



Distr.  
GENERAL

A/50/719  
14 December 1995  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Пятидесятая сессия  
Пункт 149 повестки дня

**ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖБ  
ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА**

Записка Генерального секретаря

1. Во исполнение резолюции 48/218 в Генеральной Ассамблеи от 29 июля 1994 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить для сведения членов Генеральной Ассамблеи прилагаемый доклад об обзоре программной и административной практики секретариата Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), который был передан ему заместителем Генерального секретаря по вопросам служб внутреннего надзора.
2. Генеральный секретарь уверен в том, что вновь назначенный генеральный секретарь ЮНКТАД будет осуществлять по мере необходимости реформы секретариата ЮНКТАД, которые являются составной частью текущего процесса реформ и укрепления экономического и социального секторов Организации, и предпримет дальнейшие шаги в области управления, которые могут потребоваться для того, чтобы структура и программа работы ЮНКТАД отражали новую ориентацию политики и программы в связи с результатами девятой сессии ЮНКТАД, которая должна состояться в Южной Африке в апреле 1996 года.
3. Штатные потребности ЮНКТАД, равно как и всех других частей Организации, должны определяться на основе тщательного анализа с учетом потребностей программы. Процесс подготовки очередного среднесрочного плана послужит наиболее приемлемой основой для проведения оценки и выработки программы работы и структурных изменений, которые могут потребоваться в секретариате ЮНКТАД в результате Конференции.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Обзор программной и административной практики секретариата  
Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Доклад  
Управления служб внутреннего надзора

## СОДЕРЖАНИЕ

		<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I.	СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ . . . . .	1 - 5	4
II.	ПРОГРАММНЫЕ ВОПРОСЫ . . . . .	6 - 10	5
III. 6	ВОПРОСЫ КАЧЕСТВА И ПРИНЦИП ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТИ	11 - 16	
IV. 8	ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА	17 - 25	
V.	ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ И УКОМПЛЕКТОВАНИЯ КАДРАМИ	26 - 31	13
VI. 15	ПОДДЕРЖКА ПРОГРАММ И УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ	32 - 37	
VII.	НАДЗОР ЗА ПРОГРАММАМИ . . . . .	38 - 41	17
VIII.	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ . . . . .	42 - 47	19
	А. Вопросы существа . . . . .	42 - 45	19
	В. Вопросы административного управления и организационной структуры . . . . .	46 - 47	20

### Приложения

I.	Замечания, касающиеся конкретных основных отделов . . . . .		23
II.	Организационная структура секретариата Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию по состоянию на март 1995 года . . . . .		27

## 1. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) была создана в 1964 году как форум, на котором можно обсуждать и в конечном счете решать проблемы развития, связанные с торговлей. В первые годы существования деятельность Конференции была направлена, главным образом, на разработку основных вопросов в области сырьевых товаров и природных ресурсов в целях стабилизации цен на эти товары и увеличения экспортных поступлений развивающихся стран, которые такие товары производят.

2. С течением времени ЮНКТАД превратилась в основной форум диалога между Севером и Югом и стала играть решающую роль в создании общей системы преференций (ОСП), разработке кодекса морских перевозок и установлении ориентировочных показателей международной помощи развивающимся странам, особенно наименее развитым из них. Однако в результате глубоких изменений в международной экономической обстановке, происшедших в 70-е и 80-е годы в результате резкого роста цен на нефть, инфляции и накопления долга многими развивающимися странами, те проблемы, которые необходимо было решить, еще более усложнились. Тем не менее в тот период обсуждение этих вопросов в рамках ЮНКТАД было в значительной степени политизированным и характеризовалось глубокими расхождениями во мнениях относительно путей и способов их решения. В тот период обсуждение проблем в ЮНКТАД приобрело бесплодный характер, и это учреждение стало утрачивать свой престиж в глазах все большего числа своих членов.

3. Несмотря на вышеуказанные события, государства-члены никогда полностью не отказывались от ЮНКТАД. Они решили активизировать деятельность Конференции и повысить ее эффективность в решении проблем, связанных с развитием. Это произошло в контексте восьмой сессии ЮНКТАД, которая состоялась в Картахене, Колумбия, 8-25 февраля 1992 года и на которой основным вопросом была роль самой ЮНКТАД 1/. В заключительном документе Конференции, который был принят на основе консенсуса, государства-члены договорились произвести глубокую перестройку межправительственного механизма ЮНКТАД и придерживаться нового подхода к основной деятельности ее секретариата. Главный элемент этого нового подхода заключался в определении внутренней политики государств, необходимой для содействия росту и развитию. Этого надлежало достичь с помощью расширения консенсуса, а не использования прежнего подхода, когда делалась попытка договориться о принятии обязательных к исполнению международных соглашений или резолюций. Работа секретариата также стала заключаться в том, чтобы делать акцент на сравнении национального опыта в деле содействия повышению рыночной эффективности и диверсификации, а также оказывать техническую помощь в целях поощрения либерализации торговли и повышения конкурентоспособности и активного участия развивающихся стран в Уругвайском раунде многосторонних торговых переговоров. Участники Конференции также договорились о том, что ЮНКТАД станет наиболее подходящим координационным центром в рамках самой Организации Объединенных Наций для комплексного решения проблем развития и других взаимосвязанных вопросов на основных направлениях, включая торговлю, финансы, капиталовложения, услуги и технологию, в интересах всех стран, особенно развивающихся.

4. Проявившийся после восьмой сессии ЮНКТАД новый подход и смещение акцента были учтены при перестройке Секретариата Организации Объединенных Наций, что привело к передаче ЮНКТАД в 1993 году Комиссии по транснациональным корпорациям и Комиссии по науке и технике в целях развития вместе с их соответствующими секретариатами. Поэтому вопросы, связанные с капиталовложениями, развитием предприятий и потребностями национального развития, стали первоочередными в деятельности ЮНКТАД и ее секретариата. Кроме того, завершение в 1994 году Уругвайского раунда и создание с 1 января 1995 года Всемирной торговой

организации выдвинули дополнительные требования в области анализа политики, расширения консенсуса и технического сотрудничества.

5. С учетом вышеуказанного Управление служб внутреннего надзора направило группу для проведения настоящего обследования с целью определить, отражает ли программа работы программную и организационную стратегию секретариата в новом международном контексте после завершения Картахенской конференции. Вторая цель обследования заключалась в том, чтобы установить, создан ли в секретариате ЮНКТАД механизм для обеспечения эффективного осуществления программы работы и эффективного управления выделенными на это ресурсами. По ходу работы группа провела обстоятельные собеседования с сотрудниками, занимающими должности разного уровня ответственности, особенно с теми, кто занимается вопросами управления реализацией программы и контроля за ресурсами. Группа изучила также поступившие из различных отделов многочисленные документы и материалы в контексте бюджета по программам на двухгодичный период 1994-1995 годов. Результаты и выводы проведенного группой обследования приводятся в нижеследующих пунктах. За ними следуют рекомендации, в соответствии с которыми надлежит действовать секретариату ЮНКТАД.

## II. ПРОГРАММНЫЕ ВОПРОСЫ

6. Значительную часть своего обследования группа посвятила программе ЮНКТАД и тому, каким образом секретариат организует свою работу и использует выделенные ему ресурсы. В этой связи группа отметила, что после восьмой сессии ЮНКТАД и передачи ЮНКТАД программ по транснациональным корпорациям и по науке и технике в целях развития среднесрочный план на период 1992-1997 годов был пересмотрен в целях учета Картахенских обязательств. Соответственно количество программ и подпрограмм возросло с трех программ и 15 подпрограмм, приходившихся на двухгодичный период 1992-1993 годов, до пяти программ и 21 подпрограммы, запланированных на двухгодичный период 1996-1997 годов, из которых более половины (13) обозначены как "первоочередные". В то же время бюджет по программам на 1994-1995 годы также был существенно скорректирован в целях учета передачи в ЮНКТАД программ по транснациональным корпорациям и по науке и технике в целях развития. Ресурсы ЮНКТАД были увеличены, хотя в процессе передачи была достигнута значительная экономия средств. Так, количество должностей, финансируемых из регулярного бюджета и внебюджетных средств, возросло с 437 в 1992-1993 годах (242 должности категории специалистов и выше и 195 должностей категории общего обслуживания) до 479 должностей в 1994-1995 годах (267 должностей категории специалистов и выше, 208 должностей категории общего обслуживания и 4 - других категорий).

7. Новые подпрограммы были представлены как простые добавления к уже имеющимся. По существу, никаких особых усилий не было предпринято для изменения всей программы, с тем чтобы она учитывала новую, пронизанную духом Картахены, ориентацию, где акцент сделан на новых первоочередных задачах и новом понимании роли ЮНКТАД в системе Организации Объединенных Наций и среди всемирных организаций, занимающихся вопросами торговли и развития.

8. В этих условиях не было ничего удивительного в том, что в бюджете по программам на двухгодичный период 1994-1995 годов и предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1996-1997 годов не нашла отражения сколь-нибудь ощутимая корректировка программ в целях учета новых приоритетов для решения проблем посткартахенского периода. В этой связи группа отметила, что секретариат ЮНКТАД приступил к перераспределению ряда должностей

между программами. За некоторыми исключениями такое перераспределение, по-видимому, не отвечало потребностям повышения качества или укрепления основных направлений деятельности.

9. Поскольку реализация среднесрочного плана на период 1992–1997 годов близится к концу, именно среднесрочный план на период 1998–2001 годов даст возможность реализоваться новому видению этой Организации. Окончательную форму этому видению придадут итоги девятой сессии ЮНКТАД, которая состоится в апреле 1996 года, когда, как ожидается, деятельность Организации будет еще более решительно переориентирована в соответствии с новыми приоритетами, установленными на восьмой сессии. Секретариату ЮНКТАД следует использовать эту возможность, чтобы определить свою собственную роль и представить Конференции свою стратегию и отобранные приоритеты на предстоящие годы.

10. Ожидается, что девятая сессия ЮНКТАД и новый среднесрочный план обусловят пересмотр бюджета по программам на двухгодичный период 1996–1997 годов. Этот пересмотр должен привести к тому, что новая ориентация программы ЮНКТАД будет учитывать новый комплекс первоочередных задач и соответствующее перераспределение ресурсов.

### **III. ВОПРОСЫ КАЧЕСТВА И ПРИНЦИП ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТИ**

11. В целом качество работы ЮНКТАД произвело на группу хорошее впечатление. Каждый отдел продемонстрировал высокое качество исследований в своих соответствующих областях специализации. В то же время, хотя и была проделана значительная работа, она не была интегрирована таким образом, чтобы извлечь максимальную пользу из применения принципа взаимодополняемости, и отделы по-прежнему действуют независимо друг от друга, что повышает вероятность вынесения противоречащих друг другу основополагающих рекомендаций. Дальнейшие замечания по конкретным отделам содержатся в приложении I к настоящему докладу.

12. В этой связи группа выявила следующие направления деятельности, в которых наблюдаются дублирование и параллелизм и которые можно было бы объединить в более четко организованную программную структуру. Например, работа в области сырьевых товаров распределена между Отделом сырьевых товаров и Службой управления данными, которая ведет основную работу в области статистики сырьевых товаров. Частичное совпадение функций также имеет место между Отделом сырьевых товаров и Отделом международной торговли. Оба отдела занимаются вопросами связей между торговой политикой и развитием, между торговлей и окружающей средой и улучшением экспортных возможностей для развивающихся стран.

13. Что касается Отдела по экономическому сотрудничеству между развивающимися странами и специальным программам, то его деятельность частично совпадает с деятельностью большинства других отделов ЮНКТАД. Материалы по вопросам торговли Юг–Юг вполне могут быть подготовлены Отделом международной торговли. Аналогичным образом, Отдел по вопросам глобальной взаимозависимости может готовить материалы по вопросам кредитования, финансирования и капиталовложений. Специальная экономическая группа по проблемам палестинского народа действует самостоятельно, однако ее функции, вероятно, вполне могут быть переданы Отделу по транснациональным корпорациям и инвестициям, в котором можно лучше решать основные проблемы недавно созданного органа палестинского самоуправления. Аналогичным образом, деятельность по проблемам смягчения последствий нищеты можно осуществлять силами какого-либо другого отдела в рамках ЮНКТАД, при этом наиболее подходящим является Отдел по вопросам глобальной взаимозависимости.

14. Группа также отметила, что вопрос о прямых иностранных инвестициях (ПИИ) рассматривается в Отделе по вопросам глобальной взаимозависимости и в Отделе по транснациональным корпорациям и инвестициям. Было также установлено, что финансовыми вопросами занимаются сразу несколько отделов. Для рассмотрения этих вопросов требуется более комплексный подход.

15. Что касается дублирования работы других организаций, то почти всю работу, которую делает ЮНКТАД, делают и другие организации системы Организации Объединенных Наций. Это отнюдь не означает, что такая работа делается точно так же, как ее делает ЮНКТАД, или на том же качественном уровне, но тем не менее можно говорить о дублировании. Например, исследования по торговле развивающихся стран и проблемам развития проводятся в региональных комиссиях и в Центральном учреждениях Организации Объединенных Наций. Аналогичные исследования проводятся также другими основными международными организациями, не входящими в систему Секретариата Организации Объединенных Наций, такими, как Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) и Всемирный банк. В связи с этим группа отметила, что проблемы, связанные с инвестициями и передачей технологии, которыми занимается ЮНКТАД, также входят составной частью в основные приоритетные направления деятельности Организации Объединенных Наций по промышленному развитию. Аналогичным образом, работа по вопросам управления грузоперевозками и морским хозяйством, выполняемая в Отделе по вопросам развития услуг и эффективности торговли, относится к сфере, представляющей интерес для Международной морской организации. Поэтому очень важно, чтобы ЮНКТАД в большей мере, нежели в прошлом, координировала свою работу с работой других частей системы Организации Объединенных Наций. Это особенно актуально, когда речь идет о деятельности региональных комиссий, где взаимосвязанные вопросы торговли, развития, инвестиций и технологии занимают центральное место в решении проблем развития различных районов. ЮНКТАД имеет все возможности стимулировать и направлять соответствующую деятельность путем разработки концепций и методов анализа, которыми могут руководствоваться региональные комиссии при решении этих вопросов. Она могла бы выступать в качестве координирующего центра, который обобщал бы региональный опыт и способствовал бы обмену таким опытом между регионами.

