



## Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/51/884  
23 April 1997  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят первая сессия  
Пункты 112 и 141 повестки дня

### ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

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

#### Записка Генерального секретаря

1. В соответствии с резолюцией 48/218 В Генеральной Ассамблеи от 29 июля 1994 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить для сведения Генеральной Ассамблеи прилагаемый доклад, представленный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора, об обзоре программной и административной практики Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат).
2. Генеральный секретарь принимает к сведению содержащиеся в докладе выводы и поддерживает сделанные в нем рекомендации.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Доклад Управления служб внутреннего надзора об обзоре программной и административной практики Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)

## РЕЗЮМЕ

Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) расположен в комплексе в Гигири в Найроби вместе с Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). Эта организация находится на важнейшем этапе своей жизни и как таковая заслуживает пристального внимания со стороны своего руководства и заинтересованных сторон. С одной стороны, наблюдаются существенные недостатки в ее системах управления, кадровой политике и подходах, и для их преодоления потребуется проявить жесткость и преемственность в области управления. С другой стороны, ее базовый мандат имеет чрезвычайно важное значение для многих заинтересованных сторон в системе Организации Объединенных Наций, и она располагает потенциальными возможностями для того, чтобы играть важную роль в рамках перестроенной и реформированной Организации Объединенных Наций.

С марта 1993 года до середины 1996 года Хабитат функционировал в условиях, которые не содействовали последовательности и преемственности в области управления. В течение приблизительно года Центр функционировал через посредство комитета (а именно Комитета старших должностных лиц) под общим руководством Директора-исполнителя ЮНЕП. Нынешний глава Центра был назначен в феврале 1994 года. Затем ввиду выполнения важных обязанностей в связи с его участием в подготовке к Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II) руководство Центром было возложено на исполнительную группу в составе двух официальных лиц. Решение о передаче полномочий было сформулировано в общих положениях и не предусматривало разграничение соответствующих обязанностей, полномочий и ответственности между двумя указанными официальными лицами.

В условиях отсутствия руководства возникли существенные недостатки в области управления программами и людскими и финансовыми ресурсами Центра. Была введена однобокая организационная структура, при которой принятие решений по всем программам сосредоточено в руках одного руководителя программы, что привело к созданию де-факто "центра" в рамках "Центра". Новая организационная структура не привела к какому-либо укреплению координации или объединению программы работы или обеспечению большей согласованности со структурой программирования. Она отражала излишнее дублирование оперативных функций, создавая неразбериху и размывая отчетность.

Отсутствие внутренних механизмов обеспечения коллективного руководства представляется очевидным. Также очевидным представляется отсутствие горизонтальной и вертикальной связи между основными подразделениями, отвечающими за осуществление программы и использование ресурсов. Практически нет указаний на то, что директивные вопросы обсуждаются в рамках какого-либо

конкретного органа. Так, вопросы, касающиеся стратегии, приоритетов, перераспределения ресурсов и создания новых организационных подразделений, видимо, не являются предметом коллективного обсуждения в рамках Центра. В этой связи инспекционная группа отметила, что в течение ряда лет Центр стремился к созданию ряда небольших отделений в различных точках в Европе, Латинской Америке и Азии. Нет никаких свидетельств того, что этот процесс был составной частью общей директивной стратегии. В том что касается решений по кадровым и финансовым вопросам, то они, видимо, формировались за закрытыми дверями и в условиях отсутствия транспарентности. Имеются также указания на то, что в некоторых случаях решения принимались с учетом личных соображений.

Управление по координации программ не выполняло свои основные функции по координации и надзору. Отсутствуют свидетельства того, что различные отделы и подразделения Центра на регулярной основе получают руководство со стороны этого Управления или что программа работы координируется и сводится воедино в условиях взаимной поддержки. Таким образом, не находит должного отражения тесная взаимосвязь между исследованиями и техническим сотрудничеством и имеется лишь несколько примеров сотрудничества различных отделов при проведении мероприятий, предусмотренных программой работы. Что касается надзора, то отсутствует эффективная система контроля за осуществлением, оценки результатов и/или обеспечения обратной связи с более высоким эшелонном руководства. Эта проблема осложняется ограниченным контролем со стороны специализированного межправительственного органа, а именно Комиссии по населенным пунктам, которая проводит свои заседания один раз в два года.

Система внутреннего контроля за ресурсами малоэффективна и рассредоточена. Это усугубляется отсутствием приверженности процессу внутреннего контроля со стороны руководства. Это отражается в назначении сотрудников и их продвижении по службе и контроле за штатным расписанием, а также в предоставлении контрактов. Это также отражается в поведении руководства при рассмотрении доведенного ревизорами в начале 1994 года до его сведения вопроса, связанного с коллизией интересов. Управление служб внутреннего надзора намерено провести расследование этого вопроса, с тем чтобы определить степень ответственности тех, кто вовлечен в это дело с самого начала, и пересмотреть неприемлемое административное решение, которое могло быть принято в процессе.

Все указанные выше факторы содействовали созданию низкого морального духа во всем секретариате и такой рабочей обстановки, которая не содействует эффективности и действенности. Такая обстановка в значительной степени стала причиной потребления резервов и возникновения характеризующегося дефицитом финансового положения Центра в том, что касается счетов основных и накладных расходов, что отрицательно сказалось на программе работы и доверии со стороны доноров. В этой связи положение Хабитат является сложным, и оно не должно сохраняться. Оно представляется сложным, поскольку нет никаких гарантий того, что имеющиеся в распоряжении Центра ресурсы используются эффективным и действенным образом, и в то же время нет сомнений в том, что секретариат располагает целым рядом высококвалифицированных и инициативных сотрудников, которые могут проводить действительно ценную работу в интересах целого ряда клиентов и заинтересованных сторон.

