



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
1 June 2001
Russian
Original: English

Пятьдесят шестая сессия

Пункты 123, 124, 134 и 143 первоначального перечня*

Предупреждение преступности и уголовное правосудие

Международный контроль над наркотическими средствами

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря о деятельности Управления служб внутреннего надзора

Доклад о проверке практики управления программами и административной практики в Управлении по контролю над наркотиками и предупреждению преступности

Записка Генерального секретаря

1. В соответствии с резолюциями 48/218 В от 29 июля 1994 года и 54/244 от 23 декабря 1999 года Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее направленный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора доклад о проверке практики управления программами и административной практики в Управлении по контролю над наркотиками и предупреждению преступности.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению содержащиеся в нем выводы и соглашается с его рекомендациями и отмечает, что принимаются меры по исправлению недостатков, указанных в обзоре.

* A/56/50.

Доклад Управления служб внутреннего надзора о проверке практики управления программами и административной практики в Управлении по контролю над наркотиками и предупреждению преступности

Резюме

В феврале 2001 года Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело обзор практики управления программами и административной практики в Управлении по контролю над наркотиками и предупреждению преступности (УКНПП) в Вене. Этот обзор включал в себя проверку последующего выполнения рекомендаций предыдущих углубленных оценок Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками и Программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, а также проводившегося в 1997 году обзора управления программами в Отделе по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

УСВН признало, что Директор-исполнитель привнес в руководство УКНПП дух глубокой заинтересованности в предмете его деятельности; его энергичные усилия сделали более заметной роль Управления в мире, повысили общественный резонанс его деятельности и сделали эту деятельность более ориентированной на практические дела. Вместе с тем с самого начала проверки возникла серьезная озабоченность тем, что Директор-исполнитель осуществляет руководство Управлением очень централизованным и произвольным образом. Такой стиль руководства вел к монополизации Директором-исполнителем и его Канцелярией полномочий и процесса принятия решений без достаточных сдержек и противовесов.

Функция ОКНПП как экспертного центра не может выполняться без свободного обмена мнениями, дискуссий и участия сотрудников в процессе принятия решений. Вместе с тем в период проведения проверки корпоративные механизмы коллективных консультаций и коллективного руководства и координации программ и политики не функционировали. Кроме того, отсутствовала последовательная система надзора за программами в виде контроля за исполнением и оценки достигнутых результатов. Важные программные и административные решения принимались после поверхностных консультаций или совсем без них. Обычным явлением были чрезмерные задержки с утверждением проектов, программ и конкретных мер. Отсутствие четко определенного делегирования полномочий Директором-исполнителем руководителям программ вносило путаницу в систему подотчетности и парализовало процесс принятия решений в период его отъездов из Вены.

УСВН полагает, что основными сильными сторонами деятельности УКНПП являются ясные мандаты, ее высоко приоритетное место в повестке дня межправительственной политики и наличие широкого круга экспертов в областях, в которых ему поручено вести свою деятельность. Его главным достоянием являются приверженные своему делу, изобретательные и талантливые сотрудники, широкая представленность на местах и сочетание

нормативных, аналитических функций и функций по техническому сотрудничеству в рамках одной организации. Вместе с тем в период проведения проверки моральный дух сотрудников в Управлении был низким. Персонал считал принимаемые руководством решения нетранспарентными, особенно по кадровым вопросам. Хотя в некоторых подразделениях по рабочим вопросам велся структурированный диалог, в целом каналы коммуникации между персоналом и руководством отсутствовали.

Особую озабоченность вызывало мнение, выраженное УСВН некоторыми государствами-членами, включая доноров и бенефициаров, о том, что слабое руководство деятельностью Управления сказывается на осуществлении его мандатов и на самом исполнении некоторых проектов.

В конце проверки УСВН дало ясно понять Директору-исполнителю о том, что сложившееся в сфере управления положение в УКНПП сохраняться далее не может. УСВН настоятельно призвало Директора-исполнителя и его старших руководящих сотрудников начать радикальные и безотлагательные перемены.

УСВН приняло к сведению ряд мер, которые были приняты с января в целях улучшения ситуации путем установления процедур разграничения сфер ответственности и делегирования полномочий на соответствующих уровнях. УСВН будет пристально следить за тем, каким образом будет разворачиваться работа по внесению предусматриваемых изменений, и за тем, закрепятся ли они на самом деле.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–5	5
II. Управление программами	6–42	5
A. Планирование	7–20	6
B. Организация	21–24	8
C. Исполнение программ	25–36	9
D. Разбазаривание ресурсов	37	12
E. Проект «Лодка»	38	12
F. Мониторинг и оценка	39–42	12
III. Результаты укрепления	43–46	13
IV. Обеспокоенность по поводу финансирования	47–49	14
V. Вопросы технического сотрудничества	50–52	15
VI. Общее управление	53–64	15
A. Стиль управления	53–57	15
B. Управление людскими ресурсами и взаимоотношения между персоналом и администрацией	58–61	16
C. События последнего времени	62–64	17
VII. Выводы	65–67	17
VIII. Рекомендации	68–82	18

I. Введение

1. Управление по контролю над наркотиками и предупреждению преступности (УКНПП) является головной организацией, в которую входят Программа Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками (ЮНДКП) и Центр Организации Объединенных Наций по международному предупреждению преступности (ЦМПП). Создание УКНПП было задумано в 1997 году в рамках меры 8 Программы Генерального секретаря по реформе (см. A/51/950, пункты 143–145), в которой также бывший Отдел по предупреждению преступности и уголовному правосудию был преобразован в Центр по международному предупреждению преступности. Предусматривалось повышение эффекта от объединения усилий ЮНДКП и ЦМПП, в том числе благодаря осуществлению совместных программ в областях, представляющих взаимный интерес. Была создана общая управленческая структура во главе с Директором-исполнителем, а через год были определены функции и организационная структура УКНПП (см. ST/SGB/1998/17).

2. Примерно в тот период, когда создавалось УКНПП, УСВН провело углубленные оценки деятельности Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками и Программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия (E/AC.51/1998/2 и E/AC.51/1998/3) в дополнение к обзору управления программами в Отделе по предупреждению преступности и уголовному правосудию (см. A/52/777, приложение). Соответствующие доклады содержали 47 рекомендаций, нацеленных, в частности, на укрепление стратегического руководства; повышение эффективности сбора, анализа и распространения информации; усиление аналитической работы в поддержку разработки и осуществления политики; установление эффективной системы оценки результатов и обеспечения обратной связи; формирование синергизма между программами по борьбе с преступностью и программами по контролю над наркотиками; и повышение целенаправленности и эффективности мероприятий в области технического сотрудничества.

3. В январе 2001 года УСВН решило провести первый после создания общей управленческой структуры обзор практики управления программами и административной практики в УКНПП. В ходе нынешней проверки проверялось последующее осуществление ранее вынесенных рекомендаций и учитывались замечания и рекомендации, вынесенные Комиссией ревизоров в их докладах Генеральной Ассамблее по вопросу о финансовых ведомостях Фонда Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками за двухгодичные периоды 1996–1997 годов¹ и 1998–1999 годов². УСВН также должным образом учло информацию, представленную УКНПП в описательной части предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2000–2001 годов относительно мер, принятых по осуществлению рекомендаций УСВН и Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам³. Учитывались также резолюции и решения по этим вопросам соответствующих межправительственных органов.