16. Особенно интересовал группу вопрос о дублировании деятельности Всемирной торговой организации. Этот вопрос постоянно затрагивался при опросах различных управляющих программами. Он также обсуждался на неофициальных беседах с должностными лицами Всемирной торговой организации. На основании этих обсуждений группа пришла к выводу о том, что создание Всемирной торговой организации может иметь особо важное значение для работы ЮНКТАД, поскольку многие возникающие торговые вопросы и проблемы развития требуют исследования и анализа, а также консенсуса в отношении них до того, как они будут обсуждаться на этапе обязательных переговоров. Группа полагает, что разделение труда между этими двумя организациями должно происходить таким образом, чтобы в полной мере использовались уже существующая взаимодополняемость этих организаций, а также и их соответствующие сравнительные преимущества.

#### **iv. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

17. По оценкам, в двухгодичный период 1994–1995 годов внебюджетные ресурсы ЮНКТАД составляют 43,8 млн. долл. США, или 28 процентов всего объема ресурсов, имеющихся у ЮНКТАД. Из этого объема 38,5 млн. долл. США выделяется на оперативные проекты, 200 000 долл. США – на основную деятельность и 5,1 млн. долл. США – на поддержку программ. Из 38,5 млн. долл. США, выделяемых на оперативные проекты, 15,2 млн. долл.

США ассигнуются Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и 23,3 млн. долл. США – различными целевыми фондами. Предполагается, что в течение двухгодичного периода 1996–1997 годов объем внебюджетных ресурсов несколько сократится, уменьшившись до 43,2 млн. долл. США, из которых 38,2 млн. долл. США будет ассигновано на оперативные проекты, не будет выделено ресурсов на основную деятельность, а 5,0 млн. долл. США будет выделено на поддержку программ. Основной объем внебюджетных ресурсов направляется на финансирование проектов в области эффективности торговли, таких, как Автоматизированная система ввода, контроля и управления таможенными данными (АСИКУДА) и Система управления задолженностью и финансового анализа (ДИФАС), а также Система предварительного уведомления о передвижении груза (АКИС).

18. Целевые фонды становятся основным компонентом системы оперативного финансирования. Их ресурсы постепенно возрастают, и на них приходится подавляющая доля взносов ПРООН, которые, наряду с ресурсами из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, служат прочной финансовой основой деятельности в области технического сотрудничества на 25 лет. Хотя их доля в финансировании технического сотрудничества увеличивается, тем не менее эти фонды теряют гибкость, которую обеспечивают взносы ПРООН. Таким образом, это сказывается на общем распределении ресурсов между различными программами и подпрограммами.

19. Если распределение ресурсов использовать в качестве показателя относительных приоритетов, устанавливаемых в отношении конкретной программы или подпрограммы, то приведенные в таблице цифры свидетельствуют о том, что доноры при внесении добровольных взносов на оперативную деятельность следуют обратному порядку приоритетов при распределении ресурсов из регулярного бюджета на различные программы.

Процентная доля расходов, покрываемых за счет регулярного бюджета (РРБ) и расходов на техническое сотрудничество (РТС) в 1994 году в разбивке по программе и подпрограмме

Программа/подпрограмма	РРБ %	РТС %	Количество проектов
1. Торговля и развитие			
Международная конкуренция и торговая политика	3,9	4,3	15
Сырьевые товары	12,4	2,8	12
Финансирование развития и задолженность	4,7	10,5	25
Борьба с нищетой	1,3	–	2
Экономическое сотрудничество между развивающимися странами	5,4	1,5	10
Глобальная взаимозависимость	5,1	1,2	6
Обширные экономические пространства, ... а/	1,8	–	–
Приватизация, предпринимательство и конкуренция	1,8	–	1
Внутренние реформы и мобилизация ресурсов	2,5	–	1



Программа/подпрограмма	РРБ %	РТС %	Количество проектов
Управление данными	9,7	0,4	5
	<u>48,6</u>	<u>20,7</u>	<u>77</u>
2. Расширение торговли <u>b/</u>			
Структурная перестройка <u>c/</u>	3,1	7,3	22
Экспортный потенциал	2,1	1,4	1
Эффективность торговли	4,1	29,0	84
Развитие сферы услуг	1,9	1,2	5
Морские грузоперевозки, порты и смешанные перевозки	7,6	15,3	42
Страхование	1,4	0,4	5
	<u>20,2</u>	<u>54,6</u>	<u>159</u>
3. Наименее развитые, не имеющие выхода к морю и островные развивающиеся страны и специальные программы			
Наименее развитые страны	7,6	0,6	8
Не имеющие выхода к морю и островные развивающиеся страны	3,1	2,1	5
	<u>10,7</u>	<u>2,7</u>	<u>13</u>
4. Наука и техника в целях устойчивого развития			
Наука и техника	2,8	1,4	10
Инвестиции и технология	4,4	-	-
	<u>7,2</u>	<u>1,4</u>	<u>10</u>
5. Транснациональные корпорации			
Транснациональные корпорации	13,3	7,0	22
Развитие людских ресурсов			
Компьютеризированная учебная программа	<u>d/</u>	13,6	23
Всего	100	100	304

a/ Обширные экономические пространства, региональные интеграционные процессы и проблемы системного характера в области международной торговли.

b/ Расширение торговли, содействие экспорту и развитие сектора услуг.

c/ Структурная перестройка и возможности в области торговли.

d/ Финансирование этой программы, элементы которой были подготовлены сотрудниками различных подпрограмм, осуществляется 1) частично за счет ассигнований из регулярного бюджета на расходы по персоналу и 2) из оперативных целевых фондов. Программа дается отдельной строкой, поскольку ею управляет Группа по техническому сотрудничеству.

20. В ходе обзора были сделаны два конкретных замечания. Во-первых, отмечается плохая увязка между регулярной программой работы и основными программами, финансируемыми за счет внебюджетных ресурсов, причем основные программы осуществляются отдельно. Здесь также можно отметить недостаточную координацию между различными отделами ЮНКТАД при осуществлении внебюджетной деятельности. Во-вторых, ресурсы, выделяемые из регулярного бюджета, используются в целях осуществления ряда узких внебюджетных видов деятельности, что приводит к тому, что на сотрудников ложится двойная ответственность за оперативную и регулярную работу. Тот довод, что оперативная и регулярная работа должна взаимно обогащать друг друга, имеет под собой основания, и признано, что в некоторых конкретных случаях трудно провести различие между этими двумя видами деятельности. Тем не менее необходимо попытаться принять меры для того, чтобы средства из регулярного бюджета в полной мере использовались на деятельность, предусмотренную регулярным бюджетом. ЮНКТАД, возможно, пожелает пересмотреть текущую практику двойной ответственности и внести организационные коррективы, разграничивающие эти две области работы.

21. Представляется, что некоторые основные виды внебюджетной деятельности, которые были начаты недавно, дублируют работу других организаций. Понятно, что картагенский мандат образует широкие общие рамки, позволяющие увязывать текущие и будущие программы технического сотрудничества. Однако при анализе общего мандата ЮНКТАД в контексте мандатов, предоставленных организациям-партнерам, выясняется, что ЮНКТАД, похоже, вторглась на территорию, которая раньше принадлежала другим организациям. Хотя и признано, что некоторые из этих видов деятельности осуществляются весьма успешно, представляется, что программы по эффективности торговли и глобальной сети торговых центров дублируют мандат Центра по международной торговле ЮНКТАД/ГАТТ (ЦМТ). Предпринимаемые в настоящее время усилия по созданию совместных проектов между двумя этими организациями могут быть шагом вперед в направлении ликвидации дублирования. Однако определение четкого и бесспорного мандата для ЮНКТАД в этих новых областях возможно лишь при соответствующих программных коррективах в ЦМТ.

22. Недостаточная координация между деятельностью, финансируемой из регулярного бюджета, и программами, финансируемыми из внебюджетных источников, а также тенденция к дублированию деятельности других организаций, в принципе, объясняются отсутствием политики в области технического сотрудничества, которая учитывала бы стратегии и приоритеты секретариата ЮНКТАД. Проблема усугубляется недостаточным межправительственным и управленческим контролем над внебюджетными ресурсами. Межправительственный надзор остается слабым и основывается на информации об уже свершившихся фактах, которую предоставляет секретариат ЮНКТАД. Кроме того, ситуация в настоящее время такова, что решения о мобилизации и использовании внебюджетных ресурсов принимаются на уровне отдела или даже секции, и основной объем внебюджетной деятельности определяется возможностями финансирования, а не политикой. Группа по политике в области технического сотрудничества и координации сравнительно невелика и занимается, главным образом, поддержанием связей с ПРООН по вопросам

мобилизации ресурсов и консультированием отдельных руководителей проектов по техническим аспектам представления проекта. Никакого центрального органа высокого уровня для формулирования политики и координации внебюджетной деятельности не существует. Чтобы обеспечить такое центральное руководство, ЮНКТАД следует подумать о создании некоего комитета по обзору внебюджетной деятельности, в состав которого входили бы начальники отделов, определяющие политику в отношении внебюджетных ресурсов и осуществления финансируемых за счет этих ресурсов отдельных проектов. Такой комитет мог бы обслуживаться уже существующей Группой по политике в области технического сотрудничества и координации.

23. Выявлены недостатки в области программной поддержки мероприятий по техническому сотрудничеству и классификации проектных мероприятий. Группа отметила, что в использовании средств по статьям накладных расходов не учитываются действительные потребности и отсутствует транспарентность. Ресурсы для поддержки программ должны использоваться в целях основной и административной поддержки проектов с учетом конкретных потребностей отдельных проектов, как это предусмотрено в административной инструкции ST/AT/286. Такой подход не нашел отражения при подготовке и утверждении элемента поддержки бюджета программ ЮНКТАД. Решения по поддержке программ принимаются с участием Отдела по поддержке программ и управленческому обслуживанию без надлежащего учета принципа транспарентности и участия старших управляющих программами. Кроме того, в настоящее время счет поддержки программ является дефицитным: 2,8 млн. долл. США по смете поступлений против 4,3 млн. долл. США по смете расходов на двухгодичный период 1994–1995 годов. Что касается укомплектования кадрами, то, в частности, имеется ряд сотрудников на постоянных контрактах, занимающихся вопросами поддержки программ, что ограничивает возможности для корректировки расходов на цели поддержки программ с учетом колебаний объема поступлений для поддержки программ. Эффективный контроль можно установить за счет обеспечения того, чтобы элемент поддержки программ предлагаемого бюджета представлялся на утверждение комитета по обзору внебюджетной деятельности, как это предлагается выше.

24. Группа отметила также, что немалую часть проектов технического сотрудничества, осуществляемых ЮНКТАД, представляют мероприятия, реализуемые в поддержку основных программ. Управление этими двумя видами деятельности совершенно различно и предусматривает более высокую степень делегирования полномочий учреждению–исполнителю в случае оперативных проектов, т.е. полный контроль за учреждением должностей серии 200 и набором на эти должности в случае оперативных проектов, по сравнению с должностями серии 100 для мероприятий, осуществляемых в поддержку основных программ, которые предусматривают обзор и утверждение со стороны Центральные учреждений Организации Объединенных Наций. Мнение группы таково, что ЮНКТАД классифицировала все мероприятия, финансируемые из внебюджетных источников, как оперативные проекты, с тем чтобы обеспечить гибкость, необходимую для учреждения должностей серии 200. Группа считает, что в целях обеспечения транспарентности и надлежащего управления ресурсами ЮНКТАД следует соблюдать надлежащую классификацию внебюджетной деятельности.

25. Что касается служб административной поддержки проектов в области технического сотрудничества, то у группы есть основания полагать, что они действуют неэффективно, и это вызывает задержки в процессе осуществления. Основная причина этих задержек заключается в отсутствии транспарентности в том, что касается своевременного предоставления сотрудникам, занимающимся проектами, соответствующей финансовой информации, которая позволила бы лучшим образом планировать осуществление проектов, прежде всего, с точки зрения найма и материально-технического снабжения. В этой связи группа отметила, что информация, к которой сотрудники, занимающиеся проектами, должны иметь доступ на регулярной основе, предоставляется ежемесячно в виде недостаточно четко продуманных "сводок данных о проекте",

содержащих излишнюю описательную информацию и лишь обрывочные финансовые сведения. Группа также отметила, что, хотя формат большинства проектов отвечает требованиям руководства ПРООН по подготовке проектов, в секретариате ЮНКТАД имеется лишь один экземпляр этого руководства.

#### **v. ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ И УКОМПЛЕКТОВАНИЯ КАДРАМИ**

26. Самый последний вариант структуры секретариата ЮНКТАД был утвержден в феврале 1994 года ее бывшим генеральным секретарем. Этот вариант был принят в результате организационной перестройки ЮНКТАД после передачи ей программ по транснациональным корпорациям и по науке и технике в целях развития на условиях, определенных Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 47/212 В от 6 мая 1993 года и 48/228 от 23 декабря 1993 года. Дополнительным фактором перестройки была структура подпрограмм, переданных в ведение ЮНКТАД, а также ресурсная база (прежде всего, высших уровней управления) секретариата ЮНКТАД, определенная в утвержденном Генеральной Ассамблеей бюджете по программам на двухгодичный период 1994-1995 годов. Новая структура не была во всех деталях разработана при помощи руководства по организационным вопросам. Кроме того, остались без окончательной проработки сферы компетенции секций и групп, действующих в рамках различных отделов. Организационная структура представлена в приложении II.

