологическими проблемами этого континента.

41. ЮНЕП отметила, что всегда был на месте один из руководителей и что старшее руководство проследило за тем, чтобы программа работы Отделения была не только выполнена, но и существенно усовершенствована в соответствии с тем первоочередным вниманием, которое уделяется Африке. Продолжаются усилия с целью заполнить вакансию директора, хотя ЮНЕП чувствует, что решение о снижении класса всех региональных директоров до уровня D-1 затруднило поиск подходящего и квалифицированного кандидата на эту должность из числа граждан африканских стран. УСВН настоятельно призывает сделать все для распространения информации об этой вакансии в международных технических журналах и в Интернете.

42. Старшие руководители ЮНЕП, со своей стороны, приветствуют новый дух динамизма, который принес с собой новый Директор-исполнитель, а также проведенную перестройку, которая позволила ЮНЕП восстановить доверие к себе, обрести уверенность в своих силах и свое собственное лицо. Они признают, что сегодня у ЮНЕП есть четкая перспектива и мандат, однако сознают, что глубокие изменения, происшедшие за столь короткий срок, не могут не нести в себе элемента неопределенности и риска. УСВН отметило, что старшее руководство весьма привержено новой миссии ЮНЕП и что было бы целесообразно наладить взаимодействие между различными отделами и провести ознакомительные мероприятия для новых руководителей в той или иной форме, с тем чтобы усилить эффект синергизма в их работе.

43. УСВН установило, что отношения между персоналом и администрацией с приходом нынешнего Директора-исполнителя значительно улучшились. Представители персонала считают, что ему досталось в наследство немало непопулярных

решений, которые отрицательно сказывались на моральном духе коллектива. Хотя коллектив пережил трудный период, когда ЮНЕП заметно утратила свой авторитет, что, по мнению сотрудников, привело к пренебрежению их интересами, они готовы дать Директору-исполнителю шанс возродить ЮНЕП. Они считают, что он на правильном пути и нуждается в поддержке всего коллектива. Вместе с тем они явно обеспокоены нестабильностью своего служебного положения. Их тревожит то обстоятельство, что долгосрочные контракты остались в прошлом и что отсутствует продвижение по службе. Совершенно очевидно, что необходимо поддерживать и поощрять компетентных сотрудников и регулярно информировать их об изменениях и решениях, касающихся реорганизации.

44. УСВН обнаружило, что вопреки курсу Организации Объединенных Наций на сбалансированное соотношение мужчин и женщин на должностях категории специалистов и руководящих должностях, диспропорции в ЮНЕП серьезные. Из бесед с сотрудниками и с членами Комитета постоянных представителей УСВН стало известно, что африканские женщины в этом отношении находятся в еще более неблагоприятном положении, о чем свидетельствуют данные о недавно нанятых старших руководителей. УСВН испытывает глубокую обеспокоенность по поводу этой ситуации и настоятельно призывает ЮНЕП занять активную позицию, которая обеспечила бы равенство возможностей для женщин из как можно большего числа стран. Руководство ЮНЕП подтвердило, что *равное соотношение мужчин и женщин действительно является серьезной проблемой для ЮНЕП. Уже к моменту проверки все объявления о вакансиях содержали предложения, в которых к участию в конкурсе приглашались кандидаты из числа женщин, отвечающих требованиям. Кроме того, руководство знает о существующем дисбалансе и при равных достоинствах отдает предпочтение женщинам. Тем не менее ЮНЕП должна и обязуется сделать больше в этом отношении.* УСВН положительно оценивает заверения ЮНЕП по данному вопросу, которому Генеральный секретарь и государства-члены придают принципиальное значение.

VII. Система контроля за программой ЮНЕП

45. В ходе углубленной проверки ЮНЕП в 1996 году УСВН установило, что ее система контроля за программой несовершенна. По мнению УСВН, в ЮНЕП контроль воспринимался просто как механизм отчетности несколько формального характера, призванный обеспечивать сбор данных для доклада Генерального секретаря за двухгодичный период об отчетности по осуществлению программ. В 1998 году на совещании с участием заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора и должностных лиц ЮНЕП последние предложили разработать свою собственную систему контроля за программой, ориентированную на потребности руководства ЮНЕП и Совета управляющих.

