

**ОЦЕНКА ПРОГРАММЫ ДОБРОВОЛЬЦЕВ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовлена

Армандо Дуке Гонсалесом

Объединенная инспекционная группа



Женева
2003

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сокращения		v
РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		vi
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 4	1
II. МАНДАТ ДООН	5 - 10	1
III. ДОБРОВОЛЬЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ	11 - 69	3
A. Доля добровольцев из развивающихся стран	12 - 18	3
B. Улучшение гендерного баланса	19 - 21	5
C. Работа молодежи в качестве добровольцев	22 - 24	5
D. Надлежащее соотношение добровольческих заданий	25 - 26	6
E. Концепция и стоимость добровольцев: могут ли добровольцы ООН заменить сотрудников системы ООН?	27 - 41	6
F. Экономическая эффективность реестра	42 - 51	10
G. Сроки оформления	52 - 54	12
H. Разнообразие форм и условий службы	55 - 57	13
I. Управление добровольцами и их поддержка	58 - 65	13
J. Подготовка добровольцев	66 - 69	15
IV. ПАРТНЕРСТВА	70 - 78	16
A. Партнеры по Организации Объединенных Наций	73 - 76	16
B. Сотрудничающие организации	77 - 78	17
V. ОБЩЕЕ УПРАВЛЕНИЕ, ПОВСЕДНЕВНОЕ РУКОВОДСТВО И СТРУКТУРА	79 - 91	18
VI. КАДРОВЫЕ РЕСУРСЫ	92 - 108	20
VII. ПРОГРАММНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ	109 - 140	25
A. Программное планирование	109 - 115	25
B. Финансовое планирование	116 - 119	26

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
С. Механизмы финансирования	120 - 140	27
Двухгодичный бюджет расходов на поддержку.....	128 - 131	28
Специальный фонд добровольных взносов.....	132 - 133	29
Основные доноры.....	134 - 137	30
Накладные расходы.....	138 - 140	30
VIII. КОНТРОЛЬ, ОЦЕНКА И ОТЧЕТНОСТЬ О ПРОГРАММЕ	141 - 150	31
IX. НАДЗОР	151- 154	33
ПРИЛОЖЕНИЕ		34

СОКРАЩЕНИЯ

БПОР	Бюджетный процесс, ориентированный на результаты
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГВО	Группа по вспомогательному обслуживанию
ГООР	Годовой отчет, ориентированный на конкретные результаты
ГРПО	Группа по разработке программ и операциям
ГРС	Группа руководящего состава
ДООН	Добровольцы Организации Объединенных Наций
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
КИК	Канцелярия Исполнительного координатора
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
МАКУД	Международная ассоциация по консолидации усилий добровольцев
МГД	Международный год добровольцев
МОВ	Меморандум о взаимопонимании
МОМ	Международная организация по миграции
МОТ	Международная организация труда
МПП	Мировая продовольственная программа
МПС	Межпарламентский союз
МРФ	Многолетние рамки финансирования
МСКС	Младший сотрудник категории специалистов
МФКК	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
МФЛБ	Международный форум лидеров бизнеса
НОС	Назначение на ограниченный срок
НПО	Неправительственная организация
НРС	Наименее развитая страна
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ПОР	Планирование общеорганизационных ресурсов
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РОСА	Региональное отделение для Северной Америки
СИВИКУС	Всемирный альянс за участие граждан
СНГ	Содружество независимых государств
СРР	Стратегические рамки деятельности с ориентацией на результаты
ССО	Соглашение о специальном обслуживании
ССС	Совещание старших сотрудников
СФДВ	Специальный фонд добровольных взносов
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УРАР	Управление ревизии и анализа эффективности работы
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИТЕС	Служба информационных технологий Организации Объединенных Наций
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций для народонаселения

РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Цель

Оценить административную и управленческую структуру и методы, применяемые в ДООН, с тем чтобы рекомендовать усовершенствования, призванные обеспечить наиболее эффективное использование ресурсов.