27. Организационно структура ЮНКТАД предусматривает наличие девяти отделов. Каждый из девяти отделов в среднем включает приблизительно 28 должностей категории специалистов и выше. Вопреки практике Организации Объединенных Наций канцелярии глав отделов часто укомплектованы большим числом сотрудников, причем слишком высокого уровня. В одном случае в канцелярии директора отдела заняты два сотрудника категории Д-1 и два сотрудника категории С-5; а в других случаях исполняющим обязанности начальников отдела помощь оказывают один или два сотрудника уровня С-5 и С-4. Что касается предлагаемой структуры должностей ЮНКТАД на двухгодичный период 1996-1997 годов, то отмечается, что из 267 должностей категории специалистов и выше восемь должностей - уровня Д-2, 28 - Д-1 и 60 - С-5. Предлагаемая структура должностей предусматривает больше должностей уровня С-5, чем С-4, и предельно насыщена должностями высокого уровня. Кроме того, как представляется, число сотрудников категории общего обслуживания и других категорий (205 человек) чрезмерно велико по сравнению с числом сотрудников категории специалистов.

28. Структура отделов как бы повторяет межправительственную структуру ЮНКТАД, что приводит к искусственному обособлению структурных единиц, причем каждый отдел сохраняет почти независимый статус. Нынешняя структура не соответствует потребностям программ и предусматривает наличие секторальных отделов параллельно с межсекторальными. Вследствие этого ответственность за осуществление некоторых подпрограмм ложится одновременно на несколько отделов или подразделений. В результате подотчетность размыта, а деятельность по схожим направлениям недостаточно интегрирована. Ситуация усугубляется отсутствием четкой внутренней организации каждого отдела. Как видно из Приложения II, каждый отдел состоит из нескольких подразделений. Большинство из этих подразделений не имеют ни четко очерченного круга обязанностей, ни ясного представления, как им работать друг с другом. Фактически, в большинстве случаев неясно, являются ли они службами, отделениями, секциями или группами. В результате некоторые из этих подразделений на деле обрели статус автономии и потому обладают "независимыми" полномочиями в рамках того отдела, в состав которого они входят.

29. Следует отметить, что нынешняя организационная структура ЮНКТАД не содействует обеспечению согласованности политики. Как представляется, работа различных организационных подразделений не оказывает взаимной поддержки. Это дополнительно усугубляется ограниченной эффективностью надзора за программами и координационных функций в рамках секретариата, как об этом говорится в разделе III настоящего доклада. Отсутствие согласованной политики становится очевидным при сравнении политических рекомендаций, содержащихся в основных публикациях ЮНКТАД, а именно в "Докладе о торговле и развитии", "World Investment Report" ("Доклад об инвестициях в мире") и "Докладе о наименее развитых странах". Об отсутствии надлежащей степени скоординированности политики также говорит отсутствие комплексного стратегического документа, представляемого секретариатом ЮНКТАД на рассмотрение Совету по торговле и развитию, который позволяет исчерпывающим образом анализировать проблемы в области торговли, сырьевых товаров, финансов, инвестиций, технологии и услуг.

30. Еще один вопрос, который касается организационной структуры, связан с объединенными группами ЮНКТАД и Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана, Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна, Экономической комиссии для Африки и Экономической и социальной комиссии для Западной Азии. Эти группы должны выступать в качестве координационных центров для деятельности ЮНКТАД в области транснациональных корпораций, особенно в том, что касается научных исследований, информации и поддержания связей с правительствами в странах региона. Установленные группой факты свидетельствуют о том, что ЮНКТАД не располагает бюджетным контролем за ресурсами этих групп и обладает чрезвычайно ограниченными возможностями для контроля за программами. В результате данные группы фактически стали частью региональных комиссий, почти или полностью независимой от ЮНКТАД, хотя соответствующие ресурсы выделяются из бюджета ЮНКТАД по программам. ЮНКТАД следует заключить новые соглашения с региональными комиссиями в целях обеспечения совместной отчетности за программу работы и использование ресурсов объединенных групп. По мнению группы УСВН, эти группы уже давно должны были быть в полном масштабе привлечены к основной деятельности и решению первоочередных задач ЮНКТАД через систему совместного программирования и совместного осуществления программ, с тем чтобы оправдать свое существование и финансирование.

31. Что касается вопроса об укомплектовании кадрами, то группа отметила, что большое число сотрудников ЮНКТАД рассматриваются в качестве чрезвычайно инициативных, компетентных и продуктивных работников. Однако есть также ряд сотрудников на должностях высокого уровня, которые, как представляется, не обеспечивают ощутимые результаты и не обладают качествами, требуемыми в условиях новой ориентации программы работы ЮНКТАД. В основе этого наблюдения лежат два главных момента. Во-первых, вследствие прагматической ориентации ЮНКТАД в предшествующий период имела место политизация ее деятельности, в связи с чем назначения на старшие должности не всегда осуществлялись с учетом наличия профессионального опыта. Во-вторых, смена акцентов в программе ЮНКТАД, особенно после сессии Конференции в Картахене, повлекла за собой механическую реорганизацию секретариата и перемещение сотрудников, которые не всегда обладают надлежащей квалификацией для деятельности в новой сфере. Необеспечивающие надлежащих результатов сотрудники часто направляются в отдельные подразделения (например, Отдел по экономическому сотрудничеству между развивающимися странами и специальным программам) или трудоустраиваются за счет укрупнения канцелярий глав отделов, как об этом уже говорилось выше. В этой связи группа отметила, что, как представляется, в большинстве отделов имеется излишнее число сотрудников на должностях категории специалистов и, особенно, на должностях категории общего обслуживания. Это наблюдение, по-видимому, подтверждается представленными данными о несоразмерно большом числе рабочих месяцев, которые были использованы в ходе осуществления ряда мероприятий, рассмотренных группой.

## VI. ПОДДЕРЖКА ПРОГРАММ И УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

32. Отдел поддержки программ и управленческого обслуживания включает следующие подразделения: а) Группу координации и оценки программ; б) Группу по вопросам политики в области технического сотрудничества и координации; в) Административную службу, в которую входят секции персонала, бюджета и общего обслуживания; г) Службу по делам конференций и обеспечению связи; е) секретариат Совета; ф) Секцию по вопросам управления данными.

33. Функции вышеуказанных подразделений, по-видимому, имеют мало общего. Группа не смогла найти логического объяснения для такого организационного объединения подразделений, столь сильно различающихся по функциям, и была вынуждена сделать вывод о том, что большинство этих подразделений были объединены исходя из соображений удобства управления. Как таковые эти подразделения не помогают, но и не мешают работать друг другу. Кроме того, группа не обнаружила каких-либо убедительных данных, которые свидетельствовали бы о том, что директор по вопросам поддержки программ и управленческому обслуживанию на регулярной основе направляет работу этих подразделений или руководит ею в целях обеспечения их полной функциональности в рамках существующей организационной структуры. Напротив, как следует из пунктов 39 и 41 ниже, деятельность некоторых из этих подразделений была малоэффективной.

34. Группа считает, что функции в области разработки политики Группы по координации и оценке программ и Группы по политике и координации в области технического сотрудничества в большей мере связаны с административным управлением и руководством и должны быть переданы в соответствующее подразделение. Аналогичным образом, секретариат Совета и группа по обеспечению связи, которыми в настоящее время, в том, что касается основной деятельности, управляет непосредственно генеральный секретарь ЮНКТАД, также следует передать в другое подразделение. Группа отметила, что функция секции управления данными включает обслуживание инфраструктуры электронной обработки данных, а также ответственность за подготовку материалов по вопросам существа для основных отделов и их статистическое обслуживание. Кроме того, в некоторых основных отделах существуют дополнительные статистические службы, которые, по-видимому, работают независимо от Секции управления данными. С учетом вышеизложенного, группа считает, что в этой области необходимо провести рационализацию посредством передачи, насколько это возможно, функций, связанных со статистическим обслуживанием и подготовкой статистических материалов, основным отделам.

35. Масштабы полномочий и влияния Отдела по поддержке программ и управленческому обслуживанию становятся полностью понятны, когда речь заходит о деятельности административной службы, в ведении которой находятся вопросы персонала, бюджета и общего обслуживания, включая деятельность секции операций, финансируемой из внебюджетных ресурсов. В ходе серии интервью, проведенных в 1993 и 1994 годах по просьбе руководства ЮНКТАД консультантом, опрошенный персонал характеризовал стиль управления этими подразделениями как не столько ориентированный на решение практических задач, сколько на утверждение авторитета, - стиль, для которого характерны безразличие и нежелание сотрудничать, слабый контроль за распространением информации, жесткое толкование установленных правил и не всем понятный и допускающий различного рода исключения процесс принятия решений на основе неофициальных контактов. Группа не обнаружила каких-либо данных, которые говорили бы о том, что руководство принимало меры для решения многочисленных вопросов, поднятых консультантом. Более того, как можно понять из выводов группы, охарактеризованный выше стиль принятия решений в сочетании с вопиющей неэффективностью по-прежнему имеют место.

36. Что касается ресурсов, то в административной службе, состоящей из секций персонала, бюджета и операций, насчитывается 8 должностей категории специалистов, 1 должность местного разряда уровня М-2 и 28 должностей категории общего обслуживания. С учетом масштабов ответственности, возложенной на эти службы, общей численности персонала ЮНКТАД и объема регулярных и внебюджетных ресурсов представляется, что в административной службе ЮНКТАД занято непропорционально много сотрудников высокого уровня и штаты ее раздуты. В ходе интервью сотрудники основных отделов жаловались членам группы на неоперативность и низкое качество работы административных служб. Отсутствие контроля и транспарентности особенно наглядно проявляются в весьма произвольном использовании административно-управленческих должностей, в том, как решаются вопросы перераспределения персонала и заполнения должностей, а также в отсутствии форм кадрового распоряжения Р.5 и обновленных описаний должностных функций значительной части работающих сотрудников. Было отмечено, что администрация в своей деятельности не проявляет достаточной предусмотрительности, в результате чего ей остается лишь реагировать на произошедшие события, редко использует такие важнейшие приемы управления, как установление нормативов выполнения основных административных функций, четко определяющих сроки для принятия административных решений, а также не имеет письменных инструкций или руководств по вопросам внутренней административной процедуры. Большинство опрошенных сотрудников и руководителей программ отмечали слабую подотчетность административной службы. В связи с этим группа считает необходимым рационализировать административную деятельность ЮНКТАД. Кроме того, в целях повышения эффективности деятельности административных служб и повышения степени подотчетности их персонала ЮНКТАД следует рассмотреть возможность разработки – исходя из наивысших достигнутых показателей – системы нормативов, характеризующих эффективность деятельности административных служб и регламентирующих сроки и качество выполнения административной деятельности. Контроль за фактическим выполнением такой деятельности с помощью подобной системы нормативов, вероятно, поможет выявить проблемы и определить, какие меры следует принять для их решения.

37. В этой связи группа отметила, что в настоящее время пересматриваются принципы административной деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций в Женеве. 1 мая 1995 года Управление людских ресурсов делегировало Отделению Организации Объединенных Наций в Женеве полномочия в отношении решения кадровых вопросов. В будущем предлагается также передать в Женеву полномочия в отношении решения бюджетно-финансовых вопросов. Предполагается, что реализация предложенных преобразований позволит упростить административную структуру, в результате чего возрастет доля административных решений, принимаемых на местном уровне. По мнению группы, внедрение этой новой схемы позволяет пересмотреть весь комплекс отношений между ЮНКТАД и Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве в интересах повышения эффективности административной деятельности ЮНКТАД. Например, за набор сотрудников на должности, заполняемые на основе Правил о персонале серии 200, вне ЮНКТАД, следует отвечать не ЮНКТАД, а Отделению Организации Объединенных Наций в Женеве. Группа с удивлением узнала, что администрация ЮНКТАД предоставляет на основании 200 серии Правил о персонале контракты сотрудникам, набираемым для работы в области защиты прав человека.

## **vii. НАДЗОР ЗА ПРОГРАММАМИ**

38. Для действующего механизма надзора за программами на этапах их разработки, осуществления, координации и оценки характерны некоторые моменты, свидетельствующие о его малой эффективности и организационной разобщенности. Так, в ЮНКТАД, например, существует три различных центра надзора за программами, а именно: Группа координации и оценки

программ, Группа по вопросам политики в области технического сотрудничества и координации и Служба по координации политики и внешним сношениям. Первые два подразделения входят в Отдел по поддержке программ и управленческому обслуживанию, а третье подразделение находится в ведении канцелярии генерального секретаря ЮНКТАД и подчиняется ему непосредственно. Ниже приводится краткое описание функций этих подразделений:

а) Группа координации и оценки программ отвечает за разработку и реализацию системы внутренней оценки. Применительно к выполнению этой функции Группа подчиняется непосредственно генеральному секретарю ЮНКТАД. На Группу также возложена подготовка среднесрочного плана и бюджета по программам, включая разработку и реализацию системы контроля. По всем подобным вопросам программного характера Группа отчитывается перед директором Отдела по поддержке программ и управленческому обслуживанию;

б) Группа по вопросам политики в области технического сотрудничества и координации отвечает за разработку и проведение общей политики ЮНКТАД по вопросам технического сотрудничества, включая обеспечение согласованности такой политики с результатами исследований и анализа политики, обеспечение координации деятельности в области технического сотрудничества и схем финансирования, поощрение комплексного подхода к техническому сотрудничеству, мобилизацию ресурсов на цели разработки программ и контроль за осуществлением проектов;

с) функции Службы по координации политики и внешним сношениям включают согласование и проверку с точки зрения вопросов существа всей документации, подготовленной для представления на рассмотрение в межправительственные органы, подготовку и обеспечение программы издательской деятельности, а также заявлений по вопросам существа и диалога с внешними учреждениями.