4. Группа УСВН посетила Вену 5–16 февраля 2001 года. До этого УСВН направило 124 руководителям и сотрудникам ЮНДКП вопросник из 39 пунктов, охватывающий широкий круг программных, управленческих и административных вопросов. Были получены 63 письменных ответа (51 процент от общего числа разосланных вопросников). В Вене группа УСВН встретила с Директором-исполнителем и его руководящими сотрудниками и провела беседы с большинством сотрудников категории специалистов и руководящего состава УКНПП, а также с представителями государств-членов. В Вене и по возвращении в Нью-Йорк группа также изучила большое число документов.

5. Руководство просило представить замечания по проекту доклада, которые отражены соответствующим образом в настоящем окончательном варианте. УСВН выражает большую признательность за сотрудничество с ним персонала на различных уровнях в ходе проведения этого обзора.

II. Управление программами

6. УКНПП является организацией, которая почти полностью опирается на добровольное финансирование его операций. В связи с этим представляется исключительно важным, чтобы оно действовало в такой обстановке, которая способствует результативности и эффективности работы, с тем чтобы в разумной степени гарантировать, что его ресурсами управляют самым оптимальным образом. Для того чтобы определить, так ли это на самом деле, УСВН проанализировало работу в рамках программного цикла в обоих подразделениях УКНПП — со стадии планирования и организации до стадий оказания услуг, оценки результатов и подведения итогов. Основной упор делался на том, каким образом используются ресурсы в ходе достижения программных целей.

А. Планирование

7. УСВН не были предоставлены копии письменных руководящих принципов подготовки ежегодных планов работы, и в то же время не было никаких признаков наличия установленного механизма координации и утверждения планов работы подразделений УКНПП. Значительное большинство планов находилось в состоянии неопределенности ввиду отсутствия каких бы то ни было руководящих указаний относительно того, утверждены они или нет. К примеру, в период проведения проверки к плану работы ЦМПП на 2000 год не было представлено никаких замечаний и он не был утвержден Директором-исполнителем. Даже в тех случаях, когда считалось, что такие планы приняты, в них вносились иногда неожиданные изменения и радикальные поправки без объяснения, за редкими исключениями, причин их внесения. УСВН установило, что последовательность процесса планирования часто нарушалась принятием сиюминутных и импульсивных руководящих решений. Новые и существенные обязательства принимались без проведения предварительного внутреннего анализа или координации с донорами.

8. В некоторых случаях директивные приоритетные задачи не включались в последовательный и динамичный процесс последующего осуществления программ. К примеру, во исполнение положений Политической декларации, принятой Генеральной Ассамблеей на

ее двадцатой специальной сессии в 1998 году (резолюция S-20/2, приложение) и предусматривавшей ликвидацию или значительное сокращение спроса и предложения незаконных наркотиков к 2008 году, ЮНДКП разработала глобальную программу мониторинга незаконных посадок культур и глобальную программу по оценке масштабов злоупотребления наркотиками. ЮНДКП считает, что применительно к программе, касающейся незаконных посадок культур, она в короткий период времени сформировала потенциал для представления ежегодных данных относительно масштабов возделывания. Тем не менее Группа экспертов, созданная для обоснования и обеспечения транспарентности методологий мониторинга, предложенных в программе, рекомендовала в июне 2000 года предпринять значительные усилия по совершенствованию оперативного характера работы. В конце 2000 года число сотрудников в этой программной группе было сокращено, а ее главному техническому советнику было поручено исполнять другие функции. Осуществление глобальной программы по оценке, касающейся злоупотребления наркотиками, началось лишь в прошлом году. Первоначальные задержки в этой области, которая была определена как приоритетная в Политической декларации, объяснялись ЮНДКП неуккомплектованностью кадрами.

9. УСВН отметило, что ЦМПП определил, что в его работе приоритетное место будут занимать три группы вопросов, а именно транснациональная организованная преступность, торговля людьми и коррупция. Тем не менее организационные шаги для работы над этими приоритетными вопросами не обеспечили оптимального использования ограниченных ресурсов. Программа работы Центра в целом представляется раздробленной и не состыкованной в рамках всеобъемлющей программной структуры. Фрагментация программы привела к созданию такой организационной структуры и таких рабочих механизмов, которые не обеспечивают адекватной основы для эффективного исполнения. Эта проблема усугубилась отсутствием эффективного надзора и контроля за качеством. Учитывая скудность ресурсов и подчас непоследовательность в их распределении, такая ситуация негативно отразилась на способности Центра выполнять поставленные задачи.

10. УСВН отметило, что сотрудникам, которые были наняты по причине компетентности в специфических областях, поручались обычные управленческие функции, для выполнения которых они были плохо приспособлены и осуществление которых занимало у них много времени. Такая ситуация привела к параллелизму и дублированию в работе сотрудников Оперативного сектора. На практике более половины проектов, осуществление которых было начато в рамках трех приоритетных сфер в контексте программы работы на двухгодичный период 2000–2001 годов, остаются либо совсем не профинансированными, либо профинансированы частично. Несмотря на ограниченность ресурсов, руководство усугубляло кадровую ситуацию еще больше, отправляя новых назначенцев в региональные отделения УКНПП. В целом УСВН не смогло определить наличия эффекта от объединения усилий ЮНДКП и ЦМПП ни в Вене, ни на местах.

11. Целый ряд представителей государств-доноров, с которыми побеседовали сотрудники УСВН, заявили, что Директор-исполнитель выдвинул целый ряд в равной мере безотлагательных и важных новых инициатив. Осуществление соответствующих проектов было начато без адекватной оценки наличия средств для финансирования. Не была также адекватным образом налажена всеобъемлющая и систематическая отчетность, позволяющая донорам следить за прогрессом, достигнутым в осуществлении ранее выдвинутых инициатив. УСВН полагает, что необходимо обеспечить сочетаемость предъявления новых требований к донорам с необходимостью поддержания уровня осуществления ранее объявленных инициатив путем реалистичной оценки наличия средств. (Этот вопрос более развернуто рассматривается в трехгодичном обзоре УСВН рекомендаций, вынесенных ЮНДКП Комитетом по программе и координации (E/AC.51/2001/5, пункт 34).)

12. Учитывая, что ресурсная база УКНПП формируется за счет добровольных взносов, представляется важным, чтобы любые крупномасштабные инициативы, требующие предоставления ресурсов в течение длительного времени, выдвигались совместно с донорами. В этой связи УСВН отметило, что в резолюции Комиссии по наркотическим средствам, принятой в

марте 2001 года, предусматривается дальнейшее укрепление ЮНДКП процесса консультаций со всеми заинтересованными сторонами. Опыт показывает, что любые односторонние руководящие инициативы значительного масштаба могут привести к снижению доверия и уровня поддержки со стороны доноров и могут негативно отразиться на доверии к УКНПП. До сведения УСВН была доведена информация о трех конкретных случаях, когда подобные обязательства со стороны руководства принимались без адекватного анализа риска и расчета ресурсов или без достаточного заблаговременного обсуждения с основными донорами. Эти случаи описываются ниже.

Афганистан

13. 30 октября 1997 года Директор-исполнитель объявил о начале новой программы альтернативного развития в Афганистане⁴ на сумму 250 млн. долл. США. Он заявил, что она является частью его глобальной программы по ликвидации возделывания опиийного мака и коки в течение 10 лет, и уточнил, что афганский проект развития будет обходиться в 25 млн. долл. США в год в течение 10 лет, подчеркнув, что он уверен в способности убедить правительства стран мира финансировать эту программу. Тем не менее энтузиазм доноров был переоценен. По результатам своей оценки основные доноры рекомендовали подготовить более целостную директивную основу для контроля над наркотиками в Афганистане, установив реалистичные сроки для процессов планирования и осуществления, и создать механизмы усвоения уроков, извлеченных на местах, в процессе планирования политики и стратегии.

