



Distr.  
GENERAL

A/52/777  
27 January 1998  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия  
Пункты 114 и 143 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 об обзоре управления программами в Отделе по предупреждению преступности и уголовному правосудию.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению сделанные в докладе выводы и соглашается с содержащимися в нем рекомендациями.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Доклад Управления служб внутреннего надзора об обзоре управления  
программами в Отделе по предупреждению преступности  
и уголовному правосудию

## РЕЗЮМЕ

Отдел по предупреждению преступности и уголовному правосудию осуществляет деятельность под руководством Генерального директора Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, который также обеспечивает управление в рамках Международной программы Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами. Однако контроль и надзор со стороны высшего руководящего звена фактически не осуществляются, и в этой связи создается впечатление, что Отдел самостоятельно осуществляет возложенные на него функции.

Отсутствие четкого руководства со стороны высшего руководящего звена и его недостаточное участие обусловлены отсутствием четких стратегических указаний, в том числе по вопросам мобилизации ресурсов. Свидетельством этого являются и механизмы управления ресурсами Программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия и достижения поставленных первоочередных целей.

Хотя признается, что объем имеющихся в распоряжении ресурсов не соответствует возросшим потребностям в рамках программы, необходимо также признать, что применяемый Секретариатом подход к решению возникающих проблем, обусловленных финансовыми трудностями, по-видимому, не является комплексным и не предполагает стратегического планирования. В результате этого имеет место значительное распыление ресурсов, и во многих случаях их не хватает для обеспечения существенного вклада в решение рассматриваемых проблем.

Группу впечатлила мотивация и активная работа сотрудников Отдела, и она отметила большую работу, которая ведется в настоящее время по широкому кругу вопросов. Однако имеются весьма ощутимые признаки того, что программа утрачивает свою целенаправленность и что поставленным приоритетам уделяется недостаточное внимание. Если такое положение будет сохраняться, деятельность в рамках программы может носить бессистемный и нескоординированный характер.

Финансовые трудности обуславливают необходимость строгого отбора вопросов, подлежащих обсуждению, и определения приоритетности решений, которые будут приниматься по каждому из этих вопросов. Необходимо также на этапе разработки программ решить проблемы дублирования и обеспечения взаимодополняемого характера деятельности, осуществляемой в сотрудничестве с другими организациями. В этой связи отмечается, что значительная часть работы Отдела касается рассмотрения вопросов, которые взаимосвязаны с вопросами, входящими в компетенцию других организаций (например, Центра по правам человека, Программы по контролю над наркотическими средствами, Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Департамента

операций по поддержанию мира и Отдела по улучшению положения женщин и т.д.). Это не означает, что наблюдается дублирование осуществляемой деятельности, однако безусловно свидетельствует в пользу более эффективного разделения труда на основе налаживания более эффективных связей сотрудничества с другими программами и органами Организации Объединенных Наций, особенно сети институтов Организации Объединенных Наций, занимающихся проблемами преступности.

Что касается выборки вопросов, подлежащих рассмотрению, нынешняя тенденция в Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию предпринимать усилия, направленные на проявление сдержанности в вопросах утверждения новых мандатов, действительно заслуживает одобрения, и ее необходимо поощрять. Однако Секретариату надлежит предпринимать параллельные усилия, с тем чтобы сделать больший упор на осуществлении своей программы работы путем более тесной увязки взаимосвязанных вопросов в рамках меньшего числа направлений деятельности и недопущения расширения своих функций в тех областях, в которых он не обладает сравнительными преимуществами и/или в которых вносимый им вклад является минимальным. В этой связи необходимо более эффективно, чем до настоящего времени, осуществлять процесс планирования программ и составления бюджета. Это имеет особенно важное значение в том, что касается определения последствий для бюджета по программам, возникающих в связи с новыми мандатами.

В этой связи следует подчеркнуть, что любые усилия секретариата, направленные на рациональное использование имеющихся в его распоряжении ресурсов и достижение более эффективных результатов, требуют проведения анализа и оценки деятельности в рамках программы в целях выявления тех областей, в которых имеются возможности для рационализации деятельности. Первым шагом в этом направлении будет являться обеспечение большей сбалансированности функций, которые секретариат хотел бы выполнять в качестве обслуживающего органа, и его роли как органа, занимающегося оказанием технической помощи. В настоящее время в значительной мере деятельность Отдела связана с обеспечением обслуживания директивных органов. Необходимо также добиваться более четкого определения характера услуг, предоставляемых секретариатом (например, обеспечение основного обслуживания и аналитическая деятельность в отличие от подготовки ответов на вопросники и представления справочной информации).

Секретариату также необходимо решить вопрос, касающийся относительно существенного объема документации, подготавливаемой для Комиссии. Представляется парадоксальным, что, несмотря на ограниченные ресурсы, секретариат на протяжении многих лет предпринимал попытку по своей собственной инициативе осуществлять подготовку дополнительного и весьма существенного количества материалов и рабочих документов для заседаний Комиссии. В этой связи необходимо по-новому и критически подходить к вопросу документации, подготавливаемой Отделом, с тем чтобы удостовериться в том, что периодичность их представления является обоснованной, и определить, существует ли возможность для объединения или сведения воедино некоторых из рассматриваемых вопросов и представления по таким вопросам меньшего количества документов. Также является обоснованной и необходимостью более рационального использования скудных ресурсов, выделяемых на цели оказания технической помощи. Отмечалось, что в течение периода 1994-1997 годов в 49 процентах случаев функции и задачи, выполнявшиеся двумя межрегиональными консультантами, не носили оперативного или консультативного характера.