ВВЕДЕНИЕ (глава I)

А. Программа Добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) была учреждена в 1971 году в качестве оперативного партнера по сотрудничеству в целях развития. Хотя ДООН административно подчинена Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), она обладает значительной самостоятельностью в управленческой и бюджетной областях и доказала, что она является эффективной программой, гибко реагирующей на меняющиеся и все возрастающие потребности, демонстрируя высокую приверженность задаче постоянного улучшения своей деятельности (пункты 1-4).

МАНДАТ (глава II)

В. С течением времени первоначальный мандат ДООН на сотрудничество в целях развития эволюционировал, вобрав в себя поддержку деятельности Организации Объединенных Наций в области гуманитарной и чрезвычайной помощи, миростроительства и помощи в проведении выборов. В последнее время он дополнительно расширился за счет того, что ДООН была назначена координационным центром Международного года добровольцев (МГД) и деятельности по продвижению добровольчества. Такой рост и расширение мандата ДООН привели к тому, что программная деятельность ДООН, количество добровольцев, круг ее партнеров и сотрудничающих учреждений, ее финансовые ресурсы и персонал значительно увеличились. Это позволило выше поднять ее значимость, авторитет в мире и ее основные ценности (пункты 5-10).

ДОБРОВОЛЬЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ (глава III)

С. Цель достижения максимально широкого географического представительства при наборе и командировании добровольцев была достигнута, и большинство добровольцев набираются и работают в развивающихся странах. Несмотря на такое широкое географическое представительство 38 стран вообще не представлены, а некоторые страны представлены широко. Неясно, исходя из чего руководство ДООН установило целевой показатель соотношения добровольцев из развивающихся и промышленно развитых стран на уровне 2:1. Процентная доля добровольцев из развивающихся стран неуклонно сокращалась в период с 1992 по 2002 год, когда в этой тенденции наступил перелом. Такое сокращение объяснялось "полным финансированием" некоторыми промышленно развитыми странами своих собственных национальных добровольцев и даже еще более низким отношением кандидатов в добровольцы из промышленно развитых стран к развивающимся странам в реестре, который является главным источником набора кадров (пункты 11-18).

Д. Гендерный баланс среди работающих добровольцев заметно улучшился в последние 10 лет, хотя и остался на уровне 37% с 1998 года. Принятое в ДООН соотношение между женщинами и мужчинами среди работающих добровольцев в пределах от 40/60 до 60/40 не согласуется с поставленной Организацией Объединенных Наций задачей обеспечения гендерного представительства на уровне 50-50 (пункты 19-21).

Е. Некоторые организации, сотрудничающие с ДООН, считают, что высокие требования к кандидатам, установленные программой, препятствуют набору молодежи. С тем чтобы

расширить участие молодежи, ДООН разработала пилотную программу для стажеров в сотрудничестве с Италией и совместно с университетами организует также программы привлечения студентов к добровольческой деятельности (пункты 22-24).

F. Хотя численность национальных добровольцев ООН заметно выросла с 1996 года, когда эта форма работы только начинала применяться, потенциал использования национальных добровольцев еще не задействован в 55 странах. Национальные добровольцы не только в четыре раза дешевле международных, но и могут играть важную роль в осуществлении проектов общинной мобилизации, учитывая их знание местных условий (пункты 25-26).

Рекомендация 1

Руководству ДООН следует и далее повышать представительство добровольцев из недопредставленных развивающихся стран, из числа женщин, молодежи и национальных добровольцев путем:

- a) **обращения к Исполнительному совету ПРООН за директивными указаниями по поводу надлежащего, на его взгляд, представительства/соотношения добровольцев из развивающихся и промышленно развитых стран;**
- b) **обращения к донорам с призывом увеличить количество финансируемых ими на полной основе добровольцев из недопредставленных развивающихся стран;**
- c) **занятия более действенной позиции в отношении занесения в реестр кандидатов-женщин из конкретных стран;**
- d) **приведения принятого в ДООН целевого показателя гендерного баланса в соответствие с утвержденным показателем Организации Объединенных Наций и постановку промежуточных заданий, отражающих продвижение вперед к достижению конечной цели обеспечения соотношения мужчин и женщин на уровне 50-50;**
- e) **расширения стажерской программы с участием других доноров;**
- f) **выявления некоторых менее сложных задач, к решению которых можно активнее привлекать молодежь уже в качестве добровольцев, а не только в качестве стажеров; и**
- g) **поощрения набора национальных добровольцев ООН партнерами, в частности в странах, где такая форма работы еще отсутствует, с тем чтобы достичь надлежащего баланса между национальными и международными добровольцами на страновом уровне.**