46. ЮНЕП неоднократно указывала, что главной причиной несовершенства ее системы контроля является возложенное на нее Генеральной Ассамблеей бремя предоставления информации, которое несоизмеримо с долей ЮНЕП в ресурсах регулярного бюджета (по состоянию на июнь 1998 года она составляла приблизительно 4 процента от общего объема финансовых ресурсов ЮНЕП). УСВН неоднократно отклоняло предложения ЮНЕП о предоставлении информации только о тех мероприятиях, которые финансируются из регулярного бюджета, на том основании, что Генеральная Ассамблея и Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, обязывают ЮНЕП предоставлять информацию о мероприятиях, финансируемых как из регулярного бюджета, так и из внебюджетных источников. В ходе последовавшей проверки и ранее состоявшегося обмена мнениями по этому вопросу УСВН информировало ЮНЕП о том, что она обязана продолжать предоставлять информацию по всем запланированным мероприятиям в соответствии с вышеупомянутыми Положениями и правилами. В связи с этим УСВН подчеркнуло, что только Генеральная Ассамблея имеет право разрешить ЮНЕП проявить гибкость в вопросах отчетности и информировать только о мероприятиях, финансируемых из регулярного бюджета. ЮНЕП необходимо будет разработать свою собственную систему контроля, ориентированную на конкретные

потребности внутреннего руководства и Совета управляющих.

47. В соответствии с решением Совета управляющих ЮНЕП обязана два раза в год предоставлять информацию о ходе осуществления программы. Следует отметить, что программа работы ЮНЕП, утверждаемая Советом управляющих, всегда отличается от программы работы, которая представляется Генеральной Ассамблее и включается в документ о бюджете по программам. В силу того, что описания программы не совпадают, на ЮНЕП возлагается чрезвычайно сложная задача введения двух параллельных систем контроля. Тем не менее, как представляется, ЮНЕП приняла необходимые меры в контексте подготовки к представлению информации УСВН в конце двухгодичного периода 1998–1999 годов.

48. УСВН считает, что ЮНЕП создала адекватные механизмы надзора для обеспечения координации и осуществления своей программы работы. Работа ведется в рамках Группы по вопросам координации и управления, которая проводит оценку программы, обзор подпрограмм и исследования для руководства, а также ревизии и проверки. Группа оценки и надзора анализирует информацию и выводы по итогам оценок, а затем обеспечивает учет этой информации в процессе разработки программ и проектов. УСВН приветствует эти механизмы надзора, в том числе введение мер по оценке качества работы, призванных обеспечить успешное достижение намеченных результатов для удовлетворения требований системы Организации Объединенных Наций и Совета управляющих. УСВН также рекомендует институционализировать механизмы обратной связи для оценки отдачи от проведенных мероприятий и предоставленных услуг.

VIII. Выводы

49. По итогам проверки 1999 года УСВН установило, что ЮНЕП движется в правильном направлении; она восстановила авторитет у заинтересованных сторон и доверие к себе. В ходе реорганизации ЮНЕП были учтены приоритеты заинтересованных сторон и основные сферы приложения усилий, определенные ее руководящими органами, ее возобновленной программой и организационной структурой,

принятой на пятой специальной сессии Совета управляющих, а также резолюцией 53/242 Генеральной Ассамблеи. Налицо признаки того, что Совету управляющих и Директору-исполнителю удалось преобразовать ЮНЕП в жизнеспособную организацию с директивными полномочиями и достаточными предсказуемыми ресурсами, которые позволят ей успешно выполнять свои мандаты, предусмотренные в Найробийской декларации. По мнению УСВН, реформа, в том числе принятые Директором-исполнителем меры по созданию новой организационной и программной структуры, действительно следует в общем русле поставленных Генеральным секретарем целей по реформированию. Ему удалось собрать сплоченную группу высокопрофессиональных руководителей, твердо намеренных способствовать утверждению роли ЮНЕП как ведущего учреждения Организации Объединенных Наций в области охраны окружающей среды.

50. Подавляющее число государств-членов одобрили реформу и считают, что новую функциональную организацию необходимо ввести как на организационном, так и на международном уровнях. Хотя они признают, что сегодня у ЮНЕП есть четкая перспектива, они также считают, что ее успех будет определяться, в частности, ее способностью координировать и объединять деятельность секретариатов всех конвенций по охране окружающей среды. Хотя они обеспокоены отъездами Директора-исполнителя из Найроби, они испытывают удовлетворение по поводу того, что его усилия по мобилизации ресурсов и повышению авторитета положительно отразились на доверии к ЮНЕП во всем мире и привели к ее жизнеспособности в финансовом отношении.