Учитывая чрезвычайно важные функции, которые должен был взять на себя глава Центра в связи с подготовкой к Хабитат II, и объемом организационных усилий, затраченных на эти цели, некоторые из недостатков, упомянутых выше, возможно, были неизбежными. Однако ввиду серьезного характера проблем, выявленных инспекционной группой, было бы непростительным допустить сохранение нынешнего положения вещей в течение какого-либо периода времени в будущем.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ . . . . .	1 - 5	6
II. ВОПРОСЫ СУЩЕСТВА . . . . .	6 - 15	6
III. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И КАДРОВЫЕ ВОПРОСЫ . . . . .	16 - 21	8
IV. ПРОГРАММНЫЙ НАДЗОР: КОНТРОЛЬ И ОЦЕНКА . . . . .	22 - 34	10
V. ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ . . . . .	35 - 50	13
VI. РЕКОМЕНДАЦИИ . . . . .	51 - 72	18
Добавление. Организационная структура . . . . .		21

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. В рамках проводимой Генеральным секретарем программы административной реформы группа Управления служб внутреннего надзора провела обзор деятельности Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат). Группа посетила штаб-квартиру Хабитат в Найроби в период с 24 сентября по 1 октября 1996 года. Затем был совершен однодневный визит в Женеву для посещения расположенного там отделения Хабитат.

2. За имевшееся время группа предприняла попытку определить, должным ли образом разрабатывается, осуществляется и оценивается программа работы Хабитат и функционирует ли секретариат в условиях, содействующих эффективности и действенности работы.

3. Члены группы встретились с главой Центра и провели обширные интервью с большинством руководителей, а также с сотрудниками, на которых возложены функции финансового контроля. Группа также запросила мнения некоторых представителей государств, членов Комиссии по населенным пунктам и основных доноров.

4. Завершив работу на месте, группа рассмотрела значительный объем внутренней корреспонденции, документов, административных решений, директивных инструкций, протоколов заседаний, результатов ревизий и оценок и описаний должностных функций. Выводы и рекомендации направлены на предоставление Центру возможностей для обеспечения более совершенного выполнения своих функций. Их реализация потребует особых усилий, сотрудничества и приверженности со стороны рядовых сотрудников и руководства.

5. Группа выражает глубокую признательность за сотрудничество, проявленное персоналом Центра на различных уровнях в ходе проведения настоящего обзора. Она также с удовлетворением отмечает, что руководство Центра поддерживает все сделанные рекомендации.

## II. ВОПРОСЫ СУЩЕСТВА

6. Только что успешно завершилась всемирная конференция по населенным пунктам. Располагая обновленным мандатом, вытекающим из итогов этой конференции, Центр может заново открыть себя, а в потенциале - играть значимую роль по отношению к широкой клиентуре (правительства как стран-доноров, так и стран, получающих помощь) и к местным органам власти.

7. По собственному описанию, Центр "отвечает за разработку и осуществление программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам. Как таковой он служит в системе Организации Объединенных Наций одним из "мозговых центров", используя свой исследовательский и аналитико-технический потенциал для надления правительств возможностью совершенствовать работу в области развития населенных пунктов и управления ими. Его оперативная деятельность включает в себя консультативно-технические услуги, прикладные исследования, подготовку кадров и предоставление информации".

8. Провозглашаемые Центром цели таковы: "Помогать правительствам в разработке политики и стратегии улучшения условий жизни населения их стран путем расширения всеобщего доступа к надлежащему жилью, инфраструктуре и службам ... и укреплять способность национальных правительств и местных органов власти к мобилизации государственных и частных ресурсов и улучшению экологической обстановки и производительности в городах".

9. После Конференции по населенным пунктам (Хабитат II), проходившей 3-14 июня 1996 года в Стамбуле, у Центра появилось, по словам некоторых из его старших сотрудников, две особенности. Они утверждают, что в отличие от многих инстанций Организации Объединенных Наций, которые разрабатывают нормы и устанавливают стандарты в различных технических областях и секторах, а затем подкрепляют эту работу налаживанием технического сотрудничества с правительствами, Центр предлагает такие услуги, которые ценны как для развитых, так и для развивающихся стран. Поэтому деятельность Центра, по их словам, шире по своему охвату, чем у некоторых из более старых отраслевых учреждений системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, в результате установления взаимоотношений с местными органами власти и муниципалитетами, которые стали непосредственными партнерами Хабитат, у международного сообщества добавляется, по их мнению, новый слой активных участников.

10. Эти факторы включилась в послестамбульские размышления, которые начались ко времени посещения группы. Группа согласна с тем, что Центру важно и настоятельно необходимо переосмыслить свое место в послестамбульский период. При этом итог данной работы должен предусматривать необходимость совершенствования внутреннего контроля и повышения эффективности, а также содержать в себе четкий план реализации.

#### Программы

11. Программы Хабитат финансируются частично Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), частично Фондом для Хабитат и населенных пунктов, который в 1977 году был включен в состав Центра, и частично за счет целевых фондов, учреждаемых отдельными донорами. Доля регулярного бюджета составляет где-то 13 процентов от 100 млн. долл. США, находящихся в распоряжении Центра. Финансирование со стороны ПРООН оставалось довольно стабильным, составляя за период 1990-1995 годов около 20 млн. долл. США в год.

#### Отбор

12. Около половины проектов Хабитат финансируется ПРООН. Те из них, которые финансируются по линии страновых ориентировочных плановых заданий, отбираются в рамках процесса составления страновых программ. Кроме того, есть и другие программы, например элементы Программы устойчивого развития городов, которые финансируются за счет глобальных/региональных ресурсов ПРООН. Они отбираются в рамках соответствующего процесса ПРООН в программах, представляемых Совету управляющих ПРООН.