G. Некоторые учреждения, сотрудничающие с ДООН, считают, что стремление к извлечению личной финансовой выгоды способно скомпрометировать идею добровольчества. На другом полюсе существует риск рассмотрения добровольцев в качестве "дешевой рабочей силы", способной заменить персонал системы Организации Объединенных Наций. В последние годы все больше организаций системы Организации Объединенных Наций прибегают к использованию ДООН, чтобы удовлетворять растущие потребности в кадрах и/или компенсировать кадровые сокращения. Не будучи главным соображением, факт остается фактом: добровольцы ООН обеспечивают высокую отдачу вложенных средств, могут выполнять ту же самую работу, что и сотрудники Организации Объединенных Наций за более низкое вознаграждение и могут быть развернуты в короткие сроки без длительной процедуры набора на работу в систему Организации Объединенных Наций (пункты 27-36).

Н. Ощущается необходимость в прояснении и согласовании роли и функций добровольцев ООН и иммунитетов и привилегий, предоставляемых им при выполнении своих функций (пункты 37-41).

Рекомендация 2

В связи с выраженной озабоченностью и расхождениями во взглядах по вопросу о стоимости, концепции и функциях добровольцев ООН, руководству ДООН следует:

- а) провести всесторонний обзор пособий, предоставляемых добровольцам, в сравнении с другими направляющими добровольцев организациями и выявить любые другие элементы, присущие ДООН, которые могли бы найти свое отражение в размере выплачиваемого вознаграждения;**
- б) запросить руководящие указания у Исполнительного совета ПРООН с целью обеспечения транспарентности и справедливости и заручиться одобрением рекомендаций, которые будут вынесены по итогам обзора до внесения в соответствующих случаях любых изменений;**
- в) четко согласовать с партнерами ДООН функции, обязанности и полномочия, которые могут делегироваться добровольцам ООН в рамках действующих с ними соглашений; и**
- д) при помощи ПРООН и Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций: i) прояснить вопрос о статусе, привилегиях и иммунитетах, которые могут и должны предоставляться добровольцам ООН при выполнении ими своих функций, и включить соответствующие ссылки в меморандумы о взаимопонимании (МОВ) с партнерами ДООН; и ii) рассмотреть возможность выдачи добровольцам ООН пропусков, аналогичных пропускам должностных лиц Организации Объединенных Наций с указанием предоставляемых им иммунитетов и привилегий.**

I. Ведение реестра кандидатов в ДООН представляло собой трудоемкий процесс ввода данных до 2001 года, когда была внедрена онлайн-система подачи заявлений, посредством которой поданные через Интернет заявления автоматически подгружаются в систему при минимальных затратах ручного труда. Инспектор провел оценку эффективности работы Кипрского центра обработки заявлений по ведению реестра кандидатов в ДООН и пришел к выводу, что Центр представляет собой хорошо работающую единицу с эффективными контрольными механизмами. Однако его штатное расписание, возможно, следует пересмотреть с учетом дополнительного выигрыша в производительности труда и показателей затрат средств и времени, которые были установлены и внимательно контролируются руководителем Центра для лучшего измерения и оценки эффективности деятельности. Содержание реестра с точки зрения гендерного баланса и представленности стран может быть улучшено путем принятия политики ведения реестра, которая упреждает события, а не идет им вослед (пункты 42-51).

Рекомендация 3

Руководству ДООН следует поощрять более широкое использование онлайн-системы подачи заявлений о записи в добровольцы и внимательно следить за ее воздействием на рабочую нагрузку. В процессе обработки таких заявлений следует использовать показатели эффективности и затрат, чтобы можно было оценить надлежащим образом затратоэффективность операций. ДООН следует дополнительно усовершенствовать свою

политику в области ведения реестра кандидатов, чтобы предложение рабочей силы соответствовало существующему и меняющемуся спросу, целям в области гендерного баланса, а также задаче максимально широкого географического представительства.