14. Несмотря на эти рекомендации, УКНПП приступило к осуществлению проекта, хотя и уменьшив расходы до 2 млн. долл. США в год, которые главным образом поступали за счет общецелевых средств. К началу 2000 года средства для осуществления проекта были исчерпаны без каких бы то ни было признаков появления возможных доноров. Из четырех модулей проекта один был прекращен, второй — сокращен наполовину, а третий — серьезно уменьшен.

15. 17 сентября 2000 года средства массовой информации сообщили о заявлении Директора-исполнителя о том, что ЮНДКП решил свернуть

свою программу борьбы с возделыванием мака в Афганистане в конце года из-за отсутствия средств. Стоит отметить, что персонал ЮНДКП в Афганистане узнал об этом решении лишь из средств массовой информации и не получил письменных указаний или сообщений до этого объявления.

Пакистан: проект в области развития в округе Дир

16. В ходе своего официального визита в Пакистан в июле 1999 года Директор-исполнитель обещал продлить сроки финансируемого ЮНДКП проекта по замещению культур в округе Дир еще на 10 лет для закрепления положительных результатов, достигнутых в области альтернативного развития. Кроме того, он пообещал создать по крайней мере 20 центров лечения и реабилитации общей стоимостью около 2 млн. долл. США.

17. Тем не менее ЮНДКП не располагала достаточным количеством собственных экспертов и не имела средств для осуществления этого рассчитанного на 10 лет консолидационного проекта без участия других учреждений системы Организации Объединенных Наций в области развития. Хотя в период с июля по декабрь 1999 года во исполнение обещания Директора-исполнителя было предоставлено 500 000 долл. США, судьба этой программы остается неопределенной и будет зависеть в значительной степени от расклада политических факторов. Была подготовлена проектная документация для создания сети лечебных центров, и в настоящее время она находится на стадии утверждения. Начало проекта предусматривается в середине 2001 года, а финансирование вклада ЮНДКП в размере 547 000 долл. США уже обеспечено. По сведениям ЮНДКП, правительство Пакистана внесет 17 млн. рупий (277 000 долл. США). Таким образом, стоимость проекта создания лечебных центров сократилась с обещанных 2 млн. долл. США до 800 000 долл. США.

Таджикистан: управление по контролю над наркотиками

18. В результате подписания в апреле 1999 года в Вене двустороннего протокола было создано национальное управление по контролю над наркотиками в Таджикистане. На основе

двустороннего соглашения в ноябре 1999 года ЮНДКП обязалась предоставить 11 481 000 долл. США в течение следующих трех лет при вкладе правительства на сумму 800 000 долл. США. С того времени обязательство ЮНДКП было пересмотрено в сторону уменьшения до 6 100 000 долл. США. Также, по сообщению ЮНДКП, до настоящего времени удалось заручиться лишь 4,7 млн. долл. США для этого проекта от доноров и из общецелевого фонда, в результате чего в течение будущего года остается добрать 1,4 млн. долл. США. В этой связи, исходя из документов ЮНДКП, УСВН отметило, что руководство попыталось при начале работы над проектом перенаправить взносы, предназначенные для других целей, на финансирование этого управления. Средства были возвращены лишь после протестов, поступивших от доноров.

19. Учитывая, что общецелевые средства, используемые в качестве «первоначальных инвестиций», приходится на каком-то этапе возмещать, финансирование управления по контролю над наркотиками еще далеко не стабильно. Это вызывает озабоченность, поскольку ЮНДКП создала укомплектованную хорошо подготовленными кадрами, мобильную и располагающую оружием организацию (персонал которой получает значительно более высокую заработную плату, чем национальные сотрудники) в условиях довольно сложной обстановки. Последствия того, что этот персонал останется без достаточных средств после прекращения поддержки ЮНДКП, могли бы быть серьезными. УСВН считает, что в отношении роли ЮНДКП применительно к этому управлению следует безотлагательно разработать надлежащую стратегию, включая организационные механизмы и механизмы последующего осуществления.

20. УСВН также разделяет неоднократно выраженную Комиссией ревизоров озабоченность относительно надежности информационных систем финансового управления ЮНДКП. Положение еще более усугубляется тем, что целый ряд проектов был утвержден ЮНДКП без достаточного анализа возможности получения взносов. В этой связи УСВН с удовлетворением отмечает, что недавно были введены пересмотренная политика финансирования донорами и требование обеспечивать по крайней мере 50-процентное

финансирование до начала осуществления проекта. УСВН будет пристально следить за осуществлением этих новых положений.

В. Организация

21. Согласно бюллетеню Генерального секретаря, касающемуся организационной структуры Управления по контролю над наркотиками и предупреждению преступности (SN/SGB/1998/17), Директор-исполнитель отвечает за всю деятельность Управления Организации Объединенных Наций по контролю над наркотиками и предупреждению преступности, а также за управление ею; функции Канцелярии Директора-исполнителя совмещаются с функциями Канцелярии Генерального директора Отделения Организации Объединенных Наций в Вене; Директор-исполнитель УКНПП является также Директором-исполнителем Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками; а Центр по международному предупреждению преступности возглавляется Директором, который подотчетен Директору-исполнителю.

22. УСВН установило, что организационная структура ЮНДКП не стыкуется с фактическими схемами подчинения и центрами ответственности. Персонал зачастую не знаком с общей картиной организационной структуры. Главные отделы и три программы возглавлялись исполняющими обязанности сотрудниками, а не назначенными на эту должность руководителями. Кроме того, встречались случаи, когда указания давались персоналу рабочего уровня в обход руководителей секций. Отличительной чертой фактической организации являлось то, что большая часть функций по принятию решений принадлежала Канцелярии, хотя обычно эти функции должны принадлежать руководителям программ.

23. УСВН установило, что Центр по международному предупреждению преступности также функционировал в рамках неформальных рабочих механизмов и при таком порядке распределения должностей, который отличался от организационной структуры и распределения должностей, утвержденных на двухгодичный период 2000–2001 годов. В рамках импровизированной и неофициальной структуры

целый ряд должностей группировался по трем глобальным программам, которые стали фактическими центрами ответственности. Соответствующие функции и полномочия этих новых центров ответственности оставались неясными. Кроме того, были неясны их взаимосвязи с функциями других центров ответственности, в частности, Оперативного сектора и Аналитического сектора. По мнению УСВН, такое группирование более подходит для целевых групп, чем для устоявшейся организации, которая нуждается в ясно определенных функциях и схемах подчинения. УСВН полагает, что для осуществления программ и установления приоритетов крайне важное значение имеет должная организационная структура.

24. Актуальным в этой связи вопросом является вопрос о штатном расписании УКНПП. УСВН попыталось, сравнивая, с одной стороны, штатное расписание, а с другой — рабочие механизмы, проследить разграничение ответственности различных подразделений согласно бюллетеню Генерального секретаря. Эта попытка не увенчалась успехом. К примеру, деятельность по борьбе с отмыванием денег и предупреждению терроризма находилась под непосредственным надзором Директора-исполнителя, а не ЦМПП. Ввиду возникшей в результате вышеуказанной ситуации путаницы УСВН попыталось определить, кто несет ответственность за контроль за штатным расписанием. Эта попытка также оказалась безуспешной. Таким образом, УСВН так и не удалось выяснить, чем обосновывается перераспределение должностей из одной сферы в другую.

С. Исполнение программ

25. Общий обзор основных программных вопросов представлен в докладе УСВН о трехгодичном обзоре осуществления рекомендаций, вынесенных Комитетом по программе и координации на его тридцать восьмой сессии относительно углубленной оценки ЮНДКП (E/AC.51/2001/4). В этом докладе основной упор делается на управленческих факторах, которые препятствуют результативности осуществления программ.