13. Другая половина мероприятий Хабитат в области технического сотрудничества обеспечивается за счет целевых фондов. Как представляется, здесь отбор проектов в большей степени зависит от предложения. Есть доноры, которые традиционно стремятся

поддерживать работу в определенных областях, и есть получатели помощи, которые желают пользоваться поддержкой в этих областях; в результате для удовлетворения этих потребностей создается фонд. У отбираемых проектов имеется некоторая связь и с исследовательской программой Хабитат, однако, несмотря на заявления о том, что такая связь есть почти всегда, ее реальное существование было не вполне очевидным. Как из просмотренной документации, так и из собеседований с персоналом сложилось четкое впечатление о том, что реальная связь между исследовательской работой Хабитат и его программами весьма мала. Любые шаги по поиску нового лица учреждения должны предусматривать работу над этой проблемой.

#### Взаимосогласованность проектирования и оценки

14. Группа не смогла подробно изучить программы Хабитат. Представляется, что в последние годы несколько не хватало централизирующего импульса и что если одни программы ясно определены и отвечают четко сформулированным потребностям в странах-получателях помощи, то другие, судя по всему, в большей степени ориентированы на предложение.

15. Кроме того, не ясно, исчерпаны ли все имеющиеся возможности для обеспечения взаимосогласованности программ. Например, в результате одного внутренне организованного мероприятия руководство Хабитат признало, что между Программой устойчивого развития городов и Программой общинного развития существует разительное сходство, которое могло бы оправдывать некоторую рационализацию и перераспределение ресурсов. По результатам внутреннего обзора было отмечено также, что Программа по инфраструктуре населенных пунктов и окружающей среде направлена на формирование самостоятельного потенциала, как и Программа устойчивого развития городов и Программа общинного развития. Это замечательно, однако вывод об очевидной необходимости в систематическом подходе к формированию самостоятельного потенциала во всех трех случаях сделан, судя по всему, не был.

### III. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И КАДРОВЫЕ ВОПРОСЫ

16. Организационная структура Центра состоит из двух основных управлений, каждое из которых возглавляется старшим должным лицом уровня Д-2 (см. добавление к настоящему докладу). Из этих двух управлений наиболее важным, с точки зрения его размеров и общего влияния, является Управление по координации программ, которое осуществляет наблюдение за всеми основными мероприятиями и мероприятиями по техническому сотрудничеству, а также за выполнением информационных, редакторских, контрольных и оценочных функций. Как таковое это управление насчитывает 82 сотрудника категории специалистов, т. е. свыше 80 процентов от общей численности сотрудников этой категории в Центре (104 человека). Второе подразделение выполняет функции, связанные со вспомогательным обслуживанием программ, и объединяет в себе канцелярию, группу по специальным программам, административную группу и подразделения по внешним связям и по управлению финансами.

17. Инспекционная группа изучила функции обоих управлений и их компонентов и не смогла найти никаких программных или административных доводов в пользу однобокой организационной структуры, которая к тому же несоразмерна структуре программ. Обязанности различных организационных компонентов изложены общо, без раскрытия их соответствующих полномочий или элементов увязки и согласования различных отделов,



секторов и групп. Кроме того, из схемы организационной структуры выпадают различные подразделения, расположенные вне Найроби. Функции и обязанности этих подразделений, а также их связь со штаб-квартирой Центра не ясны. По мнению инспекционной группы, организационная структура Центра не дает ясной картины существующих цепочек управления. Изложенная выше ситуация дополнительно усугубляется отсутствием четкого делегирования полномочий на различные уровни управления, множественностью мелких подразделений, дублированием функциональных обязанностей руководителей программ, расхождением описания должностных функций с фактическими обязанностями, которые выполняются находящимися на этих должностях людьми, и наличием ряда старших должностных лиц, не имеющих ясных функциональных обязанностей.

18. По мнению группы, письменное делегирование полномочий особенно необходимо Центру, где все основные виды деятельности группируются под началом одного руководителя и где главе Центра приходилось часто отсутствовать из-за его активного участия в подготовке к Хабитат II. При этом организационно никак не предусмотрено коллективное руководство, позволяющее рационализировать процесс принятия решений.

19. Инстанций, помогающих главе Центра советами и рекомендациями, немного. В июне 1994 года он объявил об учреждении Исполнительной группы в составе двух самых старших после него должностных лиц для содействия ему в общем руководстве Центром. Кроме того, он учредил Группу старших должностных лиц, в которую вошли начальники отделов и должностные лица секретариата Хабитат II. Инспекционная группа не обнаружила каких-либо документов, в которых излагались бы роль и функции Группы старших должностных лиц. Просмотр протоколов совещаний Группы старших должностных лиц показывает, что занималась она, главным образом, подготовительной работой и организационными аспектами Хабитат II. Вопросы согласования и координации в связи с подготовкой программы работы Центра были переданы специальным межподразделенческим рабочим группам, учрежденным директором Управления по координации программ и подотчетным ему. Нет никаких указаний на степень причастности Группы старших должностных лиц к процессу разработки программ или к определению политики и/или приоритетов работы, отражающих мандат на период после Хабитат II. В этой связи инспекционная группа отметила, что 16 августа 1996 года был учрежден Комитет по обзору программ, который призван давать директору Управления по координации программ, который также председательствует в Комитете, консультации и рекомендации относительно качества разрабатываемых проектов. Представляется, что Комитет не играет никакой роли в вопросах, касающихся общей разработки, координации и интеграции программ. Он функционирует, скорее, как группа по оценке проектов, не имеющая полномочий на их утверждение.

20. По мнению инспекционной группы, отсутствие форума для конструктивного диалога посредством коллективных инструментов, установленных для этой цели, породило широкий разрыв между высшим, средним и низшим звеньями управления. Более того, оно открыло дверь для одностороннего, а подчас персонифицированного подхода к руководству. В этой связи полученные данные позволяют говорить о том, что за последние три года процесс принятия решений в большинстве случаев определялся директором Управления по координации программ, который из-за неясности в отношении того, кто руководит Центром в отсутствие главы Центра, стал де-факто начальником Центра. Есть достаточно оснований говорить о том, что эта ситуация привела к затуханию подотчетности и что в немалой степени из-за нее в административной практике возник ряд выявленных инспекционной группой аномалий.