J. Руководство программой ДООН на местах и поддержка работающих добровольцев возложены на руководителей программы ДООН в миссиях Организации Объединенных Наций и на сотрудников по программе в страновых отделениях ПРООН. В местах, где нет отдельного сотрудника или руководителя программы, назначается координатор ДООН в соответствующем страновом отделении ПРООН, который представляет ДООН и осуществляет административное руководство добровольцами. Какого-либо документа с изложением должностных обязанностей координатора ДООН нет, и поэтому неясно, каким образом оценивается эффективность его работы. Инспектор поставил под вопрос необходимость в сохранении сотрудников по программе в местах, где работает немного добровольцев, и предложил оценить целесообразность сохранения местного присутствия ДООН с учетом возможности назначения координаторов на уровне ПРООН, при условии эффективного выполнения ими своих обязанностей (пункты 58-63).

K. Осознавая важность сотрудников по программе в качестве управленцев, действующих на переднем крае деятельности, а также для улучшения подготовки кадров, необходимость в которой неоднократно отмечалась в ходе оценок, в 2003 году ДООН внедрила программу поощрения профессионального роста, призванную повысить квалификацию сотрудников по программе. Она также подготовила руководящие принципы составления реестра квалифицированных кандидатов и набора сотрудников по программе и внедрила новую систему представления периодических отчетов добровольцами, позволяющую получить информацию от добровольцев в порядке обратной связи о помощи и поддержке, оказанной им при выполнении ими конкретных заданий (пункты 64-69).

Рекомендация 4

Руководству ДООН следует оценить затратоэффективность функции сотрудника по программе и руководителя программы в каждой конкретной стране/миссии и проанализировать адекватность поддержки добровольцев в странах, где отсутствует страновая группа.

ПАРТНЕРСТВА (глава IV)

L. ДООН создала широкую сеть партнеров, включая Организацию Объединенных Наций, ее фонды и программы, правительства и неправительственные организации (НПО). Хотя Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы с большим опережением являются главным партнером ДООН, в последние годы ДООН изучала возможность создания новых партнерств с Европейским союзом и нетрадиционными партнерами, включая транснациональные корпорации и национальные частные компании в интересах осуществления добровольческой деятельности в целях развития. Соглашения с рядом таких организаций уже были заключены или находятся в стадии разработки. Инспектор видит в таких соглашениях средство укрепления этой сети партнеров и обеспечения последовательного применения во всей деятельности ДООН единых правил и процедур. Ощущается необходимость в подготовке руководящих принципов участия ДООН в совместной деятельности с такими партнерами, чтобы можно было избежать любых вопросов или сомнений по поводу использования или концепции добровольцев. Создание сети координационных центров и поддержание связи с ними при разработке руководства по вопросам общего и административного управления ДООН и распространение информации о деятельности также имеют важное значение (пункты 70-78).

Рекомендация 5

ДООН следует формализовать/оживить свои взаимоотношения с партнерами путем, в зависимости от обстоятельств, обзора существующих административных и оперативных механизмов и соглашений, создания новых таких механизмов и построения сети координационных центров.

ОБЩЕЕ УПРАВЛЕНИЕ, ПОВСЕДНЕВНОЕ РУКОВОДСТВО И СТРУКТУРА (глава V)

М. Общее управление ДООН как программой ПРООН осуществляется Исполнительным советом ПРООН. Однако указания Совета по программным и финансовым вопросам в последние годы носили ограниченный характер отчасти по причине того, что система ДООН в области планирования, оценки и представления докладов по программным вопросам вплетена в систему ПРООН, а отчасти из-за того, что двухгодичный доклад Администратора недостаточно подробен, чтобы его можно было использовать в качестве основы предметного обсуждения программных и управленческих вопросов. Учитывая организационное подчинение программы ПРООН, было бы целесообразно принять меры в направлении к более активному организационному управлению ДООН со стороны ПРООН (пункты 79-80).