39. Обзор деятельности, осуществляемой Группой координации и оценки программ, показывает, что эта группа не могла и не может выполнять возложенные на нее функции. Проведенная Группой за последние три года работа над подпрограммами, намеченными для самооценки, практически незаметна. Что же касается ее функций, связанных с координацией программирования в рамках ЮНКТАД, то такая работа вообще не ведется. В этом отношении группа отметила, что Группа координации и оценки программ принимала в этой деятельности в 1996-1997 годах, в лучшем случае, самое незначительное участие. Ответственность за координацию такой деятельности была возложена на начальника административной службы. Группе не удалось выяснить, с помощью какого механизма осуществлялась координация программ, предусмотренных в предлагаемом бюджете по программам. Единственная область, в которую Группа координации и оценки программ внесла заметный вклад, - это мониторинг осуществления программ. И хотя усилия, предпринятые в целях совершенствования содержания и повышения надежности деятельности в области координации, заслуживают одобрения, предстоит еще немало сделать для того, чтобы такая деятельность могла стать полезным инструментом управления.

40. Что касается Службы по координации политики и внешним сношениям, группа не совсем понимает мотивы объединения в рамках единой службы, с одной стороны, функциональных единиц, занимающихся вопросами программ, а с другой, - отвечающих за вопросы распространения информации для печати и связь с общественностью. По мнению группы, координация деятельности и внешние сношения применительно к вопросам, касающимся программ, должны относиться к сфере ответственности и кругу ведения Группы координации и оценки программ. Что касается координации сотрудничества с государствами-членами и взаимодействия с руководящими органами, то наиболее подходящим органом, способным выполнить такую обязанность, является канцелярия секретаря Совета. Группа также отметила наличие в Службе небольшого подразделения, возглавляемого сотрудником, занимающим должность класса С-4, на



которое возложена ответственность за проверку с точки зрения соответствия общей политике и позициям по вопросам существа всей документации и выдачу разрешительных санкций на выпуск документации из секретариата. Группа считает, что эта функция должна быть возложена на директоров отделов, должности которых занимают старшие сотрудники класса Д-2. В результате выборочной проверки документации было установлено, что вносимый Группой вклад в повышение качества документации посредством обеспечения разрешительного режима ее выпуска далеко не соответствует уровню затрат, а в некоторых случаях является чисто надуманным. Группа хотела бы отметить, что большинство опрошенных руководителей программ выразили серьезные сомнения в целесообразности разрешительного режима выпуска документации в его нынешнем виде.

41. Группа изучила деятельность Группы по политике и координации в области технического сотрудничества на основе изданных в разное время документов, определяющих функции последней. Группа не обнаружила какой-либо документации, которая свидетельствовала бы о том, что это подразделение активно участвует во внедрении комплексного подхода ко всей деятельности ЮНКТАД в области технического сотрудничества или в контроле за осуществлением этой деятельности. Кроме того, роль подразделения в области мобилизации ресурсов была довольно скромной по сравнению с тем значительным объемом средств, которые мобилизуются в рамках инициатив отдельных руководителей проектов. Как представляется, Группа по политике и координации в области технического сотрудничества является необычным функциональным подразделением, с трудом поддающимся определению. Хотя основные фактически выполняемые ею функции – которые сводятся главным образом к оперативным аспектам исполнительного руководства – действительно относятся к техническому сотрудничеству, Группа руководит осуществлением одной из основных программ, а именно межсекторальной учебной программой "Трейнфортрейд" (подготовка кадров для торговли), являющейся третьей по объему расходов статей в разделе общих оперативных расходов, а также совместно с Административной службой осуществляет функции надзора в отношении оперативной деятельности (административная поддержка финансирования проектов). Наша Группа пришла к однозначному выводу, что роль этого подразделения в формировании и координации политики в области технического сотрудничества и в надзоре за ее осуществлением минимальна. Группа считает, что функция надзора в области технического сотрудничества особенно актуальна в случае ЮНКТАД, где ответственность за разработку проектов технического сотрудничества и руководство их осуществлением, включая разработку планов деятельности по проектам и обеспечение поддержки в вопросах существа, лежит на соответствующих отделах секретариата. В этой связи необходимо укрепить функцию директивного руководства и обеспечить большую интеграцию деятельности по техническому сотрудничеству в общую программу деятельности.

## **viii. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **A. Вопросы существа**

42. Секретариат ЮНКТАД может вернуть себе ведущую роль в содействии развитию, роль "мозгового центра" для развивающихся стран, лишь при условии, что его взгляд будет в большей степени устремлен в будущее, нежели в прошлое. Эта роль, которую следует сформулировать с точки зрения необходимых программных и организационных изменений, должна быть в полной мере осознана старшими руководителями всех уровней. Секретариат должен быть готов представить предложения по этим изменениям девятой сессии в виде комплексной стратегии на предстоящие годы совместно с перечнем приоритетных направлений деятельности.

43. Следует по-новому подойти к программе деятельности, с тем чтобы перенести акцент с деятельности, которая уже не вызывает существенного интереса у государств-членов, на

деятельность, действительно представляющую для них значительный интерес. Для этого необходимо критически рассмотреть в свете новых задач вопрос о продолжении ранее проводившихся видов деятельности. Новые мероприятия не должны дублировать деятельность других организаций системы Организации Объединенных Наций. Скорее, в рамках нового общего мандата ЮНКТАД секретариату следует сосредоточить внимание на тех областях, где он располагает бесспорной компетентностью и сравнительными преимуществами, а именно на исследованиях и тактическом анализе возникающих вопросов с целью подключения аспектов развития на раннем этапе международного обсуждения этих вопросов.

44. Процесс программирования и составления бюджета следует использовать более эффективно, чем прежде. Финансовые трудности заставляют более строго подходить к выбору охватываемых вопросов, а также обеспечивать большую интеграцию программы деятельности в меньшее число взаимоподкрепляющих мероприятий. Следует также на этапе разработки программ рассматривать вопросы параллелизма и дополняемости с учетом деятельности других организаций. Даже в тех случаях, когда аналогичные мандаты порой приводят к определенному дублированию деятельности, ЮНКТАД следует изучать возможность более эффективного разделения труда между различными организациями. Первым шагом в этом направлении могла бы стать систематическая координация и совместное осуществление мероприятий при ведущей роли одной из организаций.

45. С этим связан также вопрос о деятельности по техническому сотрудничеству. Выводы, приведенные в разделе IV настоящего доклада, говорят о том, что ЮНКТАД следует стремиться интегрировать свою регулярную программную деятельность с деятельностью, финансируемой за счет внебюджетных источников, в контексте четко сформулированной политики в области технического сотрудничества. Согласно этим же выводам, большая часть внебюджетных ресурсов используется для финансирования небольшого числа успешных оперативных проектов. Ввиду этого рекомендуется уделять больше внимания мобилизации ресурсов для консультативного обслуживания по вопросам корректировки политики и институционального развития. Секретариату следует также принять безотлагательные меры для решения проблем, указанных в пунктах 23–25 выше, касающихся использования ресурсов для покрытия накладных расходов и оказания административной поддержки деятельности по техническому сотрудничеству.

#### В. Вопросы административного управления и организационной структуры

46. В выводах говорится, что секретариат ЮНКТАД функционирует в среде, отнюдь не способствующей повышению эффективности и результативности. Секретариат имеет раздутые штаты и непомерно большую долю сотрудников руководящего уровня. Организационная структура представляется необоснованной и не соответствует должным образом содержанию программ. Функциональные обязанности отделов и их подразделений не вполне ясны, а организационные связи не дают четкого представления об их подотчетности. Положение осложняется невысокой эффективностью надзора за осуществлением программ и недостатками на уровне управления. Последний момент особенно актуален, учитывая его влияние на дисциплину и деморализующее воздействие на персонал.

47. В свете вышесказанного руководству ЮНКТАД рекомендуется принять следующие меры:

а) следует упорядочить организационную структуру за счет сокращения числа отделов. В процессе ее упорядочения следует в полной мере учитывать существующую взаимодополняемость и стремиться расширить возможности секретариата в том, что касается деятельности по тематической проблематике. Процесс упорядочения организационной структуры может включать следующие меры: i) слияние Отдела сырьевых товаров и Отдела международной торговли; ii) передачу деятельности в области науки и техники в ведение Отдела по транснациональным корпорациям и

инвестициям; iii) распределение деятельности в области экономического сотрудничества между развивающимися странами между различными отделами; iv) сокращение размеров Отдела оперативно-функционального и управленческого обслуживания программ при ограничении его функций административным обслуживанием и поддержкой и передаче других его компонентов в соответствующие области, такие, как исполнительное руководство и управление и секретариат Совета; v) расформирование Службы координации политики и внешних сношений и передачу ее функций и ресурсов в канцелярию Генерального секретаря, Группу по координации и оценке программ, секретариат Совета и основные отделы;

b) ЮНКТАД следует изучить возможность обеспечения обслуживания новосозданных подкомитетов ее директивных органов в рамках существующей структуры, а не за счет создания новых секций или групп для их обслуживания;

c) следует четко сформулировать круг ведения отделов, секторов, секций и групп и организационные связи между ними;

d) ЮНКТАД и региональным комиссиям следует достичь договоренности в отношении продолжения деятельности совместных групп с целью обеспечения совместной подотчетности в вопросах осуществления программ деятельности и использования ресурсов;

e) следует поручить секторальным отделам, выполняющим межсекторальные функции, обеспечить максимально возможную степень согласованности политики и не допускать дублирования. В качестве примера для других межсекторальных тем можно было бы использовать подход к вопросу устойчивого развития;

f) чтобы решить проблему переукомплектованности штатов и непомерно большой доли сотрудников руководящего уровня в секретариате, следует поставить задачу сократить на 10 процентов число штатных сотрудников категории специалистов. Цель эта представляется достаточно скромной и может быть достигнута за счет описанного выше упорядочения организационной структуры и сокращения штатов канцелярий директоров. Ее достижению способствовали бы также реальные усилия по выявлению функций, необходимость в которых отпала. По мнению Группы, такие сокращения никак не скажутся на эффективности или результативности деятельности ЮНКТАД и ее служб;

g) в этой связи особое внимание следует уделить сокращению числа должностей класса Д-2, Д-1 и С-5. Группа считает, что секретариат мог бы упразднить четыре должности класса Д-2 без какого-либо ущерба для эффективности своей деятельности;

h) до завершения мероприятий по упорядочению организационной структуры заполнять вакантные должности класса Д-2, Д-1 и С-5 не следует;

i) следует проанализировать рабочую нагрузку персонала категории общего обслуживания в целом по секретариату, чтобы определить степень переукомплектования штата работников этой категории. По мнению Группы, секретариат ЮНКТАД мог бы без каких-либо трудностей сократить число сотрудников категории общего обслуживания на 15-20 процентов. Такое сокращение позволило бы обеспечить более разумное соотношение между числом должностей категории общего обслуживания и числом должностей категории специалистов;

j) администрации следует направить всем штатным сотрудникам обновленные кадровые распоряжения. Она должна также принять меры к тому, чтобы у всех сотрудников были

должностные инструкции, составленные с учетом класса их должности и соответствующие их функциям и обязанностям;

к) Группу по координации и оценке программ следует наделить необходимыми полномочиями и укрепить ее как в качественном, так и в количественном отношении, с тем чтобы она могла выполнять свои функции. Она должна быть подотчетна непосредственно Генеральному секретарю ЮНКТАД;

л) Группа по политике и координации в области технического сотрудничества должна выполнять функции, указанные в ее круге ведения, и обеспечивать последовательность и необходимую направленность оперативной деятельности ЮНКТАД. Она не должна непосредственно участвовать в исполнении проектов и должна быть подотчетна непосредственно Генеральному секретарю ЮНКТАД;

м) следует упорядочить деятельность Отдела оперативно-функционального и управленческого обслуживания программ, оставив за ним лишь функции, связанные с обеспечением административной поддержки. Отдел должен возглавляться сотрудником уровня Д-1;

н) следует решить вопрос о двойных функциях Директора Отдела по наименее развитым, не имеющим выхода к морю и островным развивающимся странам (см. приложение I, пункт 10);

о) для административных служб следует ввести систему базовых показателей, которая основывалась бы на наилучшей существующей практике и позволяла бы создать систему отчетности этих служб. Такая система должна предусматривать также надлежащую процедуру обратной связи от основных отделов (т.е. потребителей), необходимую для оценки эффективности работы этих служб;

р) ЮНКТАД и Отделению Организации Объединенных Наций в Женеве следует рассмотреть административные процедуры с целью достижения договоренности о рациональном распределении функций;

с) наконец, руководству ЮНКТАД следует принять меры для улучшения горизонтальных связей между сотрудниками на должностях различного уровня ответственности. Оно должно также обеспечить подготовку кадров в области управления и руководства, а также подготовку кадров в основных областях с целью повышения профессиональной квалификации штатных сотрудников.

#### Примечание

1/ См. Документы Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, восьмая сессия, доклад и приложения (TD/364/Rev.1) (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.II.D.5).