21. Что касается кадров, то группа отметила, что в штатное расписание не включен персонал по проектам, работающий вне Найроби, и поэтому это расписание не дает целостного впечатления обо всем персонале в ведении Хабитат. Она отметила также, что как минимум 40 процентов сотрудников категории специалистов в Центре работает на должностях категории "М" (персонал, нанятый в рамках проектов технической помощи и регулируемый 200-й серией правил о персонале), финансируемых за счет внебюджетных ресурсов, т.е. по линии Фонда для Хабитат, целевых фондов, выплат на накладные расходы и других двусторонних договоренностей. Должности категории "М" не регулируются столь строго правилами и положениями Организации Объединенных Наций в том, что касается набора на службу и продвижения по службе. По сути, они управляются в местном порядке секретариатом Хабитат. Среди сотрудников широко распространено мнение, что в последние годы продвижение по службе в этой категории происходило бессистемно и произвольно, а это породило недовольство и брожение. Группа придерживается мнения о том, что необходимы более гласные механизмы и критерии набора персонала на должности категории "М" и его продвижения по службе - хотя бы для поддержания сопоставимости стандартов и качества.

#### IV. ПРОГРАММНЫЙ НАДЗОР: КОНТРОЛЬ И ОЦЕНКА

22. Ответственность за программный надзор возложена на Управление по координации программ. Основываясь на своих интервью и на анализе представленной ей документации, группа высказывает большие сомнения в отношении эффективности осуществления обязанностей по надзору. Почти отсутствуют свидетельства согласованных усилий по координации программы работы. Таким образом, мероприятия, предложенные двумя основными отделами, Отделом технического сотрудничества и Отделом научных исследований и разработок, как представляется, не координируются и не интегрируются в общую программную структуру. Следствием этого является то, что программы не дополняют друг друга, а ресурсы распределяются неэкономно. По сути дела, два отдела функционируют в основном независимо друг от друга. По мнению группы, отсутствие интегрированного и согласованного подхода к формулированию программы не сулит ничего хорошего в ситуации, когда финансовые средства ограничены и где необходимо предпринять все усилия для того, чтобы сформулировать более сфокусированную программу работы, содержащую взаимодополняющие мероприятия для ее максимальной эффективности. В этой связи представляется полезным отметить, что в ходе пятнадцатой сессии Комиссии по населенным пунктам некоторые делегации высказывали свою озабоченность по поводу тенденции Центра широко распределять свои ресурсы, охватывая мероприятия, которые носят в основном периферийный характер по отношению к его мандату, и выражали надежду, что программа работы по-прежнему будет фокусировать основное внимание на развитии населенных пунктов в качестве своей главной цели.

23. Что касается контроля за ходом осуществления программы, группе сообщили, что компонент контроля является неотъемлемой частью исследовательской деятельности Центра. Однако группе не предъявили никаких результатов этого и не представили никаких указаний на то, каким образом содержание исследований или управление ими претерпели в прошлом изменения как следствие использования этого компонента контроля. Таким образом, приходится сделать вывод, что контроль носит скорее пассивный, нежели ярко выраженный активный характер.

24. Группа провела обзор большого числа мероприятий/видов деятельности, проведенных, как сообщалось, в контексте предлагаемого на 1994-1995 годы бюджета по программам. Во многих случаях количество ресурсов, которые, как сообщалось, "использовались" для проведения конкретных видов деятельности, было чрезмерно преувеличено. В других случаях проведенные, как сообщалось, виды деятельности были продуктом проектов технического сотрудничества. При этом их содержание было тесно связано с основной работой Центра и должно было бы быть включенным в разделы бюджета по программам в качестве основной деятельности. По мнению группы, этот вопрос нуждается в разъяснении как с точки зрения более четкого определения видов деятельности в представляемом бюджете по программам, так и с точки зрения проведения различия в отчетах между основной деятельностью, указанной в бюджетном документе по программам, и деятельностью, вытекающей впоследствии из оперативных мероприятий.

25. В отсутствие внутренней системы, в рамках которой контроль рассматривается в качестве инструмента управления, отчеты Центра для включения в двухгодичный доклад Генерального секретаря о ходе осуществления программы оказались неполными и подчас вводными в заблуждение. В этой связи группе не приходилось сталкиваться с какими-либо руководящими указаниями или директивами управляющим со стороны Управления по координации программы, которые бы обеспечивали, чтобы работа по составлению отчетности проводилась ответственным и надежным образом.

26. По сути дела, Группе так и не удалось познакомиться с какой-либо системой оценки организационной деятельности по двум главным целям Хабитат, а именно оказание содействия правительствам в разработке политики и стратегии улучшения условий жизни людей в их общинах и укрепление потенциала национальных правительств и местных властей по мобилизации общественных и частных ресурсов для улучшения городской среды и производительности.

27. Связь между общими целями и работой сотрудников в области населенных пунктов и их соответствующих руководителей в департаментах технического сотрудничества и научных исследований не проявилась со всей очевидностью для членов группы. Даже на уровне проектов действовала всего лишь одна система учета расходов в сопоставлении с бюджетами проектов, но даже в ней явно ощущалась нехватка оборудования для электронной обработки данных. В своих разговорах с менеджерами группа не почувствовала, чтобы они отслеживали прогресс с учетом проектов или программ, за которые они несли ответственность, уже не говоря о целях самой организации. Единственным здесь исключением оказалась Программа устойчивого развития городов. Эта программа, как представляется, хорошо проработана, основывается на подлинно глобальных приоритетах и одновременно соответствует национальным потребностям; видно, что она хорошо и с большим энтузиазмом управляется.