26. УСВН встретилось со многими случаями, когда по решению руководителя в последнюю

минуту отменялись или откладывались миссии, которые являются важнейшей частью деятельности по осуществлению программ. В результате крупным партнерам приходилось приостанавливать свое участие в совместных мероприятиях. На неопределенное время, иногда всего лишь за несколько дней до мероприятия, был отложен целый ряд межправительственных встреч и миссий. Это касалось мероприятий, принять участие в которых предлагалось министрам, высокопоставленным правительственным чиновникам или членам парламента. ЮНДКП также перестала участвовать в международных встречах по вопросам злоупотребления наркотиками, которые имеют центральное значение для ее мандата, хотя на этих встречах по-прежнему присутствуют такие организации, как Международная организация труда, Всемирная организация здравоохранения и региональные организации. Работа на этих встречах продолжается без изложения точки зрения ЮНДКП, и ставится под сомнение ее интерес к этим вопросам и ее руководящая роль.

27. По крайней мере две организации системы Организации Объединенных Наций, осуществляющие экспериментальные программы совместно с ЮНДКП, обнаружили, что после успешного завершения этих программ ЮНДКП не ищет возможности расширения этих программ в других странах региона. Широко разрекламированное соглашение о сотрудничестве с одним из международных учреждений требовало дальнейших консультаций на высшем управленческом уровне, однако таких консультаций не последовало. Этому учреждению пришлось вести работу собственными силами по частичному и предварительному осуществлению соглашения. Подразделение, ответственное за осуществление новой инициативы по сокращению спроса, которая была выдвинута Директором-исполнителем, не получало никаких руководящих указаний в течение двухгодичного периода, несмотря на многие обращения. На основе утвержденного плана осуществления доноры внесли взносы, однако они не предоставлялись этому подразделению в течение целого года.

28. УСВН установило, что одной из главных трудностей в оперативной деятельности УКНПП является недостаточная способность генерировать

проекты с надежным финансированием в сочетании с неадекватным планированием технического сотрудничества. Разовые обязательства в отношении крупных проектов зачастую лишают средств проекты в других регионах. Обычно для инициации проектов имелись общецелевые средства, однако их объем уменьшается. В отсутствие достаточно транспарентной и справедливой системы использования этих средств доноры проявляют нерешительность в вопросе продолжения внесения таких взносов. УСВН с удовлетворением отметило, что в марте 2001 года УКНПП приступило к процессу структурированных консультаций с государствами-членами относительно будущего использования общецелевых средств.

29. Еще одна озабоченность в отношении оперативной деятельности УКНПП связана с отсутствием последовательной и хорошо структурированной процедуры обзора и утверждения проектов. В то время как в некоторых областях процесс разработки проектов функционирует относительно хорошо, в других — он стал чрезмерно затянутым, занимающим иногда месяцы, чтобы получить санкцию на осуществление проекта от Директора-исполнителя. Каждая такая задержка негативно отражается на доверии к УКНПП как со стороны партнеров в странах-бенефициарах, так и со стороны доноров.

30. Существующая практика также страдает из-за отсутствия объективного контроля за качеством и проверки степени приоритетности. Следует вновь ввести жизнеспособный и эффективный механизм для этих мероприятий. Кроме того, следует создать подразделение, которое проводило бы беспристрастную и профессиональную оценку для оказания кадровой поддержки соответствующему комитету. Круг ведения этого подразделения по оценке предусматривал бы, что это подразделение не вмешивается в вопросы существа. Его функция состояла бы в том, чтобы обеспечивать, чтобы каждый представляемый материал соответствовал приоритетам программы работы и установленной политике, руководящим принципам и процедурным требованиям. После этого комитет выносил бы рекомендации по проектам на рассмотрение Директора-исполнителя. Такая система устранила бы проблему проектов, которым отдается предпочтение, но которые имеют сомнительное

обоснование и неясные источники финансирования, поддержала бы равномерное качество подготовки документов по проектам и обеспечила бы коллективную заинтересованность в осуществлении оперативной деятельности во всем ее масштабе. УСВН отметило, что руководство УКНПП предприняло в марте 2001 года шаги по созданию Комитета по программе и проектам. УСВН проведет оценку функционирования Комитета, с тем чтобы обеспечить, чтобы он решил те вопросы, которые вызывают вышеупомянутую озабоченность.

31. Что касается ЦМПП, то основная озабоченность УСВН была связана с его способностью осуществлять свои программы ввиду его низкого потенциала в области исполнения. По состоянию на 31 декабря 2000 года общие расходы, включая непогашенные обязательства по проектам, финансируемым из целевых фондов, не превысили 58 процентов объема, заложенного в бюджет. 80 процентов от общего объема приходилось на регулярный бюджет ЦМПП, и средний показатель, когда были рассмотрены все счета, включая поддержку программ, составил 67 процентов.

32. В настоящее время ЦМПП делает основной упор на трех глобальных программах: транснациональная организованная преступность, торговля людьми и коррупция. УСВН установило, что относительно большое число проектов в этих областях по-прежнему либо не финансируется, либо финансируется частично в рамках программы технического сотрудничества на двухгодичный период 2000–2001 годов. В течение того же периода, проекты, сформулированные в неприоритетных областях предупреждения преступности, были профинансированы полностью. Это указывает на то, что способность Центра генерировать проекты, для которых можно изыскать финансирование, в этих последних областях деятельности выше, чем в первых областях. Эта ситуация объясняется главным образом внутренним организационным распорядком, в соответствии с которым на вновь назначаемых сотрудников, обладающих незначительными знаниями в области технического сотрудничества в международных организациях или не обладающих ими вообще, возлагается основная ответственность за формулирование проектов, а также ведение переговоров с донорами и бенефициарами. УКНПП

требуется укрепить возможности Центра в приоритетных областях, используя для этого уже накопленные знания и опыт.

33. Аналитический компонент деятельности УКНПП по осуществлению программ в основном связан с подготовкой технических публикаций, таких, как публикации Международного комитета по контролю над наркотиками, посвященные наркотическим средствам и психотропным веществам, а также справочников для установления стандартов и согласования аналитических методов (таких, как пересмотренный справочник *Terminology and Information on Drugs*⁵) и учебные пособия (такие, как *Maritime Drug Law Enforcement Training Guide*). База данных ЮНДКП, касающаяся анализа оценок и долговременных тенденций, использовалась для подготовки статистической и аналитической публикации, озаглавленной *Global Illicit Drug Trends*⁶.

34. Одна из основных публикаций ЮНДКП "World Drug Report" впервые вышла в свет в 1997 году с целью представления всеобъемлющей сбалансированной информации о мировой проблеме наркотиков. В 1998 году началась работа над вторым изданием этого доклада⁷, который планировалось опубликовать в 1999 году. После трехлетней работы и нескольких руководящих переориентировок в начале 2001 года было наконец выпущено издание этого доклада 2000 года. Основные недостатки в направленности и освещении вопросов в этом докладе рассматриваются в докладе УСВН о трехгодичном обзоре осуществления рекомендаций, вынесенных Комитетом по программе и координации относительно углубленной оценки ЮНДКП (E/AC.51/2001/4, пункты 26–28). В докладе рассматриваются вопросы организационной структуры.