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### Замечания, касающиеся конкретных основных отделов

#### А. Отдел сырьевых товаров

1. Деятельность в области сырьевых товаров проводится Отделом сырьевых товаров и Секцией службы обработки данных, которая подготавливает большую часть статистических данных по сырьевым товарам. Секция службы обработки данных подготавливает статистические данные по сырьевым товарам на основе данных о торговле сырьевыми товарами, составляемых Статистическим отделом Организации Объединенных Наций (КОМТРЕЙД), Отделом сырьевых товаров и Отделом международной торговли, Международным валютным фондом, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, Организацией стран-экспортеров нефти и другими международными организациями. Кроме того, существуют узкоспециализированные публикации, например, ежемесячные бюллетени цен на сырьевые товары, и подробные публикации, содержащие статистические данные по металлам (например, по жести, вольфраму, стали) с разбивкой по ценам, производству, потреблению и торговым операциям. В целом Группа установила, что статистические публикации являются относительно актуальными и представлены в формате, который может быть использован для целей анализа. Говоря обобщенно, подготавливаемые Отделом доклады относятся к двум категориям: к категории докладов, содержащих информацию о текущих тенденциях на конкретных рынках сырьевых товаров, таких, как желье, сталь и т.д., или о тех или иных сырьевых товарах в привязке к определенным регионам, либо к категории докладов, посвященных общим проблемам государств-экспортеров сырьевых товаров в процессе развития. Некоторые из проводившихся в последнее время аналитических исследований охватывали вопрос о последствиях стратегии устойчивого развития для государств-экспортеров сырьевых товаров. Изученные Группой доклады носили аналитический характер и были весьма специальными, что отражает опыт подготовивших их сотрудников и консультантов. При их составлении был проделан значительный объем исследований, и в них содержатся ссылки на научную литературу.

#### В. Отдел международной торговли

2. Деятельность Отдела сырьевых товаров и Отдела международной торговли в некоторых аспектах дублируется. Оба отдела занимаются связями между политикой в области торговли и развитием, торговлей и охраной окружающей среды и расширением возможностей развивающихся стран для выхода на экспортный рынок. Разница состоит лишь в товарах, которые являются предметом торговли; например, Отдел международной торговли готовит доклады по вопросам торговли сельскохозяйственной продукцией в целом, в то время как Отдел сырьевых товаров, как правило, готовит доклады по вопросам торговли отдельными разновидностями сельскохозяйственной продукции. Кроме того, Группа отметила разницу в том, чему два указанных отдела уделяют в своих докладах основное внимание. Как упоминалось выше, подготавливаемые Отделом сырьевых товаров доклады, как правило, являются весьма специальными по своему характеру и глубоко аналитическими; эти аспекты в докладах Отдела международной торговли прослеживаются в меньшей степени, однако в них больше внимания уделяется институциональным и правовым сторонам функционирования мировой торговой системы. Оба эти аспекта являются важными, и в этом отношении два указанных отдела дополняют друг друга. Следует рассмотреть вопрос о том, как можно было бы обеспечить их более тесную интеграцию.

### C. Отдел по вопросам развития услуг и эффективности торговли

3. Этот Отдел, возможно, больше ориентирован на практическую деятельность, чем другие отделы ЮНКТАД. Большая часть его работы заключается в оказании технической помощи в целях содействия развивающимся странам в решении практических проблем, связанных с теми аспектами торговли, которые касаются перевозок. Отдел занимается вопросами смешанных перевозок и содействия торговым операциям. Идея заключается в том, чтобы объединить услуги по содействию торговле, транспортные и сопутствующие услуги, добиться более эффективного использования инфраструктуры, процедур и внедрения концепции материально-технического снабжения в целях более дешевого и оперативного решения вопросов, связанных с транспортными аспектами торговли. Используемый подход предусматривает оказание содействия развивающимся странам в разработке методов общего материально-технического снабжения, создании эффективных транспортных путей, надежных систем, подготовке надлежащей документации, соответствующей международным стандартам, и создании возможностей для транзита в целях обеспечения эффективности перевозок и распределения. В системах содействия торговле используется соответствующее программное обеспечение, которое является одним из средств модернизации транспортной инфраструктуры. На всех этапах развития смешанных перевозок оказывается техническая помощь. Например, в рамках программы ТРЭЙНМАР проводится подготовка руководителей учебных центров управления морским транспортом по вопросам проведения учебных курсов. Другим имеющим практическое значение элементом, разработанным Отделом программного обеспечения, является МАСТ – интерактивная база данных в области торговли услугами. Она содержит информацию о принимаемых мерах, включая законодательные акты и положения с разбивкой по странам и секторам. Делая значительный упор на морские перевозки, Отдел занимается также и проблемами всего сектора услуг в целом. Были приведены примеры страновых тематических исследований в секторе услуг по Кении, Бенину и Бурунди. Хотя эти исследования заслуживают весьма высокой оценки, Группа полагает, что аналитические исследования такого рода более целесообразно проводить силами Экономической комиссии для Африки. В качестве одного из секторов сферы услуг, имеющего особое значение для развития, были выделены услуги в области страхования. По мнению Группы, доклад "Insurance in Developing Countries: An Assessment and Review of Developments (1989-1993)" ("Страхование в развивающихся странах: оценка и обзор событий (1989-1993 годы)") является всеобъемлющим в том, что касается обзора деятельности в области страхования по отдельным странам. Он охватывает проблемы и события, затрагивающие все виды страхования. Другим заслуживающим самой высокой оценки документом, связанным с либерализацией услуг в области морских перевозок, является доклад "Progressive Liberalization and the Development of Shipping Services in Developing Countries" ("Прогрессивная либерализация и развитие услуг в области морских перевозок в развивающихся странах").

### D. Отдел по экономическому сотрудничеству между развивающимися странами и специальным программам

4. Деятельность этого Отдела, за исключением Сектора по вопросам смягчения проблемы нищеты, как представляется, дублирует деятельность других отделов ЮНКТАД. Материалы по торговле Юг-Юг, вероятно, мог бы с таким же успехом готовить Отдел международной торговли. Точно так же вопросами валюты, финансирования и инвестиций мог бы заниматься Отдел по вопросам глобальной взаимозависимости. В особом положении находится Специальная экономическая группа по вопросам, касающимся палестинского народа, однако ее работа, вероятно, вполне могла бы быть передана какому-либо другому подразделению ЮНКТАД. Наша группа убедилась в высоком качестве работы Сектора по вопросам смягчения проблемы нищеты, однако она могла бы проводиться силами Отдела по вопросам глобальной взаимозависимости.

Е. Отдел по вопросам глобальной взаимозависимости

5. Этот Отдел является одним из двух основных подразделений, занимающихся в ЮНКТАД вопросами анализа политики (второе – это Отдел по транснациональным корпорациям и инвестициям). Его главный доклад – "Доклад о торговле и развитии" – широко распространяется среди развивающихся стран, где он оказывает существенное влияние на рассмотрение вопросов развития. Впервые он был подготовлен в 1981 году в качестве "экспериментального", став основным докладом ЮНКТАД. До него подготавливался "Обзор международной торговли и развития" – доклад, составлявший половину объема "Доклада о торговле и развитии", однако вполне достаточный с точки зрения целей Совета по торговле и развитию. Учитывая качество и профессионализм, отличающие "Доклад о торговле и развитии", его можно отнести к числу лучших годовых докладов такого рода, подготавливаемых другими организациями системы Организации Объединенных Наций, хотя в нем отражается независимое мнение, которое иногда отличается от мнения других. К числу прочих ежегодных докладов относятся доклады о проведении обзоров, подготавливаемые региональными комиссиями, "Обзор мирового экономического и социального положения" Департамента по экономической и социальной информации и анализу политики, "Доклад Всемирного банка о мировом развитии", "Доклад ПРООН о развитии людских ресурсов" и "Доклад о мировых инвестициях" Отдела по транснациональным корпорациям и инвестициям. Хотя каждый из докладов имеет свою направленность, все они освещают и некоторые общие вопросы политики. Вопрос, касающийся "Доклада о торговле и развитии", состоит в том, стоит ли его вклад в обсуждение вопросов политики тех дополнительных ресурсов, которые необходимы для подготовки доклада такого объема, тогда как для целей Совета по торговле и развитию было бы достаточно доклада объемом в 24 страницы.

6. Группа отметила существование в рамках этого Отдела "Секции по вопросам конверсии", которая, как предполагается, занимается вопросами переориентирования военных расходов на гражданские цели. Группа не смогла обнаружить какой-либо результат деятельности этой Секции, который мог бы оправдать характер ее работы. Поэтому убедиться в актуальности ее деятельности не было возможности.

Г. Отдел по транснациональным корпорациям и инвестициям

7. Как упоминалось выше, этот Отдел представляет собой одно из основных исследовательских подразделений ЮНКТАД. Наиболее важным результатом его деятельности является "Доклад о мировых инвестициях", который на протяжении нескольких последних лет постоянно получает высокую оценку со стороны международных средств массовой информации. В 1994 году средствами массовой информации 37 стран было использовано порядка 252 выдержек из доклада. Тогда же Отделом было подготовлено около 25 исследовательских и политико-аналитических документов лишь по вопросу о прямых иностранных инвестициях. Кроме того, Отдел выступает в качестве спонсора научного журнала "Транснациональные корпорации", в котором публикуются результаты исследований, проводимых университетами, научно-исследовательскими институтами и т.д. На эти весьма серьезные статьи ссылаются эксперты в этой области. Результаты исследовательской деятельности также распространяются в информационном бюллетене "Transnationals". Кроме того, Отдел располагает обширными банками корпоративных данных и информационной службой, которыми могут пользоваться исследователи всего мира. В этом смысле он выполняет функции статистического центра мировой деловой информации.

8. Обнаруженная Группой трудность в проведении исследовательской деятельности Отдела по транснациональным корпорациям и инвестициям состоит в том, что секторальные исследования могут слишком тесно примыкать к мандатам других отделов. Например, трудно провести

разграничение между исследовательской и аналитической деятельностью по вопросам политики на уровне фирм в секторе услуг и более общим анализом либерализации сектора услуг, возложенным на Отдел по вопросам развития услуг и эффективности торговли. Кроме того, как упоминалось выше, Отдел по транснациональным корпорациям и инвестициям и Отдел по вопросам глобальной взаимозависимости занимаются вопросом прямых иностранных инвестиций.

Г. Отдел науки и техники

9. Этот Отдел является единственным отделом в ЮНКТАД, в деятельности которого Группа не обнаружила ничего, указывающего на проведение независимого анализа или исследований по вопросам политики. Можно было бы предположить, что ЮНКТАД присоединится к важному обсуждению по вопросу о роли внутреннего потенциала в области разработки технических средств для развития, который волнует всех людей, пытающихся объяснить процесс развития. По крайней мере, можно было бы ожидать осуществления определенной эмпирической деятельности в этой области для проверки гипотез или проведения каких-то исследований, касающихся надлежащих технологий для стран на разных этапах развития, что имеет большое значение для использования инвестиций.

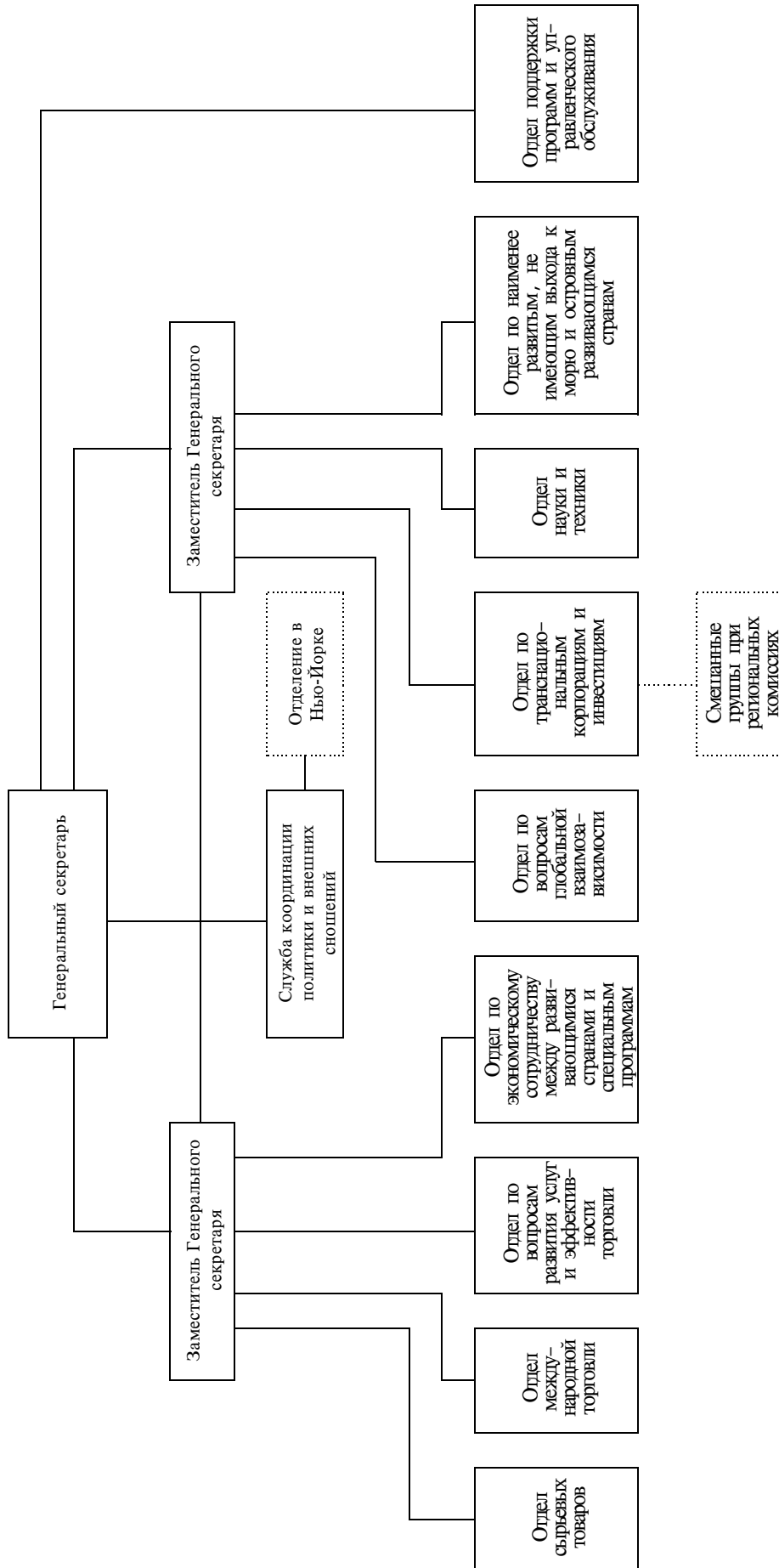
Н. Отдел по наименее развитым, не имеющим выхода к морю и островным развивающимся странам

10. Этим Отделом подготавливается один из трех основных докладов ЮНКТАД – доклад о наименее развитых странах. Группа пришла к выводу о том, что указанный доклад является достаточно полным, так как он освещает наиболее острые вопросы, с которыми сталкиваются наименее развитые страны, и включает приложения, содержащие в достаточной степени обновленные статистические данные. В отношении некоторых аспектов замечания в адрес других отделов касаются и этого Отдела, то есть, секторальный анализ для наименее развитых стран мог бы проводиться отделами, специализирующимися в этих секторах. Кроме того, Группе было сообщено, что Директор Отдела выполняет другие обязанности вне ЮНКТАД, которым он уделяет 75 процентов своего времени. В этой связи Группа считает, что можно было бы создать более оптимальную организационную структуру, при которой можно было бы анализировать проблемы наименее развитых стран без обязательного объединения их в одном отдельном отделе.