#### Оценка и институциональная память

28. Проекты и программы официально оцениваются в Комитете по обзору программ. Комитет был образован 16 августа 1996 года и к моменту проведения группой инспекционной миссии собирался дважды. До появления Комитета обзор программ и проектов, по-видимому, осуществлялся на специальной основе, причем решающий голос в этом принадлежал руководителю Отдела технического сотрудничества. Поэтому весьма трудно утверждать, что в оценке проектных предложений последовательно

использовались четкие критерии или что широко обобщались уроки практической деятельности или ее эффективность.

29. В качестве одного примера можно указать на совместную оценку программы подготовки для руководителей общин, которая была проведена Датским агентством международного развития (ДАНИДА) и Хабитат. На эту программу ДАНИДА и Хабитат израсходовали в период 1988-1994 годов около 7 млн. долл. США.

30. По результатам оценки был сделан вывод, что:

"Программа привела к появлению множества мероприятий, потенциально способствующих определению стратегий в области местного жилищного строительства, однако проблемы, относящиеся к политическим и экономическим трудностям, с самого начала работы по реализации Программы оказались недооцененными. Проектная документация в целом свидетельствует о наличии не связанных друг с другом проектных планов как на уровне программы, так и проекта, что объясняется необходимостью достижения большей гибкости для учета приоритетов общин. Программа не включает инвестиционные средства для повышения качества физической городской среды. Таким образом, все страновые проекты осуществляются параллельно с инвестиционными программами [финансируемыми донорами] и безусловно способствуют повышению эффективности этих программ. Только в весьма узких масштабах оказалось возможным изыскать в самих местных общинах средства для повышения качества физической городской среды".

31. В оценке также отмечалось:

"Объем исследований, проведенных в рамках программы, далеко не внушительен. Как представляется, отсутствует способность всецело задействовать основополагающие концепции Глобальной стратегии в области жилья. Эта проблема, возможно, связана с мандатом Хабитат по активному продвижению Стратегии. Программа не внесла сколь-нибудь важного вклада в основные международные исследовательские дискуссии по проблеме участия".

32. Группа не имеет возможности оценить правомерность этих выводов, но, как представляется, они основываются на прочном фундаменте и на профессиональном анализе. И тем не менее, по-видимому, они не оставили никаких следов в институциональной памяти Хабитат. По сути дела, трудно найти какие-либо свидетельства того, что Хабитат обладает институциональной памятью в том смысле, что он способен либо представить в четкой форме основные уроки, полученные в прошедшие 25 лет от деятельности по развитию населенных пунктов, либо создать электронную экспертную систему, основанную на полученных и имеющихся в самом Хабитат знаниях, которая могла бы реагировать на главные задаваемые вне какой-либо последовательности вопросы в этой области. В этой связи группе сообщили, что Центр не имеет никакого централизованного/информационно-справочного подразделения, в котором бы хранились доклады и итоги работы по осуществлению проектов за определенные отрезки времени. Группа считает, что для того, чтобы Хабитат стал мировым хранилищем основных знаний и представлений о населенных пунктах, этот аспект должен рассматриваться как часть деятельности в развитии Стамбульской конференции.

33. Простым шагом в этом направлении могла бы стать четко продуманная и облеченная в доступную форму регистрация основных уроков, взятых из опыта деятельности Хабитат за последние пять лет по крайней мере по двум из основных направлений, в которых Хабитат будет сохранять свою активность в обозримом будущем, а затем убедиться, насколько усвоенные уроки улучшили качество оформления и осуществления программ и проектов.

34. Секретарь Комитета по обзору программ был недавно назначен сотрудником по оценке и в силу занимаемой им должности сейчас участвует в оценке проектов. Представляется желательным вовлечь его в работу по оформлению системы оценки, в рамках которой можно было бы отделить хорошие предложения от плохих, а впоследствии в работу по проведению оценки успехов в функционировании этой системы. Однако, учитывая ответственность, заключенную в функцию оценки, суть которой - заверить руководящий состав и основных действующих лиц в целостности процессов проведения оценки и осуществления практической деятельности и получаемых от них результатов, представляется нежелательным предлагать бюро по оценке высказывать свое мнение по поводу тех областей, которые в свое время ему придется оценивать на стадии рассмотрения предложения.

#### V. ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ

35. В период 1994-1996 годов административное и финансовое управление Центра неоднократно подвергалось внутренним и внешним ревизиям. В докладах ревизоров отмечалось значительное число недостатков в сфере административной деятельности. В них затрагивались широкие аспекты контроля в деятельности Центра и приводились случаи неоправданного использования соглашений о возмещаемых займах, отсутствия должного контроля за подбором специалистов, нанимаемых со стороны, что влечет за собой использование более высоких ставок вознаграждения, и случаи подбора кандидатов, квалификация которых не отвечает предъявляемым требованиям. Группа ознакомилась с инициативами, предпринимаемыми руководством в целях устранения вышеупомянутых недостатков, и пришла к выводу, что те конкретные меры, которые были приняты к настоящему времени, являются весьма незначительными и слишком запоздалыми.

36. По мнению группы, сложившееся положение можно было бы объяснить двумя главными причинами, причем вторая из них вытекает из первой. Во-первых, это общее отношение руководства и персонала, находящегося на ключевых постах, к вопросу об отчетности, а также осознание ими целей и задач внутреннего контроля и необходимости соблюдения связанных с этим процедур. Проведенные беседы и другие документальные данные дали основание группе сделать вывод о том, что в большинстве случаев механизмы внутреннего контроля рассматриваются в качестве бюрократической процедуры, задерживающей выполнение работы. Например, один из директоров-распорядителей предпочел проигнорировать важное замечание ревизоров и назвал его "почти предательским".