Секретариату многое еще предстоит сделать, с тем чтобы изменить направленность программы и сделать упор не на разработке стандартов, а на оказании помощи государствам-членам в применении этих стандартов и исследовании проблем, связанных с транснациональной и организованной преступностью. Нынешняя квалификация сотрудников Отдела, по-видимому, не способствует такой реориентации. Соответственно, важное значение имеет параллельная реорганизация и реориентация в плане использования квалификации персонала. В равной степени важно создать эффективную систему для отслеживания прогресса, достигнутого в деле осуществления программы, оценки полученных результатов и обеспечения обратной связи с руководителями высшего руководящего звена. В настоящее время такая система отсутствует.

И наконец, что не менее важно, новая управленческая структура в Вене предоставляет возможность максимального использования базы ресурсов в рамках программы: во-первых, путем обеспечения координации программ в области предупреждения преступности и контроля над наркотическими средствами и, во-вторых, путем выполнения некоторых неосновных функций, возложенных на секретариат Комиссии и связанных с оказанием административной поддержки. Фактически необходимо предпринимать все возможные усилия для обеспечения того, чтобы ресурсы в рамках программы в полной мере использовались для осуществления санкционированной деятельности; лиц, отвечающих за осуществление программы, необходимо наделить надлежащими полномочиями санкционировать покрытие расходов за счет ассигнований в рамках программы. Нынешний механизм, предусматривающий наделение такими полномочиями исключительно администрации, приводит к размыванию ответственности, и его необходимо упразднить.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 11	6
II. ВОПРОСЫ СУЩЕСТВА .....	12 - 21	9
III. КООРДИНАЦИЯ И НАДЗОР .....	22 - 30	12
А. Координация .....	22 - 26	12
В. Самоконтроль и самооценка .....	27 - 30	14
IV. ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ОРГАНИЗАЦИИ, УКОМПЛЕКТОВАНИЯ КАДРАМИ И РУКОВОДСТВА .....	31 - 38	15
V. РЕКОМЕНДАЦИИ .....	39 - 53	18
Добавление		
Организационная структура . . . . .		20

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1. Отдел по предупреждению преступности и уголовному правосудию является преемником Сектора социальной защиты, созданного вскоре после образования Организации Объединенных Наций.

2. Одним из первых направлений деятельности Сектора социальной защиты являлся сбор и обобщение официальных статистических данных, касающихся преступности, представляемых государствами-членами. Впоследствии этот сектор был реорганизован и получил новое название – Сектор по предупреждению преступности и уголовному правосудию. В 1977 году Сектор получил статус Секции, которая начала осуществлять свою деятельность под контролем помощника Генерального секретаря, курирующего Центр по социальному развитию и гуманитарным вопросам. После проведения последующей реорганизации экономического и социального секторов Организации Объединенных Наций и роспуска Центра по социальному развитию и гуманитарным вопросам Секция была включена в структуру Отделения Организации Объединенных Наций в Вене и осуществляла свою деятельность под руководством Генерального директора Отделения Организации Объединенных Наций в Вене.

3. На пятидесятой сессии Генеральная Ассамблея утвердила преобразование Секции в Отдел. Последнее время в рамках осуществляемых Генеральным секретарем мер по проведению реформы, представленных на рассмотрение пятьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи (A/51/950), предлагается укрепить Отдел по предупреждению преступности и уголовному правосудию и преобразовать его в Центр по предупреждению международной преступности. Новый Центр будет функционировать в рамках общей управленческой структуры вместе с Международной программой Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами. Они вместе образуют новое Управление по контролю над наркотическими средствами и предупреждению преступности, которая будет осуществлять свою деятельность под руководством исполнительного директора Международной программы Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами (МПКНСООН).

4. Что касается Программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, с момента ее учреждения в начале 50-х годов и до 1992 года основным направлением деятельности в рамках Программы являлась разработка норм и стандартов в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Со временем были разработаны и приняты ряд соответствующих стандартов и норм. Соответствующим важным направлением деятельности в течение этого периода была организация и подготовка проводимых раз в пять лет конгрессов Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Первый конгресс состоялся в 1955 году в Женеве, а девятый конгресс – в 1995 году в Каире.

5. С 1992 года и в соответствии с резолюцией 46/152 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1991 года в рамках Программы осуществляются переориентация направлений деятельности – переход от нормотворческой деятельности к сосредоточению большего внимания на оказании помощи государствам-членам в деле применения норм и стандартов и решения важных проблем в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в соответствии с положениями Декларации принципов и Программы действий, содержащихся в приложении к резолюции 46/152. В вышеупомянутой резолюции также содержится призыв учредить Комиссию по предупреждению преступности и уголовному правосудию, которая начиная с этого же года станет выполнять функции директивного органа Организации Объединенных Наций в области борьбы с преступностью. Комиссия, в состав которой входят представители 40 правительств, является функциональной комиссией Экономического и Социального Совета. Годовые сессии Комиссии

проводятся в Вене. До настоящего времени Комиссия провела шесть сессий. Последняя сессия проходила в период с 28 апреля по 9 мая 1997 года.

6. На своей первой сессии в 1992 году Комиссия постановила, что первоочередными направлениями ее деятельности будут следующие:

- a) международные меры в целях борьбы с преступностью как на национальном, так и на международном уровнях, борьба с организованной преступностью и экономическими преступлениями, включая "отмыв денег";
- b) содействие повышению роли уголовного правосудия в деле защиты окружающей среды;
- c) предупреждение преступности в городах, вопросы, касающиеся преступного поведения несовершеннолетних и преступного насилия; и
- d) повышение эффективности и обеспечение справедливого отправления правосудия с уделением должного внимания укреплению национальных механизмов в развивающихся странах в целях регулярного сбора, обобщения, анализа и использования данных в процессе разработки и осуществления соответствующей политики.

В дополнение к этому Комиссия постановила включать на постоянной основе в повестку дня своих будущих сессий вопросы, касающиеся оказания технической помощи и применения стандартов и норм в области предупреждения преступности и уголовного правосудия.