Н. Повседневное руководство поручено Исполнительному координатору, которому помогает заместитель. Хотя на практике распределение обязанностей между этими должностными лицами функционирует неплохо, оно не закреплено в письменном виде. Совещательный стиль руководства обеспечивается ежегодным проведением выездных совещаний сотрудников, формальными и неформальными контактами с профсоюзными лидерами и консультативными совещаниями старших сотрудников. Последние проводятся в форме заседаний Группы руководящего состава (ГРС) и Совещания старших сотрудников (ССС), эффективность которых следует повысить за счет повышения их регулярности, более четкой ориентации на осуществление плана деятельности и надлежащего контроля за ходом выполнения принятых решений. В конечном итоге решения принимаются высшим руководством и доводятся до сведения сотрудников по электронной почте; какая-либо заранее установленная система принятия, распространения и регистрации административных решений отсутствует. Как представляется, организационные механизмы и линии подотчетности порой больше зависят от индивидуальных качеств и навыков, чем от функциональной или организационной логики. Некоторые линии подотчетности могли бы быть пересмотрены, а организационные единицы слиты воедино (пункты 81-91).

Рекомендация 6

Существующие управленческие методы и средства в ДООН следует укрепить путем:

- a) более частого проведения совещаний и повышения конкретности повестки дня СССР и ГРС;**
- b) четкого распределения обязанностей между Исполнительным координатором и заместителем Исполнительного координатора и определения замыкающихся на них линий подотчетности, с которыми должен быть ознакомлен весь персонал;**
- c) систематической и четкой регистрации и распространения решений руководства, в необходимых случаях, в виде административных бюллетеней; и**
- d) консолидации отделов и пересмотра линий подотчетности.**

КАДРОВЫЕ РЕСУРСЫ (глава VI)

О. Работа по управлению людскими ресурсами страдает от отсутствия организационной стратегии, эффективного лидерства на уровне среднего руководящего звена и надежной базы данных. Хотя некоторый прогресс был отмечен в 2002 и 2003 годах, когда новый начальник отдела кадров разработал основной план деятельности, принял комплексную программу стимулирования профессионального роста и внедрил временную базу данных, в этой области еще многое предстоит сделать. На момент окончательной подготовки настоящего доклада отдел начал активную работу по вводу данных для создания модуля людских ресурсов на базе нового программного обеспечения системы Планирования общеорганизационных ресурсов (ПОР), внедрение которой намечено на январь 2004 года (пункты 96-98, 108).

Р. Для удовлетворения растущих потребностей в кадрах после отмены штатной формулы ПРООН, в рамках которой численность работающих добровольцев увязывалась с потенциалом их поддержки на уровне штаб-квартиры, ДООН получила возможность проявлять большую гибкость в плане набора сотрудников на различных контрактных условиях за счет внебюджетных средств. После этого расширилось применение назначений на ограниченный срок и набора персонала по проектам категории L в соответствии с Правилами о персонале 200-й серии, на условиях которых в настоящее время работает более трети сотрудников. Таким сотрудникам поручалось выполнение ключевых функций, или же их набор осуществлялся под вакантные штатные должности (пункты 92-94, 101-106).

Q. В отличие от практики создания должностей/постов, находящихся вне штатного расписания, уровень вакансий по штатным должностям оставался высоким в 2001 и 2002 годах. Если вакантные/замороженные должности предусматривают круг обязанностей, необходимость в которых уже отпала, то такие должности должны быть перераспределены, реклассифицированы или сокращены (пункт 95).

R. Существует очевидный перекоп в географической представленности персонала. Кроме того, хотя в 2000 году ДООН занимала одно из первых мест в Организации Объединенных Наций и среди ее фондов и программ по доле женщин, работающих на постах категории специалистов, которая составляла 39%, в последующие годы не было достигнуто каких-либо новых сдвигов в направлении к достижению поставленной Организацией Объединенных Наций цели в 50% (пункты 99-100).