37. Во-вторых, административная канцелярия слишком слаба для того, чтобы авторитетно решать сложные административные проблемы Центра, не говоря уже об исправлении накопившихся за целые годы недостатков, или внедрять эффективные административные процедуры. Класс должности ее начальника (С-4) слишком низок для выполнения необходимых полномочий, тем более когда эту должность занимает сотрудник

класса С-3, осуществляющий надзор за работой сотрудников класса С-4, С-2 и С-1. По мнению группы, квалификацию сотрудников административной канцелярии следует повысить посредством профессиональной подготовки в области бюджетной деятельности и управления кадрами. Это позволило бы канцелярии обеспечить должный уровень консультативных услуг по всем вопросам, касающимся полномочий, которыми наделен глава Центра и которые касаются руководства персоналом и финансовых правил и положений.

38. Группа хотела бы подчеркнуть, что само по себе укрепление административной канцелярии не принесет желаемого улучшения административного и финансового управления Центра. По мнению группы, крайне необходимо, чтобы руководство поддерживало и поощряло позитивное отношение к процессу внутреннего контроля, считая его составной частью разумных административных процедур. Понимание того, что внутреннему контролю придается большое значение, само по себе является для персонала свидетельством того, что руководство серьезно относится к своей работе.

39. Различные несоответствия, отмеченные в области управления людскими и финансовыми ресурсами, отнюдь не свидетельствуют о том, что секретариат Центра осуществляет свою деятельность в условиях, способствующих повышению действенности и эффективности. По мнению группы, в Центре сложилось достаточно серьезное положение, и нельзя допускать, чтобы оно сохранялось. Это положение является серьезным в силу того, что отмеченные несоответствия - это не единичные случаи, а определенная тенденция, которая прослеживается в самых различных аспектах управления ресурсами в Центре. Примеры таких несоответствий приведены в нижеследующих пунктах.

40. Группа не смогла найти подтверждения каких-либо усилий, направленных на обеспечение должного контроля за штатным расписанием в соответствии с положениями бюджета по программам. Она также не смогла найти свидетельств того, что в Центре соблюдаются основные положения, касающиеся персонала. В качестве примеров можно привести следующие:

a) техническим консультантам, нанятым в соответствии с правилами о персонале серии 200, поручалось выполнять линейные функции персонала, нанимаемого в соответствии с правилами о персонале серии 100;

b) продолжительность таких назначений на должности, не объявлявшиеся вакантными, существенно превышало двухлетний период, несмотря на четкую инструкцию по данному вопросу, направленную руководству Управлением людских ресурсов;

c) использование услуг консультантов в течение продолжительного времени для выполнения линейных функций;

d) назначение внешних кандидатов на штатные должности на период, превышающий 12 месяцев;

e) назначение сотрудников на должности без предоставления им описания должностных функций и/или на должности, не существующие в организационной структуре;

f) случаи, когда сотрудники назначались на существующие должности с вполне определенными должностными функциями, однако им поручалось выполнять совсем иные обязанности;

g) перевод персонала, находящегося на постоянных контрактах и финансируемого за счет средств регулярного бюджета, на должности, финансируемые за счет внебюджетных ресурсов или по статье накладных расходов, без их ведома и без какой-либо явной необходимости;

h) преувеличение сложности служебных обязанностей и ответственности в описаниях должностных функций для обоснования более высокой классификации должности.

41. Что касается финансового управления, то группа отметила, что полномочиями на осуществление выплат наделены 12 сотрудников, имеющих право подписи, однако при этом никакой системы общего централизованного контроля за положением дел явно не существует. Это особенно касается счетов по проектам. По мнению группы, именно слабостью системы внутреннего контроля в значительной степени объясняется тот факт, что в последние годы был заключен ряд сомнительных контрактов. В отношении этих контрактов, а также других аспектов финансовой деятельности ревизоры уже неоднократно высказывали свои замечания. Слабость системы также проявляется в том, как осуществляются консультативные услуги. Проверки большинства контрактов на консультативные услуги, проведенные в течение двухгодичного периода 1994-1995 годов, позволили выявить целый ряд недостатков и нарушений. Во многих случаях руководство было не в состоянии предоставить группе все запрошенные ею материалы, необходимые для проведения вышеупомянутых проверок. В ряде случаев руководство не смогло предъявить для проверки первоначальные контракты, заключенные в форме соглашений о возмещаемых займах или соглашений об особых услугах. В других случаях круг полномочий был весьма неопределенным в том, что касалось характера окончательных результатов деятельности. Отсутствие описания полномочий или их обновленных вариантов вызывало особое беспокойство с учетом того, что в первоначальные контракты как правило вносятся множество поправок, что ведет к увеличению общей суммы вознаграждения консультанта до сотен тысяч долларов. Помимо этого, не все доклады консультантов были предоставлены группе для проверки даже в тех случаях, когда в соглашениях об особых услугах четко указывалось на то, что одним из окончательных итогов работы консультанта является соответствующий доклад. Отмечались случаи, когда представленные доклады не были связаны с задачами, возложенными на консультанта. Таким образом, не всегда представлялось возможным установить, в какой степени Центр получает именно то, за что платит деньги. В этой связи группа отметила, что в течение двухгодичного периода 1994-1995 годов ассигнования на контракты и услуги составляли порядка 12,8 млн. долл. США, т.е. 12 процентов общего объема ресурсов, выделенных Центру. По мнению группы, действия сотрудников, имеющих право подписи, в вопросах, касающихся услуг консультантов, не внушают доверия.

42. Группа считает, что финансовые трудности, с которыми сталкивается Центр, в значительной степени обусловлены описанным выше положением дел. Эти трудности проявляются в отсутствии сбалансированности в распределении ресурсов, в связи с чем увеличивается доля прочих расходов по обеспечению поддержки программной деятельности, и имеет место чрезмерное использование дополнительных поступлений (86 процентов) на финансирование должностей (например, 23 процента от общего числа

должностей Центра). Группа считает также, что сложившееся мнение об отсутствии должного управления финансовой деятельностью определенно способствовало тому, что в последние годы доноры воздерживаются от внесения в Фонд взносов общего назначения до тех пор, пока они не убедятся в том, что в Центре имеется эффективный механизм контроля за расходованием средств и его рационализации.