7. Отдел по предупреждению преступности и уголовному правосудию несет ответственность за осуществление политики, разрабатываемой Комиссией. Функции Отдела, предусмотренные в резолюции 46/152 Генеральной Ассамблеи, состоят в следующем:

- a) мобилизации имеющихся ресурсов, включая институты, межправительственные организации, неправительственные организации и другие компетентные органы в целях осуществления Программы;
- b) координация научных исследований, профессиональной подготовки и сбора информации по вопросам преступности и уголовного правосудия и оказание технической помощи и представление имеющей практическое значение информации для государств-членов, в частности на основе задействования глобальной информационной сети в области предупреждения преступности и уголовного правосудия;
- c) оказание Комиссии содействия в разработке планов ее работы и подготовке к проведению конгрессов или организации любых других мероприятий, связанных с программой;
- d) обеспечение взаимодействия потенциальных доноров со странами, нуждающимися в оказании помощи в области уголовного правосудия;
- e) мобилизация помощи в области уголовного правосудия со стороны соответствующих финансовых учреждений.

8. В ответ на неотложные потребности в области международного сотрудничества по борьбе с преступностью первоочередные направления деятельности, определенные Комиссией на ее первой сессии, были подтверждены и получили дальнейшее развитие на многих последующих сессиях Комиссии. Соответственно наблюдалось резкое увеличение числа мандатов и повышение

требований, предъявляемых к программе. Значительная часть этих требований обусловлена существованием широкого круга вопросов, связанных с предупреждением преступности, и сложных вопросов политики в области уголовного правосудия. Эти вопросы, по-видимому, по-прежнему будут фигурировать в повестке дня международного сообщества в XXI веке. Однако по причине несоответствия, существующего между имеющимися для осуществления программы ресурсами и повышенными требованиями, предъявляемыми к программе, возникают серьезные опасения в связи с вероятностью того, что осуществляемая Отделом деятельность может носить бессистемный и нескоординированный характер в условиях отсутствия четко поставленных приоритетов.

9. С учетом этого Управление служб внутреннего надзора направило выездную группу для проведения нынешнего обзора с целью установить, работает ли Отдел в условиях, способствующих действенному и эффективному осуществлению программы работы. В ходе своего обзора группа в последнюю неделю июня 1997 года совершила поездку в Вену и провела собеседования с большинством сотрудников Отдела, в том числе с межрегиональными консультантами, младшими экспертами и стажерами, связанными с Отделом. Группа встретила с руководителем Отделения Организации Объединенных Наций в Вене и провела интервью с руководящими сотрудниками администрации. Группа также испросила мнения некоторых представителей государств – членов Комиссии. Ситуация, рассматриваемая в настоящем докладе, не изменилась со времени проведения инспекции.

10. После завершения работы на местах Группа проанализировала большое число документов, связанных с различными аспектами этой программы и касающихся вопросов ее управления. Выводы, сделанные в ходе обзора, излагаются в разделах II, III и IV ниже. В последующих разделах содержится ряд рекомендаций, по которым руководство программы вынесет соответствующие решения.

11. Были испрошены замечания администрации по проекту доклада, которые были учтены в ходе подготовки окончательного варианта доклада. Группа выражает большую признательность сотрудникам Отделения Организации Объединенных Наций в Вене и персоналу Отдела по предупреждению преступности и уголовному правосудию за их сотрудничество в ходе проведения этого обзора и с удовлетворением отмечает положительную реакцию руководства на вопросы, затронутые в этом докладе. Директор-исполнитель Управления по контролю над наркотическими средствами и предупреждению преступности г-н Пино Арлакки одобрил все сделанные рекомендации и отметил, что они согласуются с планами и уже предпринятыми им инициативами.

## II. ВОПРОСЫ СУЩЕСТВА

12. В основном проведенный группой обзор был посвящен анализу программы и методам организации секретариатом своей работы и использования выделенных ему ресурсов в целях решения первоочередных задач, поставленных Комиссией. В этой связи группа отметила, что нынешняя структура программы, включает следующие четыре подпрограммы:

- а) подпрограмма 1: оперативная деятельность, планирование и общая координация;
- б) подпрограмма 2: совместные меры по предупреждению транснациональной преступности;
- в) подпрограмма 3: управление деятельностью в области предупреждения преступности и уголовного правосудия;
- г) подпрограмма 4: стандарты и нормы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия.

Подпрограммы 1 и 2 были определены в качестве первоочередных подпрограмм в контексте бюджета по программам на двухгодичный период 1996–1997 годов.

13. В рамках подпрограмм 3 и 4 ведется большая техническая работа, особенно в области сбора данных, касающихся предупреждения преступности и уголовного правосудия, разработки стандартов и норм и представления государствам-членам имеющей практическое значение информации на основе задействования глобальной информационной сети в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, однако значительная часть работы Отдела по-прежнему связана с обслуживанием его директивного органа – Комиссии. Таким образом, результаты проведенного группой обзора программы работы за период 1994–1997 годов свидетельствуют о том, что эта программа в основном задумана и разработана для обеспечения обслуживания Комиссии в виде подготовки документации заседающих органов. Анализ 66 докладов и 48 документов зала заседаний, представленных Комиссии в течение этого периода, показывает, что в значительной мере обслуживание носило скорее технический, чем основной характер. Проанализированная документация включала, главным образом, следующие документы:

- а) описания деятельности экспертов и рабочих групп или других организаций системы Организации Объединенных Наций и консультаций в период между сессиями;
- б) подборку ответов, полученных от государств-членов по вопросам, касающимся стандартов и норм;
- в) ряд исследований и обзоров по конкретным вопросам, запрошенных Комиссией.