51. При нынешнем руководстве значительно улучшились отношения между сотрудниками и администрацией. В этой связи УСВН с удовлетворением отметило начало практики проведения на регулярной основе совещаний сотрудников и администрации. Однако сотрудники испытывают озабоченность уровнем текучести кадров. Хотя в целом сотрудники не хотят высказывать каких-либо сомнений в отношении администрации, в результате реорганизации и текучести кадров организация лишилась определенной части своего опыта. Сотрудники испытывают очень большую озабоченность в

отношении задержек с заполнением вакантных должностей и связывают это с предполагаемой практикой мелочной опеки со стороны Директора-исполнителя при решении кадровых вопросов.

52. Хотя отношения между Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби и ЮНЕП четко определены в инструкциях, опубликованных штаб-квартирой, сохраняются вопросы относительно эффективности передачи Отделению управления Фондом окружающей среды Организации Объединенных Наций. ЮНЕП желает получить максимальную отдачу от своих средств и считает, что учреждение Административного совета штаб-квартиры является одним из способов достижения этой цели. Как говорилось выше, в этой связи УСВН придерживается того мнения, что необходимо рассмотреть вопрос о полезности пересмотра процесса планирования программ и подготовки бюджетов. Кроме того, следует предпринять меры по оценке в целях определения степени удовлетворенности клиентов, включая рассмотрение вопроса о введении соглашений об обслуживании.

53. Инспекция подтвердила, что перестройка ЮНЕП позволила учесть требования государств-членов. Предпринимались огромные усилия в целях реформы ЮНЕП, однако неоправданно пытаться предвосхитить результаты процесса реформы. С учетом того факта, что меры будут осуществляться на протяжении двухгодичного периода 2000–2001 годов, нельзя провести фактическую оценку и определить последствия реализации новых стратегий ЮНЕП до следующего двухгодичного периода. Поэтому настоящий доклад является докладом о ходе осуществления усилий ЮНЕП в области реформы. В середине 2002 года УСВН проведет дополнительный обзор. УСВН с удовлетворением отметило приверженность администрации ЮНЕП, выраженную в ее замечаниях, делу комплексного рассмотрения всех вопросов, поставленных в докладе, и выполнению всех рекомендаций.

IX. Рекомендации

54. ЮНЕП необходимо дополнительно уточнить новую функциональную структуру и меры в области реформы при помощи проведения на регулярной основе семинаров и брифингов для

доноров, государств-членов и сотрудников в целом (SP-99-002-01).

ЮНЕП сообщила УСВН о том, что в соответствии с резолюцией 53/242 Генеральной Ассамблеи она предполагает провести обстоятельные консультации с правительствами и неправительственными организациями. Администрация утверждала, что для получения результатов от процесса консультаций потребуется некоторое время, однако она будет выполнять эту рекомендацию.

55. Следует продолжить регулярный диалог с Комитетом постоянных представителей; следует дополнительно увеличить объем информации по вопросам управления, представляемой этому Комитету (SP-99-002-02).

ЮНЕП указала, что Директор-исполнитель уже обеспечил новый дух конструктивного участия и сотрудничества с Комитетом постоянных представителей, который создал основу для проведения на регулярной основе диалога, налаживания хороших отношений и повышения степени транспарентности. ЮНЕП согласилась с необходимостью предпринять дополнительные усилия по выполнению этой рекомендации.

56. С учетом того, что за первые два года пребывания Директора-исполнителя в должности его деятельность стала гораздо более заметной, ему необходимо принять ответные меры в связи с озабоченностью государств-членов и сотрудников относительно того, что он часто отсутствует в Найроби. Ему следует упорядочить свой план поездок, например путем делегирования большего объема обязанностей, связанных с официальным представлением, заместителю Директора-исполнителя, с тем чтобы он сам мог оставаться в Найроби для осуществления текущего управления ЮНЕП и Центром Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, который он также возглавляет (SP-99-002-03).

ЮНЕП проинформировала УСВН о том, что Директор-исполнитель планирует максимально сократить время его отсутствия в Найроби (см. пункт 32).

57. Директору-исполнителю следует делегировать большой объем полномочий старшим руководителям, с тем чтобы позволить им принимать необходимые административные решения, касающиеся осуществления программ и размещения сотрудников (SP-99-002-04).

ЮНЕП сообщила УСВН о том, что Директор-исполнитель заявил в ряде меморандумов о том, что во время его отсутствия в Найроби заместитель Директора-исполнителя обладает всеми полномочиями на принятие решений. Кроме того, он создал механизмы для делегирования большего объема полномочий начальникам отделов, особенно по вопросам, касающимся поездок и набора консультантов на службу. Директор-исполнитель привержен делу выполнения этой рекомендации.