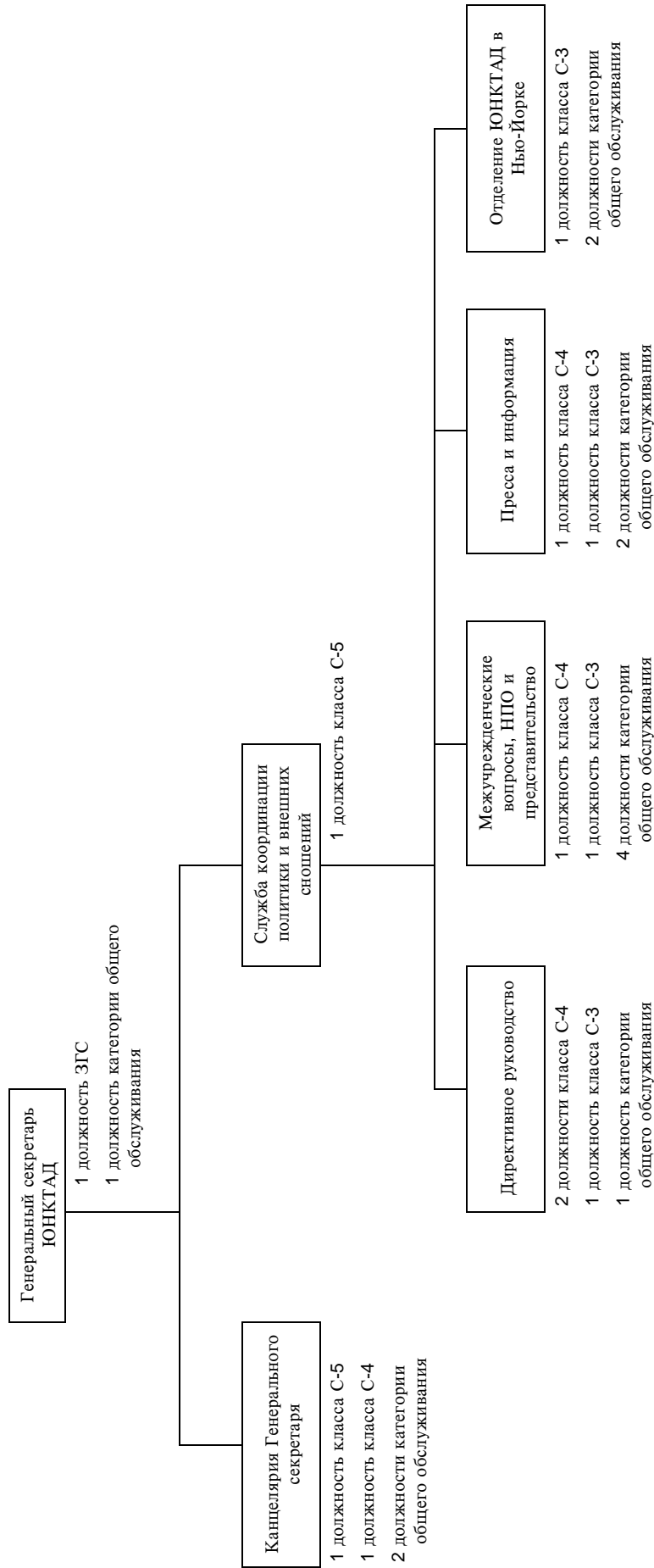


ПРИЛОЖЕНИЕ II

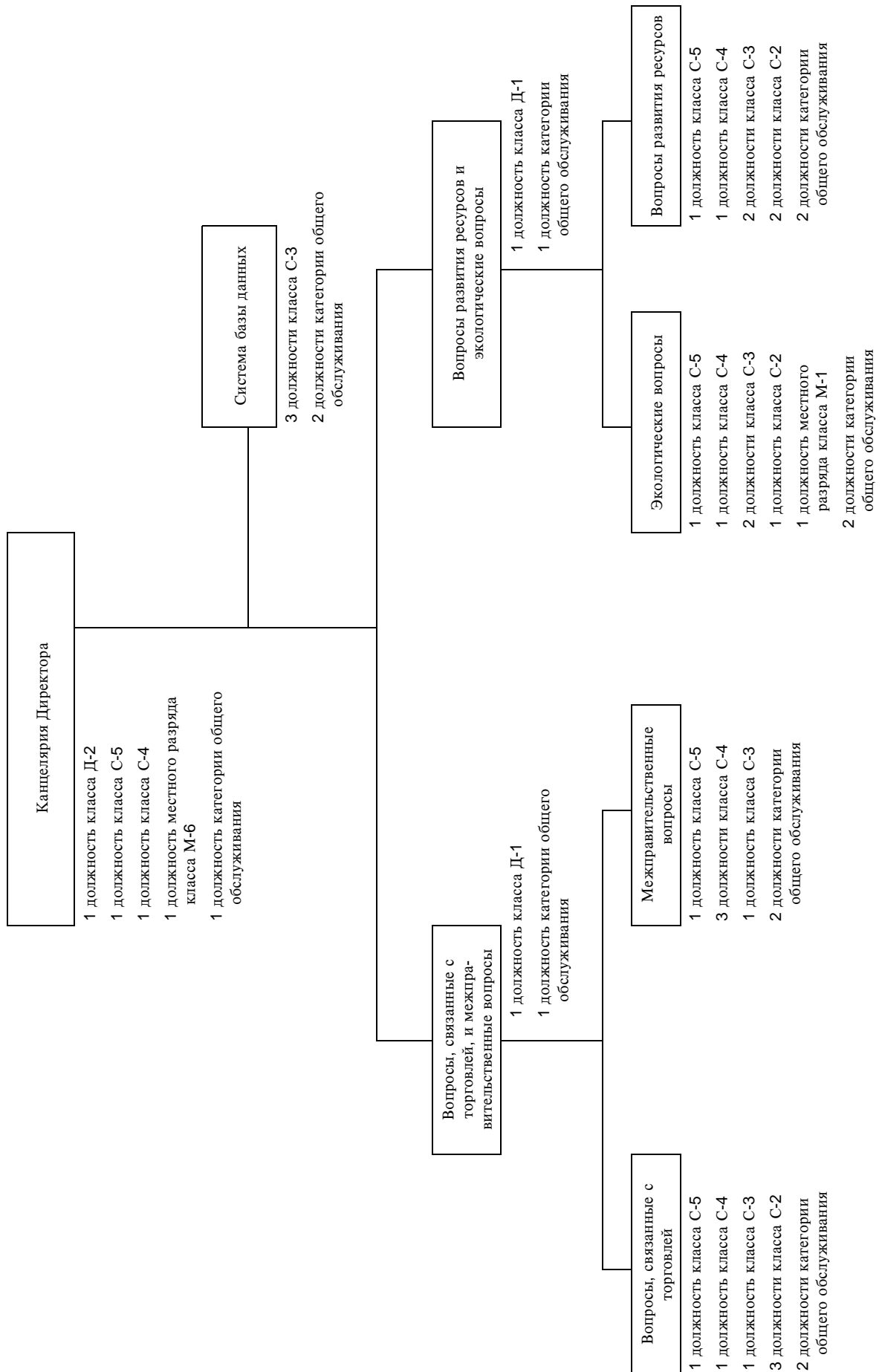
Организационная структура секретариата Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию  
по состоянию на март 1995 года



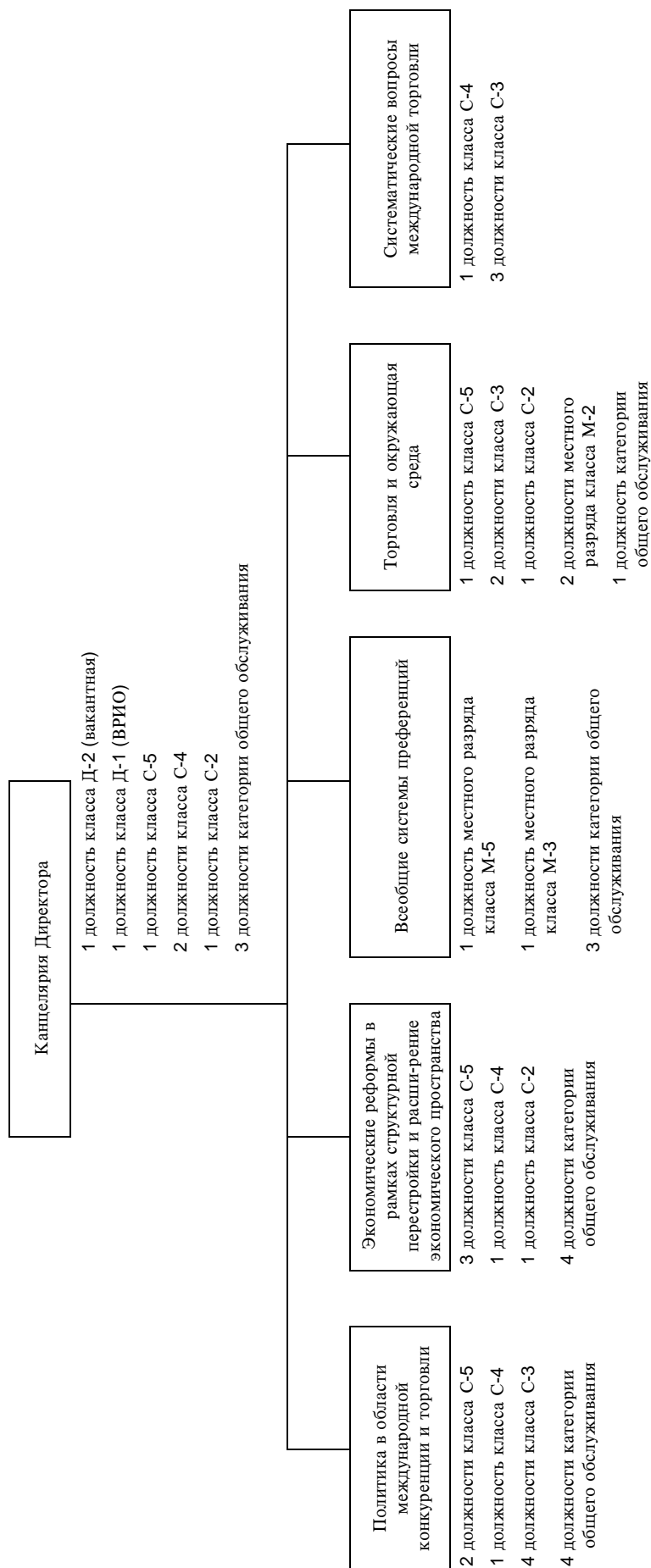
Административное руководство и управление