35. УСВН обнаружило, что при подготовке издания доклада за 2000 год не использовались стандартные общесистемные механизмы Организации Объединенных Наций по мобилизации коллективного опыта и проведению директивных консультаций. К примеру, не был создан руководящий комитет для надзора за процессом и качеством продукции, никаким целевым группам не была поручена работа по конкретным вопросам и не было никакого транспарентного внутриорганизационного обзора, проводимого

коллегами. Решения в отношении структуры, существа и содержания доклада принимались непосредственно Директором-исполнителем. В результате, по мнению заинтересованных сторон и научных экспертов, к которым УСВН обратилось за консультациями, был совершен в качественном отношении шаг назад по сравнению с изданием 1997 года.

36. УСВН также рассмотрело документацию, представленную ЦМПП Десятому конгрессу по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, прошедшему в Вене в апреле 2000 года. Из 19 представленных документов 10 в основном содержали информацию о практикумах и подготовительных заседаниях, проводившихся на региональном уровне, и представляли собой главным образом справочный материал. Рабочие документы, подготовленные секретариатом, носили описательный характер с освещением вопросов, касавшихся обсуждавшейся темы. По мнению УСВН, они служили цели информирования общественности о проблемах, сопряженных с предупреждением преступности. Тем не менее, они не достигли того качественного уровня, который позволяет представить варианты политики или подготовить конкретные предложения, которые нуждаются в получении установок или одобрения со стороны государств-членов. К примеру, Венская декларация о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века (резолюция 55/59 Генеральной Ассамблеи, приложение) подвела общий итог этих вызовов, и в ней был сделан вывод о том, что ЦМПП будет нуждаться в дополнительных ресурсах, с тем чтобы дать ему возможность оказывать поддержку государствам-членам в их усилиях по ратификации Конвенции и протоколов к ней и по осуществлению их положений. Вместе с тем не было конкретно указано ни объема потребностей в ресурсах, ни предусматривающихся стратегии и приоритетов.

D. Разбазаривание ресурсов

37. УСВН обнаружило ряд случаев, когда принятие некомпетентных решений приводило к прямому разбазариванию ресурсов. Ниже приводятся наиболее характерные примеры:

a) было отдано, а затем отменено без какой-либо причины или объяснения распоряжение о распространении издания;

b) одно из подразделений подготовило тщательно проработанный долгосрочный бизнес-план, затратив на него значительный объем рабочего времени, однако этот план серьезно не обсуждался, не рассматривался, не исправлялся и не утверждался;

c) планы работы различных подразделений неоднократно пересматривались без каких-либо рекомендаций или информации от руководства;

d) консультант был назначен на должность и прибыл в удаленное периферийное отделение, где ему сообщили, что его контракт аннулирован и проект будет осуществлен за счет собственных ресурсов ЮНДКП. Однако из-за нехватки штатных специалистов осуществление проекта было отложено на многие месяцы, что негативно сказалось на общей эффективности программы в соответствующих географических регионах;

e) резкое сокращение поездок привело к отмене ряда совместных проектов УКНПП с другими важными международными партнерами из-за того, что представители УКНПП не смогли принять в них участие;

f) международный семинар неоднократно откладывался накануне приезда одного из участников, что привело к росту расходов на этот семинар;

g) различные оперативные подразделения разработали проектные предложения (затратив на них многие месяцы рабочего времени), которые были утверждены профильными управлениями, признавшими их высокое качество и положительно оценившими перспективы их финансирования, однако затем эти проекты были аннулированы без каких-либо объяснений

E. Проект «Лодка»

38. УСВН получило ряд сообщений о должностных нарушениях и некомпетентном управлении в связи с одним из проектов ЮНДКП под неофициальным названием «Лодка». Первоначальная идея проекта заключалась в том, чтобы ЮНДКП выступила в качестве спонсора

одиночного кругосветного плавания на деревянной лодке, построенной 90 лет тому назад, для информирования общественности о деятельности ЮНДКП. Из-за серьезного характера сообщений УСВН провело тщательное расследование по этому факту. Отдельный отчет о расследовании был представлен Генеральному секретарю.

Г. Мониторинг и оценка

39. Для эффективного управления программами необходим механизм рассмотрения и проверки достигнутых результатов. Однако мониторинг и оценка проектов осуществлялись в УКНПП несистематически — в некоторых географических регионах они проводились более регулярно, чем в других. Функция оценки особенно пострадала после роспуска Секции планирования и оценки и соответствующих экспертных комитетов. В период проведения инспекции функция оценки выполнялась лишь одним сотрудником. В целом функция оценки значительно ослабла.

40. Тематических оценок было недостаточно, и они не стимулировали весьма необходимые дискуссии по существу рассматриваемых вопросов или изменения в практике. Механизм обобщения опыта и его учета при разработке и осуществлении программ отсутствовал. Тем не менее УСВН отметило, что в конце 2000 года УКНПП взяло на себя обязательство разработать новую концепцию тематической оценки с уделением особого внимания изучению накопленного опыта при содействии внешних экспертов.

41. УСВН установило, что в УКНПП мониторинг и оценка проводится весьма нерегулярно. Интенсивность и качество работы в разных странах и регионах были неодинаковыми в зависимости от приоритетов и наличия средств. До недавнего времени не всегда можно было получить отчеты об оценке проектов. Ситуация улучшилась после недавнего назначения старшего сотрудника по оценке, который содействовал размещению в Интранете резюме отчетов об оценке. Еще одной обязательной функцией является формирование и пополнение коллективной памяти организации, включая опыт, накопленный в различных областях деятельности, а также обстоятельства и положение в различных странах. Руководство УКНПП признало важность этого вопроса и обязалось

исправить положение с помощью практических мер.

42. УСВН не получило удовлетворительных данных о том, что ЦМПП создал механизм систематического мониторинга и оценки в качестве инструмента управления, который позволяет осуществлять эффективный надзор над программой работы, выявлять недостатки в осуществлении проектов и оценивать результаты в сопоставлении с поставленными задачами. Действующий специальный подход не обеспечивает руководство информационной базой для выделения ресурсов и организации обратной связи по их использованию.

III. Результаты укрепления

43. Основанием для укрепления двух подразделений УКНПП являлась активизация программы предупреждения преступности путем повышения ее статуса и создания общей управленческой структуры для Центра и Международной программы Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами под эгидой УКНПП. Как сказано выше, Центр возглавляет директор, подотчетный Директору-исполнителю. Однако имеются убедительные доказательства того, что цель и задачи реформы были неправильно истолкованы. Вместо политических рекомендаций и контроля Центр попал под мелочную опеку и был выделен в самостоятельную единицу без координации деятельности с ЮНДКП. В результате этого Центр стал терять свою организационную уникальность, а управление им осуществлялось обособленно. По мнению УСВН, сегодня Центр обладает гораздо меньшей оперативной самостоятельностью для управления ресурсами и организации своей работы, чем Отдел по предупреждению преступности и уголовному правосудию в 1997 году.

44. В период проведения инспекции отсутствовали документы для подтверждения делегирования полномочий Директора-исполнителя директору ЦМПП. Последний имеет мало или вообще никаких полномочий в сфере людских и финансовых ресурсов Программы. Документальные свидетельства говорят о том, что Канцелярия Директора-исполнителя сохранила за собой полномочия по утверждению набора всех

сотрудников категории специалистов и категории общего обслуживания. Они распространялись и на использование финансовых ассигнований Центра. Вопросы текущего управления также относились к сфере ведения Директора-исполнителя. Например, внутреннее перераспределение сотрудников для решения согласованных приоритетных задач требует разрешения Директора-исполнителя. Аналогичным образом, до начала осуществления оперативных проектов, разработанных и согласованных с донорами и бенефициарами, необходимо получить разрешение. Для проведения семинаров и практикумов в рамках программы работы также необходимо разрешение. Директор ЦМПП не имеет права связываться с правительством или внешними организациями без утверждения администрации. По мнению УСВН, функции директора Центра свелись лишь к простой обработке результатов деятельности вместо управления программой.