43. Группа приняла к сведению тот факт, что руководство Центра осведомлено об упомянутом выше отсутствии сбалансированности в структуре расходов и его причинах. Так, в марте 1996 года глава Центра сформировал из сотрудников старшего руководящего звена группу по обзору для изучения финансового положения Центра и вынесения предложений в отношении мер по его исправлению. В докладе этой Группы содержится вывод о наличии нескольких хронических проблем, требующих полного пересмотра системы распределения людских и финансовых ресурсов в рамках Центра. Эта группа указала на то, что сложившаяся ситуация угрожает способности Центра обеспечивать выполнение основных программных мероприятий в рамках утвержденного бюджета на 1996-1997 годы, и вынесла несколько рекомендаций и предложений по исправлению сложившейся ситуации.

44. Группе так и не удалось увидеть ни одного документа, отражающего позицию руководства или его реакцию в отношении представленных группой предложений. Осуществление этих предложений вполне могло бы поставить ситуацию под контроль, хотя и на непродолжительное время. Более долгосрочное решение в весьма значительной степени зависит от осознания руководством важного значения внутреннего контроля и приверженности руководства делу его обеспечения. Более долгосрочное решение также зависит от создания, в первоочередном порядке, соответствующей инфраструктуры внутреннего контроля в виде комплексной компьютеризированной системы, связывающей сотрудников проектов, имеющих право подписи, с одной стороны, и административную группу в Хабитат и Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби - с другой. Нынешняя система не соответствует предъявляемым требованиям, поскольку на согласование окончательных сумм расходов по различным проектам уходит до трех месяцев. Обеспечение контроля за штатным расписанием также становится более затруднительным в силу того же отсутствия взаимодействия между управляющими программами и теми сотрудниками, которые занимаются вопросами бюджета и персонала.

45. В ходе проверки группа ознакомилась с мерами, принятыми в связи с замечаниями, высказанными во время ревизии, проводившейся ранее Африканской секцией Отдела внутренней ревизии и управления Управления служб внутреннего надзора, которые были направлены руководству Центра в феврале 1994 года. В отдельном докладе ревизоры затронули серьезный вопрос о возможном конфликте интересов между одним из должностных лиц Центра и одной из фирм, занимающихся оказанием консультативных услуг, которая регулярно получает важные контракты, распределяемые под надзором этого должностного лица. В этой связи ревизоры рекомендовали руководству провести тщательное расследование, с тем чтобы установить ответственность этого сотрудника за любые выявленные нарушения, а также усилить контроль за наймом отдельных лиц или фирм-подрядчиков, тесно связанных с сотрудниками Центра.

46. Группа отметила, что реакция руководства на упомянутые выше замечания была пассивной, а иногда и негативной. На протяжении 1994 года в деятельности Центра по существу не произошло никаких изменений. Лишь годом позже руководство приняло реальные меры, создав комиссию по расследованию вопроса, затронутого ревизорами. В феврале 1995 года эта комиссия провела свое заседание и пришла к выводу о том, что



конфликт интересов действительно имел место, что требовало введения в Центре более строгого контроля на всех уровнях в целях отстранения упомянутого должностного лица от исполнения функций руководителя и сотрудника, имеющего право подписи, в отношении всех контрактов, предоставляемых упомянутой фирме. Что касается проблемы ответственности за различного рода нарушения, то, по мнению комиссии, эта проблема носит системный характер. Доклад комиссии был направлен руководству Центра и в Департамент по вопросам администрации и управления Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций.

47. Как ни странно, несмотря на рекомендации своей собственной комиссии по расследованию, руководство Центра предприняло лишь весьма незначительные усилия по решению этой проблемы. Свидетельства, представленные группе, позволяют полагать, что в 1995 году никаких изменений не произошло, и контракты по-прежнему предоставлялись той же консультативной фирме. Сотрудник, который до поступления на работу в Организацию Объединенных Наций являлся одним из партнеров этой фирмы, был по-прежнему наделен теми же полномочиями и был рекомендован руководством Центра к повышению по службе. В связи с этим 27 февраля 1996 года руководитель администрации Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби выразил руководству свою серьезную обеспокоенность и рекомендовал не предоставлять упомянутой фирме никаких контрактов до тех пор, пока этот сотрудник числится в штате.

48. Во время посещения группой Центра в сентябре 1996 года почти ничего не свидетельствовало о том, что данная проблема находится в стадии решения. Более того, при обсуждении этого вопроса со старшими руководящими сотрудниками Центра группа так и не получила определенного ответа или свидетельств того, что в самое ближайшее время будут приняты меры по решению проблемы конфликта интересов. В этой ситуации группа уже не могла разделять выводы упомянутой выше комиссии относительно того, что отмеченные недостатки обусловлены проблемой системного характера. По мнению группы, упорное игнорирование руководством всех выводов, заключений и рекомендаций, направленных на то, чтобы положить конец этому нарушению, представляется весьма подозрительным, особенно с учетом того, что данная проблема по существу является проблемой этического характера. В связи с этим необходимо провести специальное расследование обстоятельств, которые привели к возникновению такой ситуации.

49. Вызывает также сомнение и решение руководства перевести на другую должность старшего сотрудника, который, действуя в рамках своих должностных функций, с февраля 1994 года указывал руководству на необходимость решения проблемы конфликта интересов. Перевод этого сотрудника с должности, которой он полностью соответствует по своей квалификации, на должность в канцелярии с весьма расплывчато сформулированными функциями, как представляется, не отвечает соображениям повышения качества работы. Группа не смогла найти никаких убедительных оснований для такого перевода и может лишь предполагать, что данная мера является своего рода наказанием и/или дает возможность продолжать игнорировать проблему конфликта интересов и вести дела прежним образом.