14. В этих документах рассматривается широкий круг вопросов, касающихся организованной преступности, "отмывания" денег, доходов, полученных в результате преступной деятельности, правосудия по делам несовершеннолетних, отправления правосудия, предупреждения преступности, насилия в отношении женщин, насилия в городах, торговли несовершеннолетними, незаконного ввоза иностранцев, коррупции, экономических и экологических преступлений, положений, регулирующих применение огнестрельного оружия, и стандартов и норм Организации Объединенных Наций. К числу других документов относились очередные доклады по вопросам укрепления технического сотрудничества, координации, международного сотрудничества и стратегического управления.

15. В этой связи группа отметила, что большая часть подготовленной документации касается вопросов, рассматриваемых в рамках неприоритетных подпрограмм. Лишь в нескольких докладах рассматривается приоритетная подпрограмма в области предупреждения транснациональной преступности.

16. Что касается деятельности, осуществляемой в рамках первой приоритетной подпрограммы оперативной деятельности, группа проанализировала 74 доклада миссий, подготовленных двумя межрегиональными консультантами, приданными Отделу, и отметила, что в период с 1994 до середины 1997 года большинство просьб об оказании технической помощи преследовали цель, заключающуюся в повышении профессионального уровня сотрудников полиции, прокуроров, судей, мировых судей и сотрудников исправительных учреждений. В других случаях помощь предоставлялась в целях реорганизации одного крупного департамента в рамках судебной системы. В ряде случаев были организованы семинары и практикумы по вопросам, касающимся транснациональной организованной преступности.

17. В этой связи группа отметила, что значительная часть работы, проделанной межрегиональными консультантами, не была связана с оперативной деятельностью или оказанием консультативных услуг. В основном она сводилась к участию в работе совещаний экспертов, содействию функционированию механизмов сотрудничества и сбору финансовых средств для обеспечения финансирования в рамках предложений по проектам. Группа придерживается той точки зрения, что в основном такая деятельность входит в круг ведения персонала секретариата. Соответственно, группа не могла не сделать вывод о том, что использование ресурсов в иных, чем первоначально планировалось, целях приводит к дальнейшему сокращению объема скудных ресурсов, выделяемых на цели оказания технической помощи.

18. С учетом вышеизложенных выводов группа придерживается той точки зрения, что для программы работы в целом, по-видимому, характерно отсутствие руководства и четкой направленности. В результате этого происходит распыление ресурсов в многочисленных областях деятельности. Эта проблема усугубляется увеличением числа мандатов директивных органов и просьбами, обращенными к секретариату относительно представления дополнительных докладов и созыва заседаний. В этой связи Группа отметила, что с 1992 года количество принятых резолюций, содержащих призыв о принятии секретариатом конкретных мер, возросло почти в три раза - с 6 резолюций в 1992 году до 20 в 1994 году и до 17 в 1996 и 1997 годах. Группа также указала на то, что в условиях отсутствия четкого стратегического руководства предпринимаются незначительные усилия в целях рационализации этого процесса, путем четкого отбора вопросов, подлежащих рассмотрению, или путем подготовки заявлений о последствиях для бюджета по программам для рассмотрения соответствующими директивными органами до начала деятельности по осуществлению той или иной резолюции.

19. Из 87 резолюций, принятых в период 1992-1997 годов, группа в ходе анализа установила лишь три случая, в которых подготавливались заявления о финансовых последствиях для бюджета по программам. В этих случаях осуществлялась подготовка к проведению обзора или организовывались совещания групп экспертов. Во многих резолюциях к секретариату была обращена просьба представить доклады по конкретным вопросам, и подготовка таких докладов обеспечивалась за счет имеющихся ресурсов, хотя при этом она была сопряжена с большими затратами времени. Имеющиеся показатели использования ресурсов, исчисленные в человеко-месяцах в течение двухгодичного периода 1994-1995 годов, показывают, что в среднем 30 процентов времени сотрудников категории специалистов, работающих в Отделе, использовалось для подготовки документации заседающих органов. В этой связи группа приняла к сведению тот факт, что секретариат на протяжении многих лет предпринимал попытки подготовить

дополнительное количество документации и документов зала заседаний для представления на заседаниях Комиссии.

20. Хотя признается тот факт, что объем имеющихся ресурсов не соответствует все более высоким требованиям, предъявляемым к программе, следует признать, что подход секретариата к проблемам, обусловленным финансовыми ограничениями, по-видимому, не является комплексным по своему характеру и не учитывает долгосрочную перспективу. В результате этого происходит распыление ресурсов, в результате чего утрачивается критическая масса, необходимая для внесения весомого вклада в решение рассматриваемых проблем. В этой связи отмечается, что значительная часть выполняемой Отделом работы касается решения взаимосвязанных вопросов, входящих в круг ведения других органов Организации Объединенных Наций (например, Центра по правам человека, Международной программы Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами (МПКНСООН), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Департамента операций по поддержанию мира, Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению, Департамента по координации политики и устойчивому развитию и т.д.). Это не говорит о том, что имеет место дублирование, однако имеются все основания добиваться более эффективного разделения труда на основе налаживания более действенных партнерских связей с другими программами и органами Организации Объединенных Наций, особенно с сетью институтов Организации Объединенных Наций, занимающихся проблемами преступности. По мнению группы, более эффективное разделение труда позволит оптимальным образом использовать имеющиеся ресурсы Отдела и будет содействовать укреплению программы в целом.