45. Деятельность Центра пострадала из-за отсутствия плана работы ЦМПП в целом, а также из-за задержек (продолжительностью от четырех до восьми месяцев) с одобрением администрацией проектов, которые уже были окончательно разработаны и на которые правительства объявили взносы. В коллективных и индивидуальных планах работы неоднозначно определялись цели, направления деятельности и мероприятия. В условиях отсутствия общего плана ЦМПП отсутствовал и механизм учета стратегии и взаимодействия в рамках УКНПП. Такой нецелостный подход к программированию вел к распылению усилий и ресурсов.

46. УСВН с озабоченностью отметило низкий моральный дух персонала Центра, который резко контрастировал с ситуацией 1997 года. Твердый дух и мотивация, преобладавшие в тот период, иссякли. В целом УСВН пришло к выводу, что укрепление в его нынешней форме повлекло за собой негативные последствия для Центра.

IV. Обеспокоенность по поводу финансирования

47. В январе Директор-исполнитель сообщил, что «сохранилась тенденция к укреплению финансового положения ЮНДКП, которая наметилась в

1998 году, когда объем поступлений, снижавшийся начиная с 1992 года, увеличился на 35 процентов по сравнению с 1997 годом. В течение двухгодичного периода 1998–1999 годов объем поступлений возрос на 37 процентов, составив 142 млн. долл. США (E/CN.7/2001/7, пункт 6). Однако сейчас эта тенденция, похоже, ослабла, поскольку пересмотренный общий объем поступлений в 2000–2001 годах, по оценкам, составляет 144,2 млн. долл. США, т.е. всего лишь на 1,6 процента выше, чем в предыдущем двухгодичном периоде, что свидетельствует о снижении на 11,8 млн. долл. США первоначальной оценки, составлявшей 156 млн. долл. США (E/CN.7/2001/9, пункт 6 и таблица 1). Большая часть снижения поступлений по сравнению с первоначальными оценками приходится на поступления общего назначения, которые, составляя 30,3 млн. долл. США, на 9,9 млн. долл. США ниже первоначальной сметы и на 3,3 млн. долл. США ниже фактического уровня поступлений в 1998–1999 годах. Низкий уровень поступлений общего назначения, которые в настоящее время составляют 21 процент от общих поступлений (примерно на 3 процентных пункта меньше, чем в предыдущем двухгодичном периоде), остается предметом особого беспокойства. В этой связи УСВН отметило замечание Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам о том, что в докладе Директора-исполнителя, как представляется, не содержится эффективных предложений, направленных на решение проблемы продолжающегося сокращения поступлений общего назначения и что в качестве средства решения проблемы несбалансированности можно было бы точнее формулировать основную программу (E/CN.7/2001/10 и Согл., пункт 5).

48. Общее сальдо средств Фонда ЮНДКП в настоящее время составляет примерно 58 млн. долл. США, и ожидается, что в конце 2001 года оно снизится до 53,6 млн. долл. США. Поскольку расходы общего назначения намного превышают уровень новых взносов, сальдо средств общего назначения снизилось с 28,5 млн. долл. США в 1998 году до 20,9 млн. долл. США в 1999 году, и ожидается, что к 2003 году оно упадет до 3,8 млн. долл. США (см. E/CN.7/2001/8, таблица 3). Этот вопрос вызывает беспокойство, поскольку эти неассигнованные средства используются для поддержки основного персонала и обеспечения гибкости в проведении научных исследований и

осуществлении мероприятий, необходимых для поддержки оперативных проектов. Такого рода гибкость находится под угрозой, поскольку к концу 1999 года на текущие мероприятия было направлено 89 процентов сальдо средств общего назначения, а остальные 11 процентов были полностью распределены на 2000–2001 годы (см. E/CN.7/2001/9, пункт 31). УКНПП необходимо рассмотреть последствия такого ограничения его программной работы и в оперативном порядке принять эффективные меры по исправлению положения. УКНПП информировало УСВН о том, что в связи со средствами общего назначения и их управлением предлагаемые руководящие принципы, направленные на обеспечение прочной основы для использования средств общего назначения, улучшение подотчетности и транспарентности в этой области, были представлены в марте на сорок четвертой сессии Комиссии по наркотическим средствам, которая одобрила эти руководящие принципы. УСВН будет держать этот вопрос в поле зрения.

49. ЮНДКП заявила, что она увеличила средний размер проектов и сократила их число с 260 в 2000 году до 150 в 2001 году. Все эти проекты распределены по 25 национальным, региональным и глобальным программам, которые содержат четко определенные подпрограммы по четырем тематическим областям (там же, пункт 16). ЮНДКП сообщила, что она завершила разработку пересмотренной политики финансирования во избежание осуществления проектов, которые могут оказаться аннулированными из-за отсутствия средств. Новая политика предусматривает распространение среди доноров общего описания проектов до принятия решения об их полномасштабной разработке. Поскольку предпринимавшиеся в прошлом попытки принять такие процедуры в рамках программы, а также между программой и донорами не были поддержаны, руководству необходимо обеспечить полное выполнение этой политики.

V. Вопросы технического сотрудничества

50. В области технического сотрудничества УСВН сосредоточило свое внимание на эффективности и результативности различных форм осуществления проектов, особенно с учетом недавно принятых мер

по стимулированию самостоятельной реализации проектов как средства экономии финансовых ресурсов.

Взаимоотношения с Программой развития Организации Объединенных Наций

51. В области проектов на местах, осуществляемых при содействии правительств или самостоятельно, ЮНДКП целиком опирается на административную и финансовую поддержку Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Рабочее соглашение 1997 года с ПРООН является дополненным вариантом первоначального соглашения 1993 года. После того как соглашение 1997 года вступило в силу, ЮНДКП приступила к децентрализации деятельности и ее передачи на места в целях укрепления операций. Одновременно с этим ПРООН начала сокращать масштабы своих полевых операций даже несмотря на расширение ее мандата. Возмещение расходов стало приоритетной задачей каждого периферийного отделения ПРООН, поскольку они стремились обеспечить непрерывное осуществление своих собственных программ и управление всеми другими операциями, осуществляющимися на договорной основе с другими учреждениями Организации Объединенных Наций. В ноябре 1999 года ПРООН издала руководящие принципы по возмещению расходов, которые, однако, не были полностью приняты другими учреждениями Организации Объединенных Наций. Продолжающийся спор с ПРООН по вопросу о взимаемых сборах ослабляет эффективность работы периферийных отделений ЮНДКП. Руководству УКНПП необходимо срочно заключить соглашение с ПРООН.

Формы реализации проектов

52. ЮНДКП применяет различные формы осуществления проектов в зависимости от вида проекта, места осуществления и других факторов. Поскольку финансирование новых проектов донорами стало более ограниченным, ЮНДКП недавно перенесла акцент на самостоятельную реализацию проектов для того, чтобы сэкономить большую долю средств, выделяемых на покрытие вспомогательных расходов на проекты. УСВН полагает, что самостоятельное осуществление следует рассматривать лишь при наличии

достаточного внутреннего потенциала или если создание такого потенциала является экономически целесообразным. В случае УКНПП создание потенциала по самостоятельному осуществлению проектов потребует дополнительного персонала, финансовых и административных издержек, включая юридические консультации, ведение дел по контрактам, управление финансовыми рисками, страховые выплаты и т.д. Поэтому для определения правильной формы осуществления каждого проекта его следует рассматривать индивидуально и объективно. В соответствующих руководящих принципах необходимо подробно изложить факторы, которые должны учитываться при принятии решений на этот счет.