58. Между отделами следует наладить сотрудничество в целях усиления взаимодействия между различными программными элементами и старшим руководством и оптимизировать цель, в связи с которой была создана функциональная структура (SP-99-002-05).

ЮНЕП утверждала, что применяемый функциональный подход предназначается для обеспечения взаимодополняемости различных программных элементов, а также старших руководителей, поскольку он затрагивает все природоохранные вопросы на целостной и комплексной, а не на секторальной основе. ЮНЕП заявила о своей готовности продолжать усилия в этом направлении.

59. На регулярной основе следует проводить совещания с участием представителей различных отделов/подразделений, с тем чтобы сотрудники были полностью информированы об административных решениях и о ходе процесса реформы (SP-99-002-06).

ЮНЕП сообщила УСВН о том, что после завершения процесса реорганизации все сотрудники информируются надлежащим образом, в частности при помощи таких форумов, как учрежденные целевые группы и Группа старших руководителей, которые были созданы для поощрения взаимодействия между различными подразделениями. Она продолжит эти усилия.

60. Следует улучшить доступ представителей сотрудников к Директору-исполнителю; для обеспечения поддержки мер по реформе со стороны сотрудников необходимо наладить регулярный диалог (SP-99-002-07).

Администрация ЮНЕП признала, что важно сохранять в центре внимания значение связанных с реформой вопросов, и сообщила УСВН о том, что стали регулярно проводиться совещания, позволяющие Директору-исполнителю, заместителю Директора-исполнителя, административным руководителям и представителям сотрудников встречаться с омбудсменом на регулярной основе. Они заявили, что они привержены делу обеспечения участия сотрудников в процессе реформы.

61. Планирование по программам следует скоординировать с процессом подготовки бюджета, с тем чтобы обеспечить согласованность; следует проанализировать вопросы управления Отделением в Найроби Фондом окружающей среды Организации Объединенных Наций и укрепить сотрудничество между руководителями программ Отделения и ЮНЕП. В этой связи необходимо создать небольшую целевую группу для определения того, затрагивает ли управление Отделением в Найроби рабочую нагрузку и каким образом, а также для выявления тех областей, которые можно улучшить (SP-99-002-8).

ЮНЕП сообщила УСВН о том, что после передачи Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби обязанностей за управление ее Фондом были приняты меры, обеспечивающие взаимодействие сотрудника по управлению Фондом, который выполняет роль удостоверяющего должностного лица, с руководителями всех программ ЮНЕП. ЮНЕП приняла эту рекомендацию, предусматривающую необходимость учреждения целевой группы.

62. Следует создать механизмы систематической «обратной связи» для оценки полезности осуществленных программ для конечных пользователей (SP-99-002-09).

ЮНЕП заявила, что она приняла необходимые меры по созданию Группы оценки и надзора в целях оценки информации об использовании

программ, а также информации о полученных уроках. Она продолжит укреплять свои механизмы «обратной связи».

63. Работа ЮНЕП носит очень технический характер, и важно поддерживать и совершенствовать квалификацию сотрудников. Необходимо увеличить объем ресурсов для профессиональной подготовки, если возможно за счет внебюджетных средств, с тем чтобы повысить квалификацию сотрудников (SP-99-002-10).

ЮНЕП признала, что необходимо разработать программу активной подготовки сотрудников, и сообщила УСВН о том, что в настоящее время в этом направлении осуществляются усилия. Она будет следить за ходом выполнения этой рекомендации.

64. Следует разъяснить отношения между ЮНЕП и Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби с точки зрения предоставляемых услуг; желательно подготовить соглашения об обслуживании и определить затраты на услуги и следует создать механизмы «обратной связи» с клиентами в целях определения степени удовлетворенности клиентов предоставленными услугами (SP-99-002-11).

Администрация ЮНЕП указала, что отношения между учреждением и Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби были разъяснены в документе UNEP/GC.20/INF/5 от 26 января 1999 года. Однако ЮНЕП признала, что в настоящее время отсутствуют систематические механизмы для определения степени удовлетворения клиентов услугами, предоставленными Отделением в Найроби. Поэтому эта рекомендация будет выполняться в ходе работы по подготовке соглашений об обслуживании, создания системы отчетности о расходах и механизмов «обратной связи» с клиентами.

(Подпись) Ханс Корелл
Заместитель Генерального секретаря,
Контролер, Управление служб
внутреннего надзора

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 25 (A/52/25), глава IV.

² Там же, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 25 (A/53/25).

Приложение

Организационная структура Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (Январь 1999 года)