21. Финансовые проблемы обуславливают необходимость тщательного отбора вопросов, подлежащих рассмотрению, и определения порядка очередности принятия мер по каждому из этих вопросов. Кроме того, необходимо также решить на этапе разработки программ проблемы дублирования и обеспечения взаимодополняемости деятельности, осуществляемой в сотрудничестве с другими организациями. Что касается выборки подлежащих рассмотрению вопросов, группа приняла к сведению усилия, предпринятые в последнее время Комиссией по разработке практических и эффективных механизмов стратегического управления в Отделе. Эти усилия предпринимались в целях упрощения повестки дня Комиссии, сокращения количества резолюций, ограничения просьб относительно представления дополнительных докладов, разработки многолетних планов работы, с тем чтобы каждый год посвящался рассмотрению того или иного конкретного вопроса или темы и разработки свода критериев, которыми Комиссия будет руководствоваться в работе по отбору пунктов повестки дня своих сессионных заседаний. Хотя эти усилия могут содействовать приведению мандатов в соответствие с потребностями в ресурсах, по мнению группы, секретариату надлежит предпринимать параллельные усилия в целях концентрации большего внимания на своей программе работы путем обеспечения более тесной увязки взаимосвязанных вопросов в рамках меньшего числа областей деятельности и недопущения расширения масштабов своей деятельности в тех областях, в которых он не обладает сравнительными преимуществами и/или в которых ценность вносимого секретариатом вклада является минимальной. В этой связи процесс планирования программ и составления бюджета надлежит использовать более эффективным образом, чем это делалось до настоящего времени. Это особенно актуально в том, что касается определения последствий для бюджета по программам с учетом новых мандатов. Это также актуально с точки зрения способов претворения секретариатом возложенных на него мандатов в конкретные мероприятия на этапе разработки его предлагаемой программы работы.

### III. КООРДИНАЦИЯ И НАДЗОР

## A. Координация

22. Отдел по предупреждению преступности и уголовному правосудию не располагает системой, позволяющей обеспечивать надлежащую координацию осуществления программы. Это особенно очевидно в случае тех институтов, которые тесно сотрудничают между собой в рамках системы Организации Объединенных Наций. Нынешние механизмы, позволяющие использовать существующее сотрудничество с этими учреждениями, носящее взаимодополняющий характер, и добиваться более эффективного согласования их соответствующих программ с программой, осуществляемой Отделом, по-видимому, являются чрезвычайно скромными и не оправдывают надежд, возлагаемых на секретариат, который наделен такими полномочиями в рамках общих возложенных на него основных функций, особенно в то время, когда этому аспекту работы придается первоочередное значение.

23. Группа осведомлена о существующих механизмах сотрудничества между Отделом, Международной программой Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами, Департаментом по поддержке развития и управленческому обеспечению, Центром по правам человека, Департаментом по координации политики и устойчивому развитию и другими органами Организации Объединенных Наций. Однако сотрудничество с институтами, связанными с Организацией Объединенных Наций, которые занимаются выполнением аналогичных программных задач, имеет иное значение. В настоящее время функционируют пять межрегиональных/региональных институтов: Межрегиональный научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия, Азиатский и дальневосточный институт Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Африканский региональный институт Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Европейский институт по предупреждению преступности и борьбе с ней и Латиноамериканский институт Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, а также семь других связанных с ними институтов. Сделанные группой выводы свидетельствуют о том, что помимо годовых координационных совещаний, докладов Комиссии о деятельности сети институтов и некоторых специальных совместных миссий, проведенных межрегиональными консультантами, сотрудничество Отдела с вышеупомянутыми институтами все еще носит формальный характер и является далеко не эффективным. Тем не менее в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета, в частности в декларации принципов и программе действий, содержащихся в приложении к резолюции 46/152 Генеральной Ассамблеи, подчеркивалось важное значение обеспечения координации и сотрудничества с этими институтами; считается, что следующие механизмы сотрудничества имеют основополагающее значение для разработки эффективной программы ОППУП и укрепления его оперативного потенциала:

a) институты должны информировать на регулярной основе друг друга и Комиссию по предупреждению преступности и уголовному правосудию о своих программах работы и об их осуществлении;

b) Комиссия может просить эти институты при наличии средств осуществлять отдельные элементы программы;

c) Комиссия может предлагать также области для межучрежденческой деятельности;

d) Комиссия содействует мобилизации внебюджетной поддержки для мероприятий институтов.

24. В этой связи группа отметила, что некоторые из этих институтов расширяют свою деятельность и выходят за рамки исследований, стремясь оказывать техническую помощь и осуществлять профессиональную подготовку. ЮНИКРИ является именно таким примером. Деятельность этого института финансируется за счет внебюджетных средств Организации Объединенных Наций и численность работающего в нем персонала превышает количество сотрудников в Отделе. Первоначально институт был задуман в качестве подразделения Отдела, которое ведет исследовательскую работу. Однако выполняемые институтом функции, связанные с оказанием технической помощи, дублируют работу Отдела.

25. По мнению группы, имеются огромные неиспользованные возможности для налаживания более тесного сотрудничества между Отделом и этими институтами. Конечная цель такого сотрудничества состоит в обеспечении более четкого разделения функций и оптимальном использовании ресурсов, выделенных программе в целом. В этой связи следует отметить, что администрация признает необходимость анализа взаимодополняющих факторов и укрепления взаимодействия между Отделом и институтами. Администрация объясняет нынешний недостаточный уровень координации отсутствием ресурсов. Группа не может согласиться с таким утверждением и считает, что вопрос заключается в эффективном использовании ресурсов путем определения соответствующих приоритетов. Отсутствуют данные, свидетельствующие о том, что вопросу координации с этими институтами уделялось надлежащее внимание со стороны администрации. Таким образом в двухгодичный период 1994–1995 годов на обеспечение координации было задействовано 30 процентов от общего объема штатных ресурсов Отдела, т.е. 137 человеко-месяцев, из которых лишь 6,5 человеко-месяцев, согласно сообщениям, приходилось на координацию деятельности институтов.

26. Первым шагом в направлении укрепления сотрудничества между Отделом и связанными с ним институтами Организации Объединенных Наций должно быть подтверждение роли Комиссии в деле наблюдения за деятельностью этих институтов и обеспечения того, чтобы их деятельность осуществлялась в поддержку деятельности Отдела, а не конкурировала с ней. Группа придерживается той точки зрения, что функции по надзору должен осуществлять Отдел в качестве органа Секретариата в рамках системы Организации Объединенных Наций, который претворяет в жизнь директивные решения Комиссии, разрабатывает варианты политики и осуществляет координацию деятельности в области предупреждения преступности и уголовного правосудия как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и на межправительственном уровне. Секретариату надлежит информировать Комиссию о той степени, в которой деятельность институтов сосредоточена на достижении поставленных первоочередных целей и о степени согласования их соответствующих программ работы.