VI. Общее управление

A. Стиль управления

53. В бюллетене Генерального секретаря, ST/SGB 1997/5, указаны девять функций, выполняемых руководителями департаментов. К их числу относятся осуществление административной деятельности или принятие административных решений для обеспечения эффективного, результативного и экономичного функционирования соответствующей программы, включая надлежащие механизмы мониторинга и оценки эффективности программ. В ходе инспекции было установлено, что стиль и условия административного управления, а также их воздействие на моральный дух и производительность персонала являются главным предметом озабоченности руководителей, сотрудников и государств-членов в отношении УКНПП.

54. 1 апреля 1998 года УКНПП приняло десять административных распоряжений, направленных на снижение бюрократизма в работе и повышение гибкости и активности. Содержание распоряжений было многообещающим. Однако в течение следующих трех лет некоторые распоряжения были подменены решениями администрации. УСВН отметило, что попытка рационализировать обязанности и процедуры не привела к улучшению положения, а в некоторых случаях усугубила его. Делегирование полномочий старшим руководителям редко соблюдалось, официально утвержденные решения могли быть пересмотрены в

последний момент, а вклад консультантов в принятие административных решений был сведен к минимуму. Принятые административные решения по осуществлению утвержденных программ, например по оплате путевых расходов, организации совещаний, найму экспертов, могли быть поставлены под сомнение и отменены в любой момент Директором-исполнителем или его канцелярией.

55. Хотя в конце декабря 2000 года стало известно о том, что Директор-исполнитель передал ответственность за управление программами руководителям программ в УКНПП и что они будут отвечать за осуществление программных мероприятий и эффективное использование людских и финансовых ресурсов, при проведении инспекции УСВН не обнаружило никаких документальных подтверждений, разъясняющих параметры таких делегированных полномочий и механизм подотчетности. Более того, круг полномочий и обязанностей был весьма нечетким. Младшие сотрудники зачастую получали задания от старших руководителей, причем их непосредственное руководство даже не ставилось об этом в известность.

56. УСВН пришло к выводу, что концентрация функций по принятию решений и полномочий в руках Директора-исполнителя и его расширенной канцелярии (укомплектованной на специальной основе сотрудниками различных профильных подразделений), которая во многих случаях выступала как его доверенное лицо, привели к высокой централизации функций по управлению организацией, начиная с политического уровня и кончая низовым. Стиль управления не отличался прозрачностью, и мотивировка административных решений нередко была неясна рядовым руководителям.

57. В результате роста озабоченности и недовольства в январе 2000 года был проведен семинар по вопросам управления под девизом «Укрепление духа коллегиальности». Семинар пришел к ряду весьма позитивных и своевременных выводов, но год спустя было реализовано лишь одно из десяти предусмотренных им изменений.

В. Управление людскими ресурсами и взаимоотношения между персоналом и администрацией

58. К началу 1999 года сложилась ситуация, когда мнение высшего руководства о состоянии УКНПП и сотрудников в целом были весьма далеки друг от друга. Это положение нашло отражение в циркуляре Совета персонала, изданном в декабре 1999 года, где подчеркивалось, что озабоченность персонала носит систематический и широкий характер и что в результате этого сложилась обстановка страха и запугивания, которая отрицательно сказывается на производительности труда сотрудников. Было также высказано мнение о том, что решения принимаются келейно и что правила о персонале не применяются. УСВН отметило, что большинство сотрудников УКНПП – высококвалифицированные, трудолюбивые и преданные задачам УКНПП люди, но производительность их труда ослаблена из-за существующей системы административного руководства. Моральный дух сотрудников УКНПП охарактеризован как низкий и очень низкий. Многие сотрудники разочарованы и скептически относятся к возможности положительных изменений.

59. Для организации, осуществляющей значительный объем работ на местах, важное значение имеет прозрачная система ротации персонала между Веной и периферийными отделениями. При всем своем несовершенстве такая система была изложена в информационном циркуляре, изданном в марте 1997 года. Однако УСВН не обнаружило какой-либо системы или политики в области ротации персонала между Веной и периферийными отделениями. Более того, сложилась практика ротации сотрудников на индивидуальной основе. Отсутствие прозрачности породило подозрения относительно привилегированного положения тех сотрудников, которые направляются в «благоприятные» места службы, также относительно санкций, которым подвергаются сотрудники, назначаемые в места службы с трудными условиями работы.

60. В ряде случаев причины назначения на должность, продвижения по службе и соответствующие процедуры, применявшиеся в последние годы, были непрозрачными и зачастую

ставились персоналом под сомнение. Внимание УСВН было обращено на конкретный случай, когда молодой специалист был принят на работу, несмотря на отсутствие диплома и опыта практической работы в области специализации УКНПП, причем период его ознакомления со спецификой работы и подготовки оказался чрезмерно продолжительным, а выплаченное вознаграждение — неоправданным. УСВН было также проинформировано о том, что, несмотря на наличие провозглашенной общей политики в отношении продления контрактов, она, по всей видимости, проводилась непоследовательно.

61. УСВН с удовлетворением отметило недавние попытки Секции людских ресурсов Отделения Организации Объединенных Наций в Вене укрепить дисциплину среди всех управляющих программами в области отбора кандидатов и проведения собеседований, в частности путем выпуска в январе 2001 года соответствующих руководящих принципов. Это один из первых и наиболее важных шагов в решении стоящих проблем, и УСВН призывает Секцию людских ресурсов проводить эту работу в тесном сотрудничестве с высшим руководством УКНПП и Комитетом персонала.

С. События последнего времени

62. УСВН приняло к сведению самокритичный и доброжелательный подход Директора-исполнителя к предварительным выводам этой инспекции, которые были представлены ему в ходе заключительного собеседования. Он обязался обстоятельно и решительно пересмотреть стиль своей работы и систему управления. УСВН весьма серьезно относится к этим заверениям.

63. УСВН отметило, что в период проведения инспекции был принят ряд организационных мер. Была учреждена Группа старших руководителей УКНПП. 9 февраля был назначен заместитель Директора-исполнителя со всеми полномочиями на выполнение соответствующих обязанностей в его отсутствие. Круг обязанностей был определен 16 марта. 16 февраля были учреждены три рабочие группы по пересмотру функций и структуры организации, делегированию полномочий и связи. К 28 февраля эти группы представили свои доклады, по которым высказались руководители среднего звена. 15 марта был учрежден Комитет по

программам и проектам УКНПП. 23 февраля начался обзор практики и процедур управления людскими ресурсами в целях выяснения механизма делегирования полномочий, ответственности и подотчетности. Кроме того, были проведены организационные изменения по сокращению количества подразделений, непосредственно подчиняющихся Директору-исполнителю.

64. Все эти меры являются шагами в правильном направлении. Однако еще предстоит убедиться, что эти изменения будут осуществлены до конца и закрепятся в практике. УСВН будет тщательно отслеживать ситуацию и в 2001 году рассмотрит результаты принятых мер.

VII. Выводы

65. УСВН считает, что главными сильными сторонами ЮНДКП и ЦНПП является их четко сформулированные мандаты, отдаваемый ими приоритет вопросам межправительственной политики и богатый опыт в вопросах, относящихся к их кругу ведения. Их главным достоянием являются преданные делу, инициативные и талантливые сотрудники, широкая представленность на местах и сочетание функций в области нормативного, аналитического и технического сотрудничества. Уникальное преимущество УКНПП состоит в том, что оно является катализатором и координатором, мобилизующим организации, придерживающиеся различных мнений и позиций, на совместную борьбу с общими глобальными угрозами — наркотиками и преступностью. Оно способно действовать на многосторонней основе в очень сложных областях и мобилизовывать ресурсы в поддержку деятельности, которую не хотят или не могут осуществить двусторонние доноры. В ряде областей Управление приобрело передовой опыт и установило всемирные нормы и стандарты.