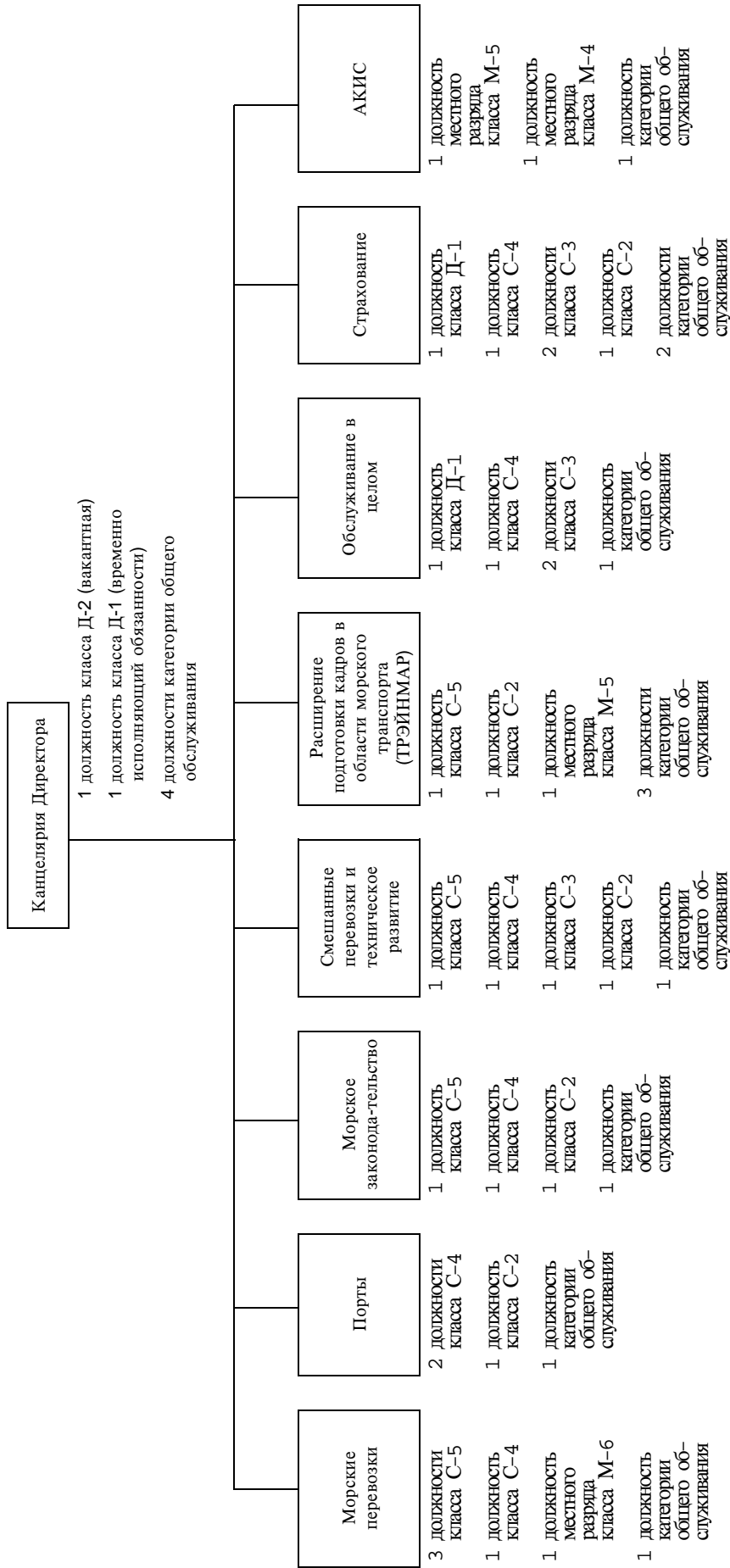
Отдел сырьевых товаров



Отдел международной торговли

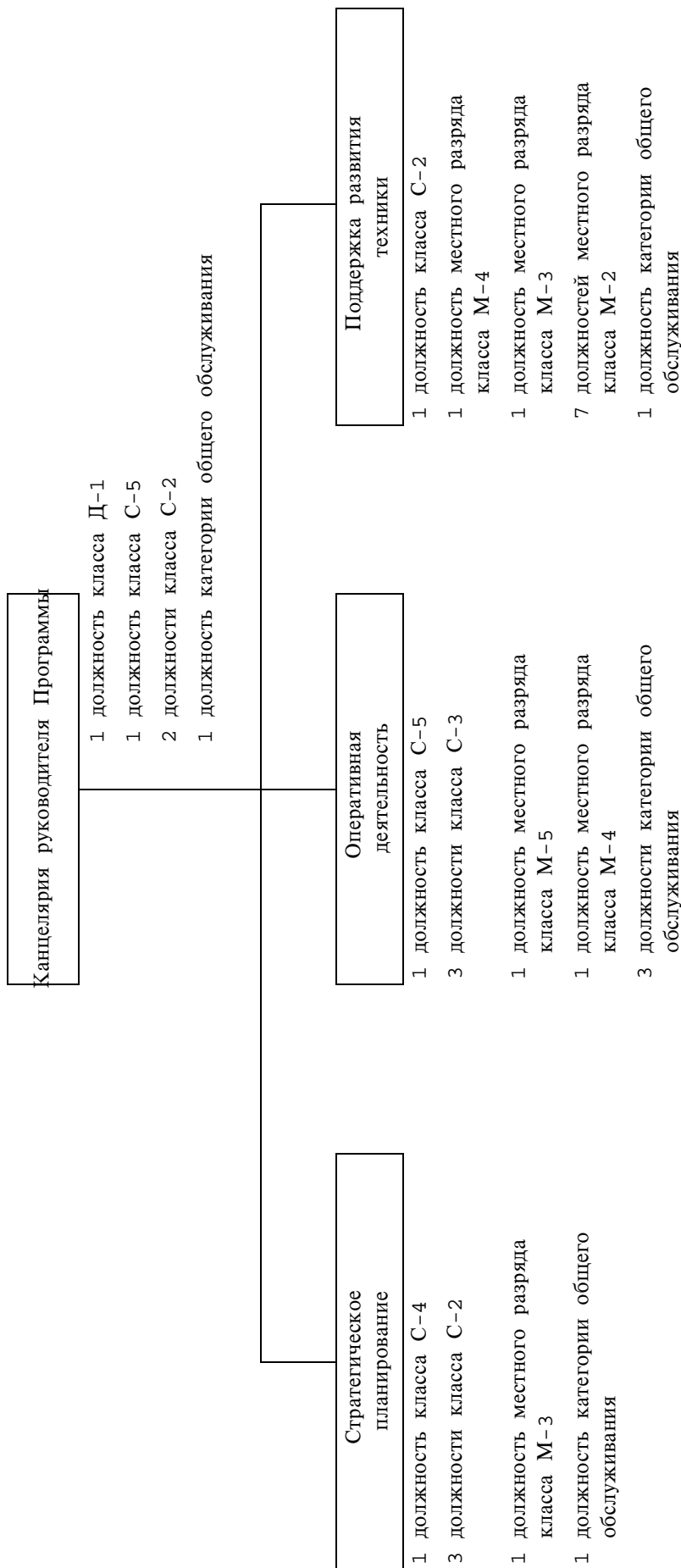


Отдел по вопросам развития услуг и эффективности торговли\*

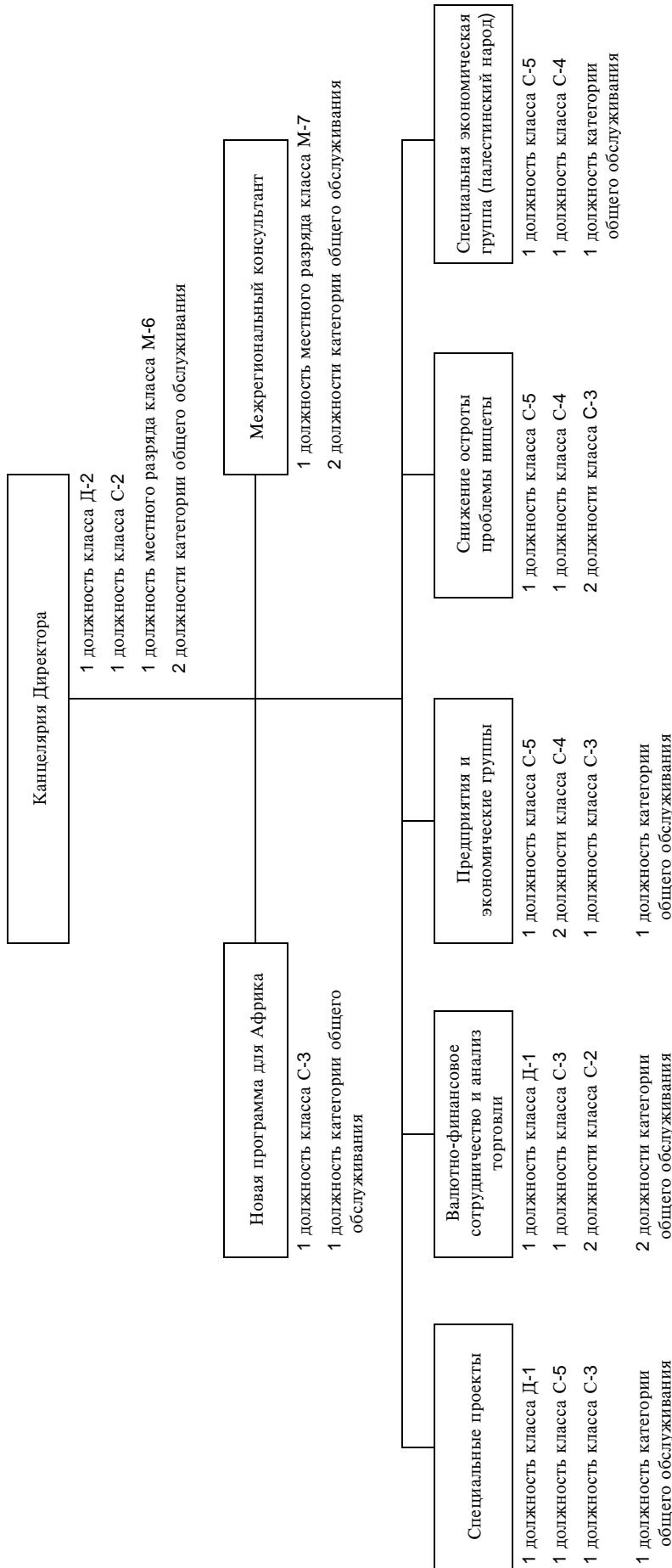


\* В ходе подготовки и при последующей деятельности в свете решений Международного симпозиума по вопросам эффективности торговли Специальная программа по эффективности торговли была непосредственно подготовлена Генеральным секретарю ЮНКТАД.

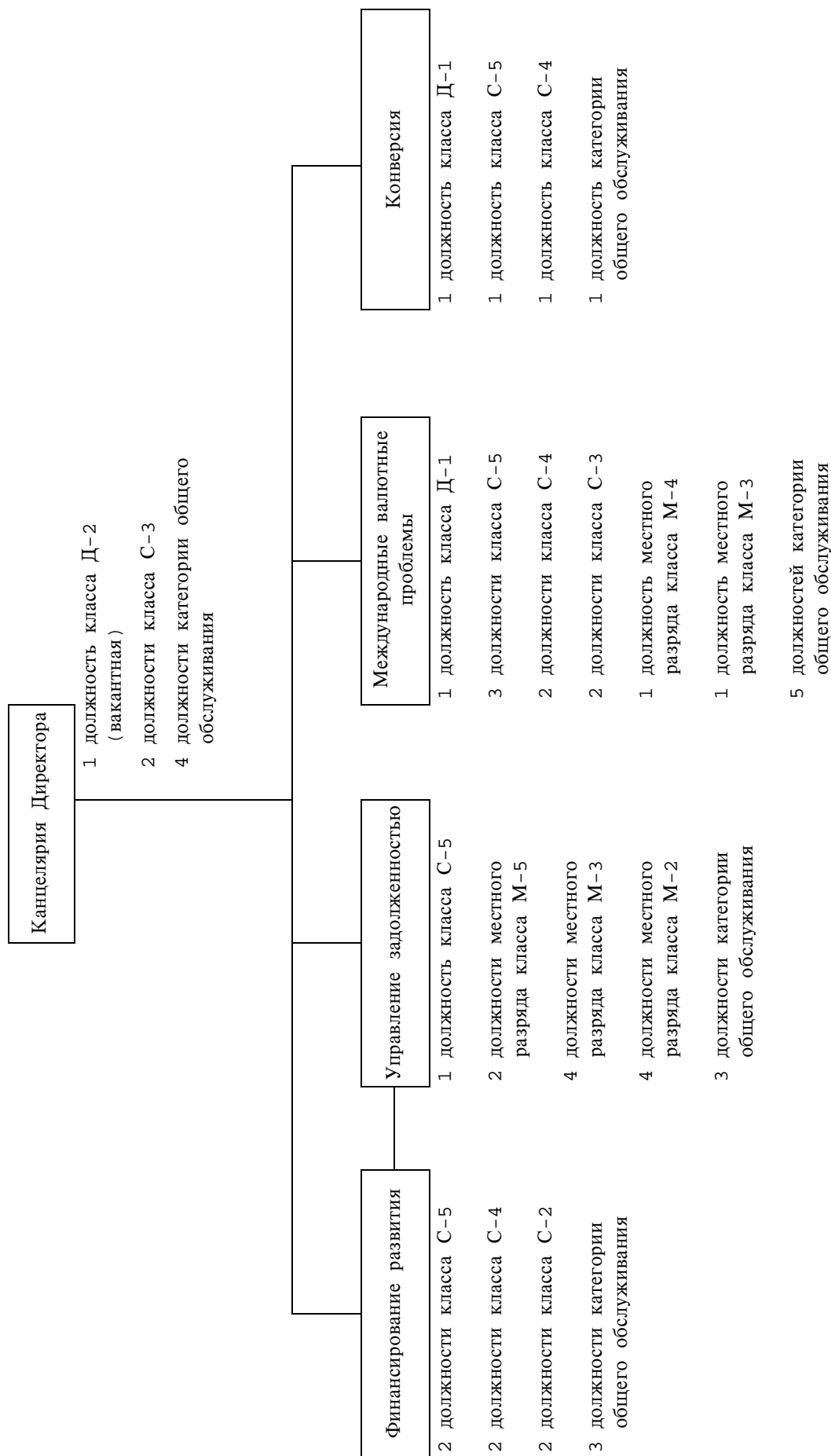
Специальная программа по эффективности торговли



Отдел по экономическому сотрудничеству между развивающимися странами и специальным программам