#### В. Самоконтроль и самооценка

27. Группа установила, что не ведется систематического наблюдения за ходом осуществления программы работы с учетом поставленных целей, сроков или стандартов. В этой связи отмечалось, что информация, представленная Отделом о ходе осуществления своей программы работы на период 1994–1995 годов для включения в доклад Генерального секретаря об исполнении программ Организации Объединенных Наций (A/51/128 и Add.1), является неполной. Во многих случаях эта информация не отражала надлежащим образом фактически достигнутые Отделом результаты и/или соответствующие ресурсы, выраженные в человеко-месяцах. Группа убедилась в том, что Отдел осуществляет слабый контроль в целях проверки достоверности информации, представляемой отдельными руководителями программ. Что касается самооценки, она практически отсутствует. Как отмечалось ранее, имеющиеся ресурсы расплываются, и недостаточное внимание уделяется оценке, результатам и использованию сделанных выводов в целях повышения эффективности программы.

28. С учетом нынешнего состояния дел группа считает, что руководство Отдела не внедрило надлежащие механизмы, позволяющие осуществлять эффективное наблюдение за ходом реализации программы работы Отдела и выявлять недостатки в процессе исполнения. Соответственно в Отделе отсутствует надлежащая основа для распределения скудных ресурсов или обеспечения обратной связи с высшим руководящим звеном по важным программным и управленческим вопросам.

29. В этой связи следует подчеркнуть, что любые усилия секретариата по обеспечению рационального использования имеющихся ресурсов или повышению результативности наряду со снижением издержек требуют проведения оценки и анализа деятельности в рамках программы в целях выявления тех областей, в которых может быть осуществлена рационализация. Первым шагом в этом направлении будет являться обеспечение более точного равновесия между функциями, которые секретариат хотел бы принять на себя в качестве обслуживающего органа, и его ролью как органа, занимающегося оказанием технической помощи. Необходимо также обеспечить ясность в вопросе, касающемся характера услуг, оказываемых секретариатом (основное обслуживание и аналитические услуги в отличие от подготовки ответов на вопросы и представления справочной информации).

30. Секретариату также надлежит рассмотреть вопрос об относительно большом объеме документации, подготавливаемой для Комиссии. В этой связи необходимо применять новый подход в вопросах документации, подготавливаемой Отделом, и провести критический анализ такой документации для определения того, является ли периодичность ее представления обоснованной и представляется ли возможным посвящать меньшее количество документов некоторым из рассматриваемых вопросов. В этой связи полезно провести количественную оценку подготавливаемой документации для установления определенных норм и стандартов, с помощью которых можно было бы осуществлять контроль за обеспечением эффективности.

#### IV. ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ОРГАНИЗАЦИИ, УКОМПЛЕКТОВАНИЯ КАДРАМИ И РУКОВОДСТВА

31. Ресурсы, находящиеся в распоряжении Отдела по предупреждению преступности и уголовному правосудию, являются скромными. Основная часть ресурсов поступает из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. В течение двухгодичного периода 1996-1997 годов утвержденное штатное расписание Отдела включало 16 должностей категории специалистов и 6 должностей категории общего обслуживания. В рамках программы также имелось 6 должностей младших сотрудников категории специалистов, которые финансировались за счет внебюджетных ресурсов, и 2 должности межрегиональных консультантов, финансируемые в рамках регулярной программы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества. Кроме того, во время посещения группой Вены Отдел использовал услуги трех экспертов, работающих полный рабочий день и получавших вознаграждение от своих соответствующих правительств, и услуги восьми стажеров.

32. До 1996 года Отдел не имел организационной структуры, и сотрудники, сменяя друг друга, занимались решением широкого круга проблем. Первая организационная структура Отдела была официально закреплена в 1996 году, как это указано в бюллетене Генерального секретаря (ST/SGB/Organisation, Section: UNOV) от 6 июня 1996 года (см. приложение). Соответственно были созданы две секции и две группы: Секция оперативной деятельности и по делам секретариата Комиссии, Административно-информационная группа по системам уголовного правосудия и Группа по стратегиям предупреждения преступности. Организационная структура разработана с учетом четырех подпрограмм в рамках программной структуры на 1996-1997 годы.

Штатные ресурсы распределяются в бюджетном документе с учетом соответствующих приоритетов, установленных Комиссией.

33. На основе проведенных собеседований и полученной информации в отношении показателя задействованности ресурсов, выраженных в человеко-месяцах, не ясно, соблюдались ли приоритеты в рамках программы на этапе исполнения. Сотрудники Отдела, сменяющие друг друга, продолжали привлекаться для решения стоящих в повестке дня вопросов, очередность рассмотрения которых явно не была установлена. В результате этого наблюдается чрезмерное распыление ресурсов, и во многих случаях критическая масса, необходимая для внесения весомого вклада в решение существующих проблем, отсутствует. В этой связи группа отметила, что была установлена комплексная ответственность за обеспечение функционирования секретариата Комиссии, осуществление оперативной деятельности и общей координации и такая ответственность была возложена на заместителя Директора Отдела, который также выполняет функции координационного центра по отношению к Отделению Организации Объединенных Наций в Вене по различным бюджетным, финансовым и кадровым вопросам. По мнению группы, скудные ресурсы Отдела должны в полном объеме использоваться на цели осуществления программы. Функции секретариата Комиссии могли бы быть возложены на Отдел по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Это особенно актуально с точки зрения структуры, предложенной Генеральным секретарем и упоминавшейся ранее в пункте 3 выше. Что касается выполнения соответствующих административных функций, то, по мнению группы, такие функции можно было бы возложить на помощника по административным вопросам и младшего сотрудника по административным вопросам, которых можно было бы перевести из административной структуры Отделения Организации Объединенных Наций в Вене. Можно было бы с большей пользой использовать опыт и знания заместителя Директора Отдела путем рассмотрения первоочередных вопросов в рамках подпрограммы 1, в частности в связи с тем, что они касаются надзора за осуществлением программы и обеспечения общей координации, т.е. тех областей, в которых необходимо предпринимать более активные усилия для выполнения этих функций на прочной основе, как это ранее предлагалось в разделе II выше.