66. УСВН установило, что главными причинами слабости УКНПП является чрезмерная централизация, концентрация в одних руках процесса принятия решений и отсутствие организационных механизмов для надлежащей разработки, эффективного осуществления и оценки результатов программ.

Эти факторы породили неадекватность планирования, недостаточную целенаправленность стратегии мобилизации средств, лишенной долгосрочной перспективы, отсутствие прозрачности в сфере принятия решений и нарушение взаимодействия между персоналом и администрацией. Общий дух коллективизма был ослаблен, а корпоративные механизмы консультаций, рекомендаций и оценки были либо раздроблены, либо вообще отсутствовали. Уверенность внешних организаций в надлежащем управлении ресурсами УКНПП находилась на низком уровне.

67. УСВН отметило, что направление мер по исправлению положения, принимаемых в настоящее время УКНПП, соответствует рекомендациям, содержащимся в настоящем докладе. Эффективность этих мер станет известна только тогда, когда удастся подтвердить их ощутимые результаты. УСВН полагает, что любые меры по исправлению положения могут быть успешными при одном главном условии — компетентности, профессионализме и добросовестности высшего руководства, которое применяет прозрачные и коллегиальные методы работы и пользуется доверием персонала.

VIII. Рекомендации

68. Руководство должно разработать всеобъемлющие годовые планы ЮНДКП и ЦМПП. На основе этих планов должны быть определены направления совместной деятельности, которые будут служить главными ориентирами (пункты 7–10) (SP-01-001-01).

69. УКНПП не следует принимать на себя какие-либо крупные долгосрочные обязательства без надлежащих концептуальных исследований, технико-экономических обоснований и достаточных гарантий в отношении поддержки со стороны доноров. Кроме того, такие проекты должны подготавливаться совместно с партнерскими организациями-исполнителями (пункты 11–20) (SP-01-001-02).

70. Необходимо немедленно провести всеобъемлющую оценку оперативной эффективности и действенности Таджикского агентства по контролю над наркотиками и затем проводить ее на ежегодной основе. УКНПП должно рассмотреть возможность назначения группы международных специалистов для наблюдения за его работой и обеспечения необходимой подготовки кадров на месте. УКНПП необходимо совместно с правительством Таджикистана и донорами разработать план долгосрочной финансовой устойчивости Агентства (пункты 18–19) (SP-01-001-03).

71. УКНПП необходимо создать организационную структуру, которая обеспечивала бы надлежащую основу его деятельности и привела бы к сокращению числа промежуточных звеньев, непосредственно подотчетных высшему руководству. Организационную структуру необходимо закрепить в соответствующих документах. Она должна предусматривать четкое разграничение функций и обязанностей каждого ответственного подразделения, а именно отделения, секции и группы, и обеспечивать взаимодополняемость этих функций. Организационная структура должна соответствовать утвержденному штатному расписанию (пункты 21–24) (SP-01-001-04).

72. УКНПП должно в оперативном порядке восстановить в организации механизмы обзора проектов и программ с опорой на подтвердившую свою эффективность передовую общесистемную практику. Такие механизмы должны иметь достаточную кадровую поддержку для обеспечения их преемственности и эффективности (пункты 29–30) (SP-01-001-05).

73. Необходимо предпринять целенаправленные усилия по повышению квалификации сотрудников ЦМПП, занимающихся техническим сотрудничеством, за счет профессиональной подготовки по тематике разработки, осуществления и оценки проектов. Сектор операций ЦМПП должен разработать стратегию технического сотрудничества и обеспечить соответствие этой стратегии разрабатываемых мероприятий и проектов. Сектор должен участвовать во всех этапах разработки проектов и контролировать

подготовку и доработку проектной документации, осуществлять надзор за их осуществлением и оценивать достигнутые результаты (пункты 31–32) (SP-01-001-06).

74. Следует наладить технический контроль за проводимыми исследованиями и подготавливаемыми документами с использованием экспертизы и возможностей руководящих комитетов. Необходимо расширить научно-исследовательский потенциал УКНПП путем привлечения внешних экспертов к аналитической работе, в том числе к концептуальным, методологическим и стратегическим разработкам (пункты 33–36) (SP-01-001-07).

75. Необходимо принять срочные меры для укрепления системы финансового надзора в УКНПП. Эти меры должны предусматривать предоставление управляющим программами четких рекомендаций по бюджетным, финансовым и кадровым вопросам. Не следует сужать передаваемые им полномочия и обязанности. Управляющие программы должны нести всю полноту ответственности за их реализацию (пункт 37) (SP-01-001-08).

76. В УКНПП следует без промедления установить надлежащий надзор за программами. Мониторинг и оценка программ и проектов должны быть усилены за счет эффективных экспертных обзоров и привлечения доноров и стран-получателей помощи. Каждый управляющий должен знать все аспекты оценки программ, возникших проблем, произведенных расходов и достигнутых результатов. Эта система должна обеспечить регулярную обратную связь с руководством и донорами (пункты 39 и 42) (SP-01-001-09).

77. Директор-исполнитель должен в срочном порядке делегировать полномочия директору ЦМПП в области контроля и проверки всех ресурсов, выделенных на программу предотвращения преступности (пункты 43–46) (SP-01-001-10).

78. ЮНДКП должна проанализировать проблему сокращения средств общего назначения, выделяемых на будущие мероприятия, и принять меры к их формированию на таком уровне, который

исключил бы финансовый кризис в случае возникновения неблагоприятной ситуации (пункты 47–49) (SP-01-001-11).

79. Руководство должно в первоочередном порядке заключить рабочее соглашение между ЮНДКП и ПРООН, предусматривающее новую, всеобъемлющую и прозрачную систему возмещения расходов ПРООН (пункт 51) (SP-01-001-12).

80. УКНПП должно принять руководящие принципы по формам осуществления проектов, которые позволят ему объективно и реально оценивать сравнительные преимущества различных вариантов и принимать решения о том, оправдана ли с финансовой точки зрения самостоятельная реализация проектов (пункт 52) (SP-01-001-13).

81. УКНПП должно обеспечить соответствие своей практики управления людскими ресурсами положениям и правилам Организации Объединенных Наций, касающимся справедливости, прозрачности и объективности. Эта практика должна предусматривать надлежащую систему ротации персонала (пункты 58–61) (SP-01-001-14).

82. В своих замечаниях по проекту настоящего доклада УКНПП заявило о своем согласии со всеми рекомендациями и представило УСВН подробное описание принятых и запланированных мер по реализации этих рекомендаций. УСВН признательно за оперативный и положительный ответ на его рекомендации и будет держать в поле зрения осуществление и эффективность этих мер.

(Подпись) Дилип Наир
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Примечания

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 51 (A/53/5/Add.9).*

² Там же, *пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 51 (A/55/5/Add.9).*

³ Там же, *пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 6 (A/54/6/Rev.1)*, том II, стр. 483–490 и 531–539 английского текста.

⁴ New York Times, 14 November 1997, “Top UN Drug Aide Hopes to Rid Globe of Poppy and Coca Crops”.

⁵ Издание Организации Объединенных Наций в продаже под No. R.99.XI.7.

⁶ Там же, в продаже под No.R.00.XI.10.

⁷ Там же, в продаже под No.R.GV.00.0.10.