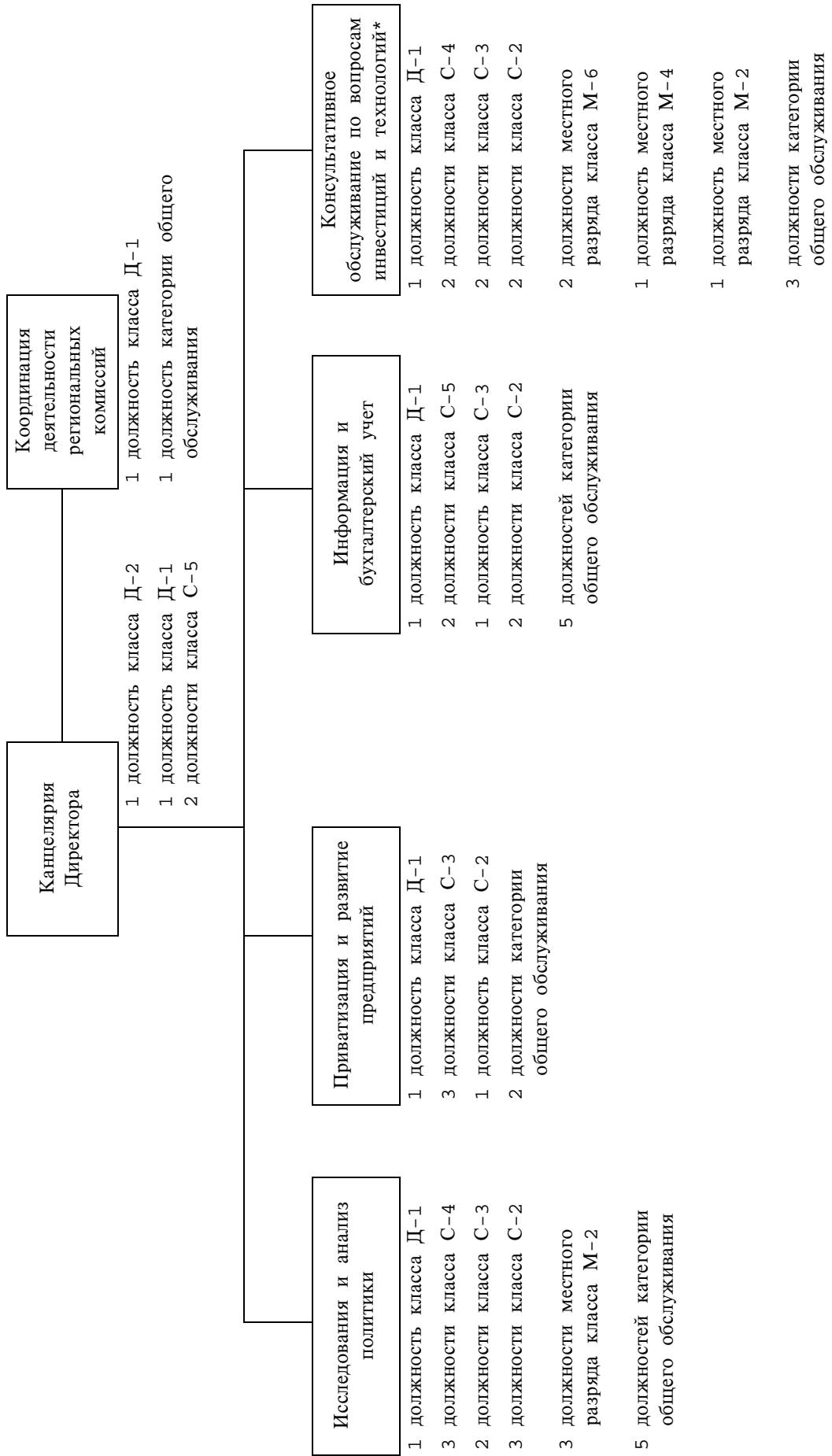


Отдел по вопросам глобальной взаимозависимости



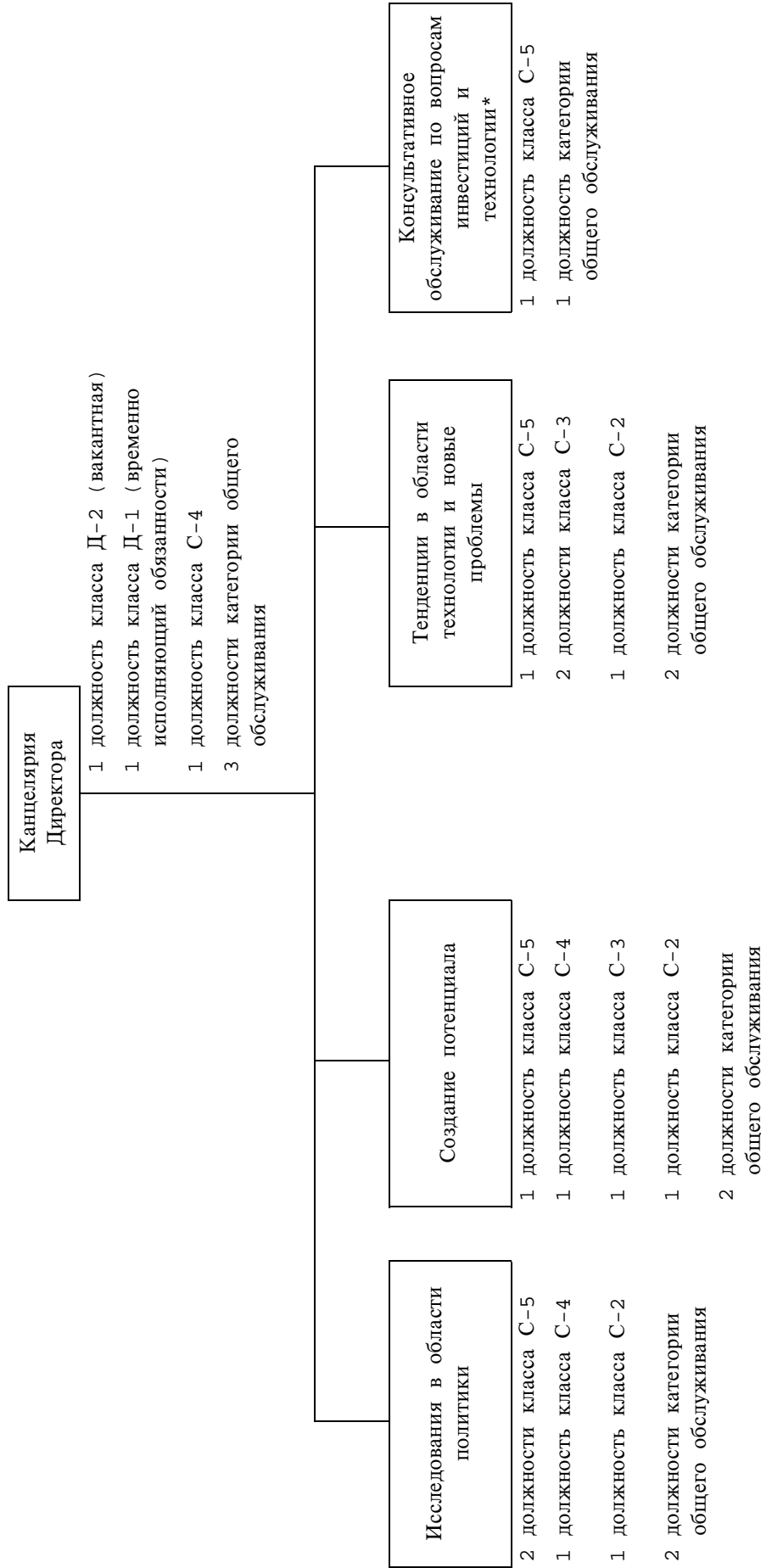


Отдел по транснациональным корпорациям и инвестициям



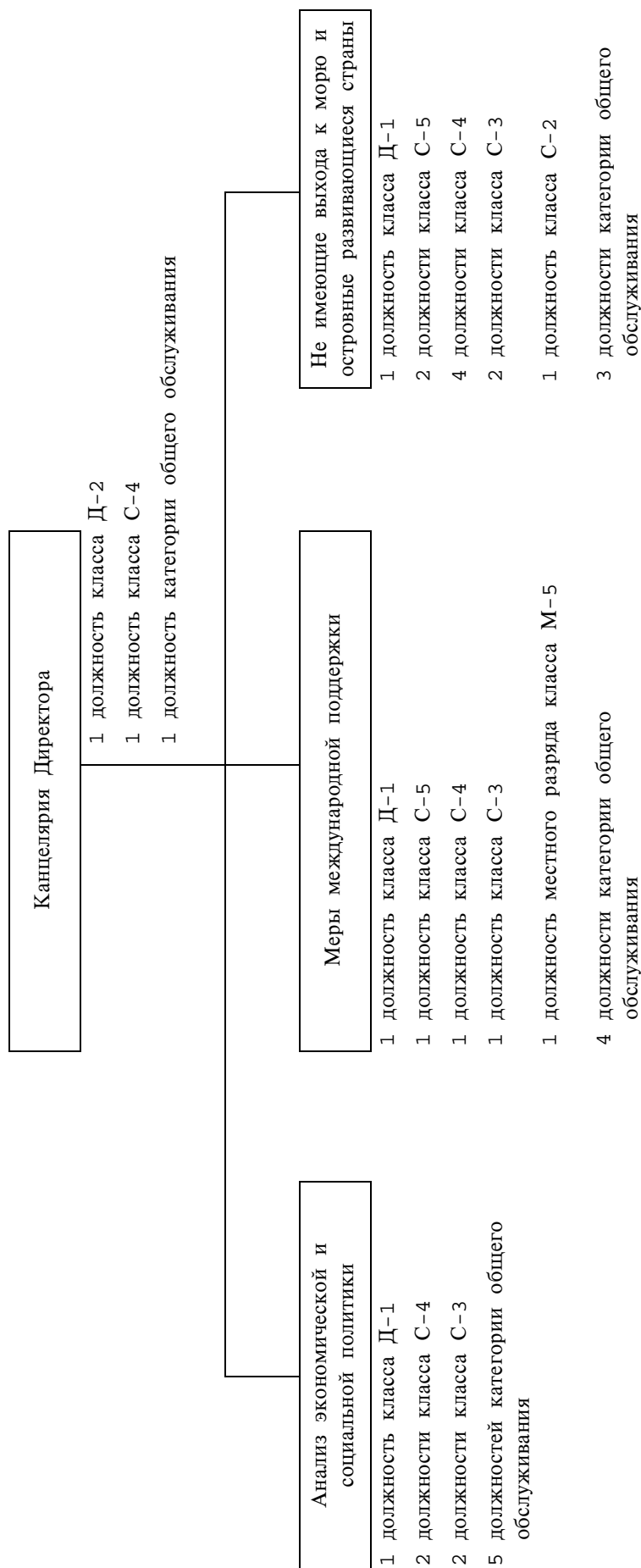
\* Совместное организационное подразделение Отдела по транснациональным корпорациям и инвестициям и Отдела науки и техники.

Отдел науки и техники

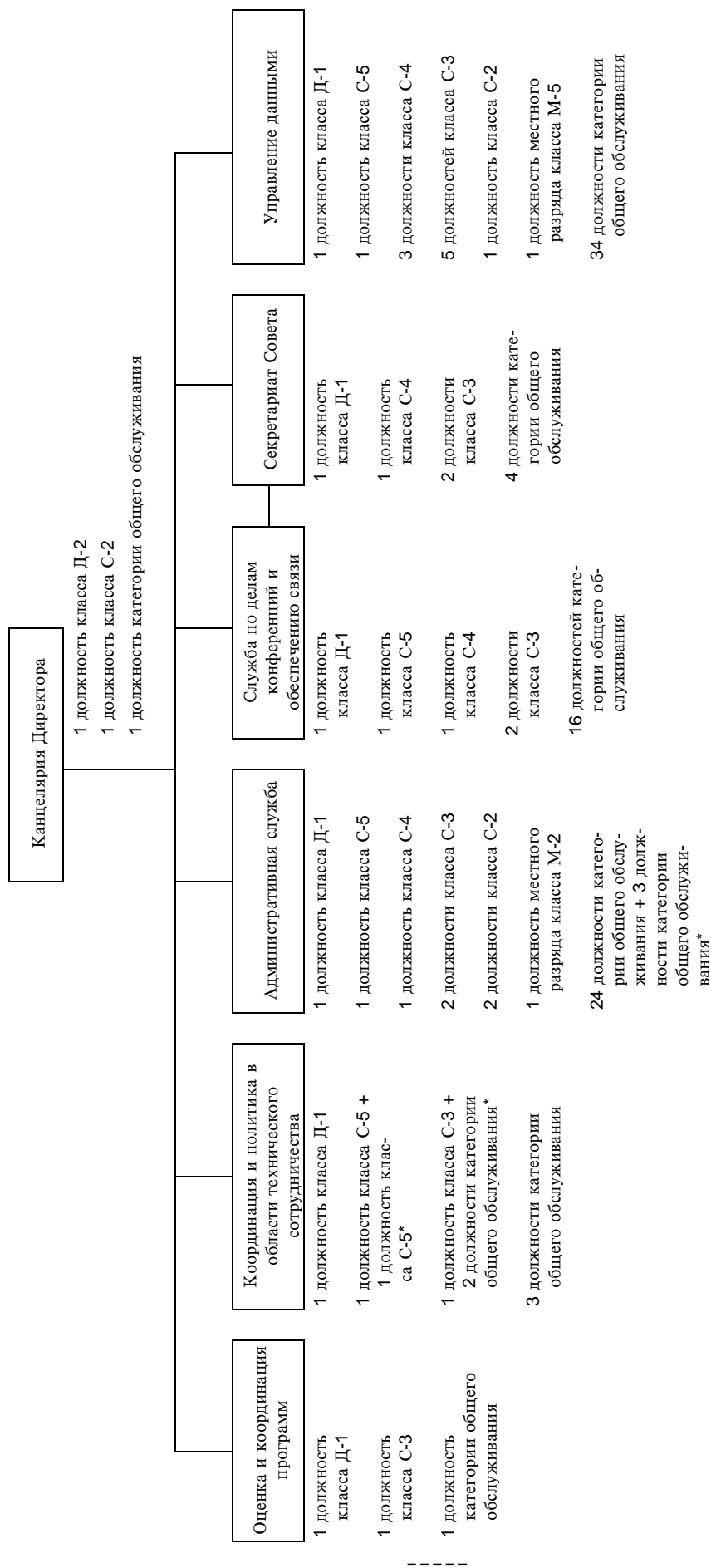


\* Совместное организационное подразделение Отдела по транснациональным корпорациям и инвестициям и Отдела науки и техники.

Отдел по наименее развитым, не имеющим выхода к морю и островным развивающимся странам



Отдел поддержки программ и управленческого обслуживания



\* Совместное организационное подразделение Административной службы и Службы по политике и координации в области технического сотрудничества.

Примечание: В вышеприведенное штатное расписание не включены 1 должность класса С-5, временно переданная в Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве (Комплексная система управленческой информации (ИМИС)), и 3 должности категории общего обслуживания, временно переданные в Библиотеку.