34. Многообразие деятельности, осуществляемой Отделом, приводит к возникновению неопределенностей в том, что касается стратегической направленности программы в целом, и в результате этого связь, существующая между подпрограммами и организационной структурой, является искусственной. По нашему мнению, это обусловлено двумя важными факторами:

а) тем, что высшее руководящее звено прямо не участвует в процессе стратегического руководства деятельностью Отдела. Почти нет признаков того, что Генеральный директор, отвечающий за обеспечение общего руководства деятельностью Отдела, осуществляет соответствующий надзор и дает директивные указания. В этой связи группа приняла к сведению тот факт, что Генеральный директор утверждает и направляет в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций среднесрочный план и предложения по бюджету по программам. Он также утверждает все заявки на поездки, исходящие из Отдела. Однако такие действия, по-видимому, носят официальный характер, и отсутствуют признаки обеспечения директивного руководства в целях определения направленности программы и/или оптимального использования выделенных на ее осуществление ресурсов. Также отсутствуют признаки того, что предпринимаются совместные усилия в целях обеспечения высшим руководящим звеном сбора средств в поддержку программ. В этих условиях группа не может избавиться от впечатления, что с момента его создания Отдел функционирует практически независимо;

б) возможностью использования квалифицированных специалистов. Сотрудники ОППУП накопили весьма уникальный опыт в вопросах применения системы международных стандартов и норм и соответствующих процедур их осуществления. Группа отметила, что со временем в этой

области была проделана большая плодотворная работа, получившая высокую оценку Комиссии. В значительной степени это объясняется высокой степенью мотивации персонала и преданностью сотрудников общему делу. В ходе проведенных собеседований на группу произвели большое впечатление энтузиазм и приверженность сотрудников Отдела. Однако уровень квалификации сотрудников является явно недостаточным для решения новых возникающих проблем в области организованной преступности и устранения ее последствий. Их квалификация также носит ограниченный характер, когда речь идет об оказании поддержки оперативной деятельности с точки зрения разработки проектов, их осуществления и оценки.

35. В этой связи группа отмечала, что большинство сотрудников работают в Отделе с момента его создания в качестве секции в составе Центра по социальному развитию и гуманитарным вопросам. Большинство этих сотрудников занимают должности сотрудников по социальным вопросам класса С-5, и многие проанализированные описания должностей не отражают изменений в функциях сотрудников на этих должностях. Так же ясно, что в период их работы они не имели достаточно времени или возможностей для повышения своей квалификации в целях удовлетворения новых потребностей в рамках программ за исключением профессиональной подготовки без отрыва от производства. В этой связи группа не смогла выявить случаи осуществления руководством программ профессиональной подготовки в целях информирования сотрудников о последних достижениях и существующих концепциях в их соответствующих областях деятельности. В результате этого большинство сотрудников можно отнести к категории сотрудников общего профиля, занимающихся различными вопросами предупреждения преступности и уголовного правосудия. Они накопили определенный опыт, однако их специальные знания и опыт не получили достаточного развития, что не позволяет переключить основное внимание в рамках программ с норм и стандартов на вопросы, касающиеся транснациональной организованной преступности и ее увязки с терроризмом, насилием и "отмыванием" денег. Такое положение усугубляется тем, что в последние годы осуществлялся ограниченный набор внешних экспертов.

36. В этих условиях сосредоточение внимания на вопросах, имеющих относительно более низкую степень приоритетности в процессе разработки и осуществления программы, становится более понятным. Для решения новых возникающих проблем необходимо повышать квалификацию и пополнять знания по таким вопросам, как характер, динамика и существование разнообразных форм организованной преступности. По мнению группы, Отделу надлежит предпринимать усилия в целях создания основного ядра специалистов в ключевых областях как путем обеспечения активной профессиональной подготовки в целях повышения квалификации работающих сотрудников, так и на основе внешнего набора в случае появления вакантных должностей. Вышеупомянутые меры должны содействовать реорганизации структуры Отдела с учетом такой специализации. Кроме того, учитывая изменения направленности программы, расширяющийся компонент деятельности Отдела в конечном итоге будет включать оказание консультативных услуг и осуществление проектов в области технического сотрудничества. По мнению группы, отсутствие в Отделе соответствующих специалистов, необходимых для эффективной оценки проектов, их исполнения и анализа и явное отсутствие надлежащих знаний в области разработки проектов в сфере и управления, представляют собой вопросы, которые необходимо решать путем осуществления профессиональной подготовки. Наличие таких специалистов является непременным условием обеспечения качественной поддержки деятельности в области технического сотрудничества, осуществляемой в виде научных исследований. Это является еще более убедительным свидетельством необходимости использования основного персонала, специализирующегося в конкретных областях, о котором говорилось выше.

37. Административное и финансовое управление Отделом осуществляет Отделение Организации Объединенных Наций в Вене. Таким образом, все заявки в отношении поездок подлежат утверждению канцелярией Генерального директора, а заявки относительно использования консультантов рассматривает администрация Отдела Организации Объединенных Наций в Вене,

которая также утверждает выплаты после получения копии отчета о проделанной консультантом работе для определения эффективности оказанных услуг. По мнению группы, администрация несет ответственность за обеспечение функционирования административной канцелярии и в определенной степени берет на себя ответственность руководителя программы. Группа объясняет такую аномалию отсутствием соответствующего потенциала в области исполнительного руководства в рамках Отдела и тем фактом, что полномочия на утверждение средств, выделяемых Отделу, возложены исключительно на администрацию Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, а не на Директора Отдела.