50. По мнению группы, имеется вполне достаточное число свидетельств "нарушений", ответственность за которые должны нести отдельные лица, а не система в целом, и эти "нарушения" требуют расследования. Между тем, до завершения расследования следует руководствоваться рекомендациями главы администрации Отделения Организации

Объединенных Наций в Найроби от 27 февраля 1996 года, направленными на имя руководителя Центра.

## VI. РЕКОМЕНДАЦИИ

51. В настоящее время Центр пересматривает свою программу в целях приведения ее в соответствие с требованиями периода после проведения Хабитат II. Новую программу следует сделать более целенаправленной и интегрированной, и она должна отражать тесную взаимосвязь между исследовательской деятельностью и техническим сотрудничеством. Она должна также интегрировать функции полевых отделений в общепрограммную структуру. (SP-96-002-1)
52. Секретариат Центра следует реорганизовать с учетом согласованных программных направлений деятельности. Любую реорганизацию следует проводить с более тщательным учетом программной структуры, причем его организационные элементы должны дополнять друг друга. Следует также принять во внимание ограничения, обусловленные недостатком ресурсов, и избегать дробления этих ресурсов между небольшими подразделениями. (SP-96-002-2)
53. Функции различных организационных элементов, а также структура полномочий и взаимоотношений между ними должны быть ясно изложены в документе, который следует предоставить для ознакомления всем сотрудникам. (SP-96-002-3)
54. Задачу укрепления региональной деятельности следует сделать частью четко сформулированной стратегии в области политики с учетом критериев, определенных Комиссией по населенным пунктам на ее пятнадцатой сессии в резолюции 15/7. (SP-96-002-4)
55. Полномочия, делегированные старшим должностным лицам и руководителям отделов, следует документально оформить и четко очертить круг их ответственности и порядок подотчетности. (SP-96-002-5)
56. Необходимо создать механизм контроля за работой организации, ее оценки и представления по этому вопросу отчетов непосредственно руководителю Центра. Этот механизм следует наделить полномочиями и способностью оценивать результативность и эффективность и реальной отдачи технического анализа и научных исследований Хабитат, а также его деятельности в области технического сотрудничества и его эффективности в достижении целей организации. (SP-96-002-6)
57. Хабитату следует отказаться от совмещения функции экспертизы проектов и функции контроля и оценки. (SP-96-002-7)
58. Необходимо в срочном порядке обеспечить накопление организационного опыта, который служит удовлетворению потребностей оперативных подразделений и заинтересованных сторон. (SP-96-002-8)
59. Учет извлеченных уроков в процессе разработки проектов имеет столь же важное значение, как и тщательность процесса экспертизы. (SP-96-002-9)

60. Набор и продвижение по службе сотрудников на должностях категории "М" следует осуществлять через надзорный орган и в соответствии с установленными четкими критериями. (SP-96-002-10)
61. Необходимо немедленно прекратить практику назначения консультантов в соответствии с серией 200 Правил о персонале для выполнения линейных функций и руководства персоналом, получившим назначение в соответствии с серией 100 Правил о персонале. (SP-96-002-11)
62. Следует провести переаттестацию руководящего состава на должностях категорий специалистов и "М" в целях определения их служебного соответствия занимаемой должности. (SP-96-002-12)
63. Следует пересмотреть описание должностных обязанностей в целях приведения в соответствие функций с фактически выполняемыми обязанностями и устранения любого ненужного дублирования. (SP-96-002-13)
64. Следует немедленно начать проведение регулярных совещаний членов кабинета и других внутриорганизационных механизмов в целях представления руководству рекомендаций по вопросам политики, касающимся программ и их исполнения. (SP-96-002-14)
65. Руководству следует заняться установлением и совершенствованием горизонтальных и вертикальных связей внутри секретариата для преодоления раздробленности. (SP-96-002-15)
66. Необходимо повысить степень транспарентности и информационного обеспечения по всем вопросам, имеющим важное значение для сотрудников, путем регулярного выпуска информационных бюллетеней и/или проведения собраний персонала. (SP-96-002-16)
67. В целях улучшения финансового контроля следует четко разграничить функции удостоверения и утверждения. Таким образом, все счета независимо от источников финансирования должны утверждаться финансовой секцией Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби. Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби следует также взять под свой контроль штатное расписание. Что касается удостоверяющих функций в отношении счетов регулярного бюджета, Фонда и счетов накладных расходов, то их следует централизовать в рамках "Управления по вопросам руководства Фондом и административным делам", которое будет включать руководство Фонда и небольшой административный аппарат. Руководители программ в рамках различных блоков проектов технического сотрудничества будут удостоверять только счета своих соответствующих проектов. (SP-96-002-17)
68. Распределение накладных вспомогательных расходов по программам и статьям расходов следует рассмотреть в рамках созданного для этой цели комитета. (SP-96-002-18)
69. Выполнению рекомендаций ревизии следует уделить первоочередное внимание, которое они заслуживают. (SP-96-002-19)
70. Необходимо в приоритетном порядке создать комплексную компьютерную систему - локальную вычислительную сеть (ЛВС) или принять другие меры для улучшения

электронных каналов связи между отделами руководства программами, управлением Фонда и службами финансов и бухгалтерского учета. (SP-96-002-20)

71. Следует организовать подготовку руководящих сотрудников различного уровня, а также учебу на рабочем месте административного персонала. (SP-96-002-21)

72. Департаменту по вопросам администрации и управления следует более строго контролировать выполнение полномочий, делегированных руководству Центра, в целях обеспечения их надлежащего исполнения. (SP-96-002-22)

Карл Т. Пашке  
Заместитель Генерального секретаря  
по службам внутреннего надзора

ДОБАВЛЕНИЕ

Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)

Организационная структура  
 по состоянию на 1 августа 1996 года