38. По мнению группы, вышеупомянутая ситуация препятствует обеспечению подотчетности со стороны руководителя программы и мешает внести соответствующий вклад в дело более эффективного использования ресурсов. Директора Отдела необходимо наделить полномочиями санкционировать поездки подотчетного ему персонала и утверждать выплаты из фондов, выделенных программе. Он должен нести полную ответственность за надзор за результатами работы сотрудников Отдела, включая консультантов, работающих в рамках программы. Роль администрации должна сводиться к наблюдению за осуществлением этих полномочий и утверждением расходов.

#### v. РЕКОМЕНДАЦИИ

39. Генеральному директору надлежит разработать внутренние механизмы для обеспечения стратегического руководства деятельностью Отдела, включая мобилизацию ресурсов (SP-97-001-1) (пункт 34).

40. Генеральный директор должен обеспечить внедрение в Отделе системы самоконтроля и самооценки и добиваться того, чтобы такая система могла обеспечивать необходимую обратную связь с его канцелярией, с тем чтобы он мог выполнять возложенные на него функции по надзору (SP-97-001-2) (пункты 27-28).

41. Отделу надлежит реорганизовать свою деятельность таким образом, чтобы основное внимание уделялось относительно приоритетным целям в рамках программы и вопросу недопущения распыления ограниченных ресурсов (SP-97-001-3) (пункты 15-18, 21 и 27).

42. Необходимо добиваться установления более точного равновесия между функциями секретариата в качестве обслуживающего органа и его ролью как органа, занимающегося оказанием технической помощи и разработкой рекомендаций по вопросам политики для государств-членов (SP-97-001-4) (пункты 19 и 29).

43. Секретариату следует стремиться к обеспечению дополнительного основного обслуживания заседаний Комиссии в виде проведения качественного анализа возникающих проблем и выработки вариантов политики и представления их на рассмотрение Комиссии (SP-97-001-5) (пункт 13).

44. Необходимо проводить критический анализ документации заседающих органов для определения того, является ли периодичность ее представления обоснованной. Необходимо также рассмотреть возможность сокращения объема документации путем включения рассматриваемых вопросов в меньшее количество документов (SP-97-001-6) (пункты 19 и 30).

45. Услуги межрегиональных консультантов должны быть направлены главным образом на оказание технической помощи государствам-членам. Необходимо отказаться от практики использования их услуг в иных других целях (SP-97-001-7) (пункт 17).

46. Отделу надлежит разработать эффективную систему отслеживания прогресса в осуществлении программ, оценки достигнутых результатов и обеспечения обратной связи с высшим руководством, а именно с Генеральным директором (SP-97-001-8) (пункты 27 и 28).

47. Необходимо предпринимать целенаправленные усилия для налаживания более эффективного взаимодействия с сетью институтов Организации Объединенных Наций, занимающихся проблемами преступности. Отделу надлежит принимать участие на этапе разработки соответствующих программ институтов и играть активную роль в определении содержания и направленности таких программ. Это может быть достигнуто лишь в том случае, если будут созданы надлежащие институциональные механизмы, позволяющие обеспечить функционирование связанных с Организацией Объединенных Наций институтов под эгидой Отдела (SP-97-001-9) (пункты 22-26).

48. Заместитель Директора Отдела должен принимать самое активное участие в осуществлении деятельности в рамках первоочередной подпрограммы 1. Эти направления деятельности отражены в трех рекомендациях, содержащихся в пунктах 45-47 выше (SP-97-001-10) (пункт 33).

49. Руководство Отдела должно обеспечивать представление Комиссии заявления о последствиях для бюджета по программам до принятия любых мер по осуществлению деятельности, вытекающей из новых резолюций. В этом заявлении необходимо указывать рабочую нагрузку и отражать программные последствия в случае отсутствия средств, уже определенных и зарезервированных для осуществления таких мероприятий (SP-97-001-11) (пункт 21).

50. Отделу надлежит предпринимать усилия в целях создания ядра технического персонала, специализирующегося в новых областях деятельности, связанной с организованной преступностью, как путем осуществления надлежащей профессиональной подготовки в целях повышения нынешней квалификации, так и на основе внешнего набора. Необходимо также осуществлять профессиональную подготовку по вопросам разработки проектов и управления для обеспечения необходимой поддержки в области оказания технической помощи (SP-97-001-12) (пункты 34-36).

51. Необходимо изменить внутреннюю структуру Отдела в соответствии с направлениями деятельности, указанными выше (SP-97-001-13) (пункт 36).

52. Директора Отдела надлежит наделить полномочиями, в полной степени соответствующими правилам о персонале и финансовым положениям Организации Объединенных Наций. Кроме того, он должен обладать полномочиями санкционировать расходы, покрываемые за счет средств программы. Такие полномочия должны быть официально закреплены в рамках полномочий, делегируемых Генеральным директором старшему руководителю, ответственному за осуществление программы. Делегирование таких полномочий должно осуществляться с учетом рамок их действия и соответствующей подотчетности (SP-97-001-14) (пункт 38).

53. Административному отделу надлежит оказывать необходимую административную поддержку Отделу на основе перевода одного сотрудника по административным вопросам, который будет в оперативном плане взаимодействовать с администрацией во всех вопросах, касающихся финансовых/людских ресурсов и оказания поддержки (SP-97-001-15) (пункт 33).

Карл Т. ПАШКЕ  
Заместитель Генерального секретаря  
по службам внутреннего надзора



Отделение Организации Объединенных Наций в Вене

Отдел по предупреждению преступности и уголовному правосудию