Рекомендация 7

Руководству ДООН следует завершить и проводить в жизнь стратегию управления людскими ресурсами, которая включает в себя политику и целевые показатели, обеспечивающие:

- a) улучшение географического представительства персонала и гендерного баланса;**
- b) упорядочение его политики в области набора персонала путем надлежащего использования различных типов назначений;**
- c) заполнение, реклассификацию или ликвидацию вакантных должностей, в зависимости от обстоятельств; и**
- d) консолидацию существующего плана поощрения профессионального роста сотрудников.**

Рекомендация 8

В двухгодичный доклад Администратора ДООН Исполнительному совету ПРООН следует на регулярной основе включать главу, посвященную управлению людскими ресурсами в ДООН, препровождая сопоставительные статистические данные о количестве должностей, источниках финансирования и условиях контрактов, географическом распределении сотрудников категории специалистов и гендерном балансе.

ПРОГРАММНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ (глава VII)

S. В ДООН отсутствует долгосрочный стратегический план, и она нуждается в дополнительном усовершенствовании своих средств среднесрочного и краткосрочного планирования. Программная деятельность в ДООН в принципе осуществляется по целям и стратегическим областям поддержки, определенным в стратегических рамках деятельности ПРООН с ориентацией на результаты (СРР), преобразованным в семь ключевых целей в трехгодичном переходящем Плане деятельности. Хотя этот План должен обновляться после каждого выездного совещания старшего руководящего состава, организуемого в феврале каждого года, по состоянию на май 2003 года планы работы отделов на год все еще имели форму проектов. План содержит изложение задач, результатов деятельности и мероприятий в разбивке по целям, но в нем отсутствуют показатели или графики/сроки исполнения. Он предусматривает сразу 179 мероприятий для исполнения без расстановки приоритетов между ними, назначения ответственных должностных лиц или указания сроков осуществления. Хотя ДООН не применяет бюджетного процесса, ориентированного на результаты (БПОР), этот процесс предполагается внедрить в контексте текущего ПОР. При отсутствии БПОР неясно, каким образом распределяются ресурсы для достижения ожидаемых результатов (пункты 109-115).

Рекомендация 9

ДООН следует улучшить долгосрочное, среднесрочное и краткосрочное планирование посредством:

- a) разработки долгосрочной стратегии планирования, изложив в коротком стратегическом документе концепции, сформулированные в программном заявлении ДООН и семи ключевых целях планирования;
- b) определения на каждый год в рамках трехгодичного переходящего Плана деятельности более ограниченного круга приоритетных мероприятий и стремления отыскать необходимый баланс между текущими мероприятиями и новыми инициативами и проектами;
- c) завершения работы по обновлению ежегодных планов до окончания первого квартала каждого года с расстановкой приоритетов между ними, показателями успеха и указанием сроков/графиков выполнения; и
- d) осуществления БПОР с целью гарантировать ассигнование ресурсов в соответствии с программными приоритетами и ожидаемыми результатами.

T. Финансовое планирование представляет собой отдельный вид деятельности в ДООН. Отсутствует какая-либо связь между Планом деятельности и двухгодичным бюджетным циклом, и нет какой-либо корреляции между задачами, ресурсами и результатами. Отсутствует также подробный бюджет ДООН. Общие объемы необходимых/использованных ресурсов ДООН как на программу, так и на деятельность по поддержке в течение прошлого и текущего двухгодичных периодов показаны в таблице, озаглавленной "Таблица, посвященная планированию ресурсов

ДООН: прогнозируемое наличие ресурсов и их использование", которая прилагается к Двухгодичному докладу Администратора Исполнительному совету ПРООН. Исполнительный совет ПРООН не утверждает, не принимает к сведению и никак не упоминает эту таблицу в своем решении по докладу Администратора. Ассигнования за счет регулярных ресурсов Специального фонда добровольных взносов (СФДВ) не представляются на утверждение вышестоящего органа, хотя мероприятия, финансируемые за счет этого Фонда, утверждаются в решениях Исполнительного совета. Информация в этой таблице о планировании ресурсов ДООН недостаточно подробна, чтобы можно было получить четкое представление о деятельности или дать надлежащие руководящие указания (пункты 116-199).

Рекомендация 10

ДООН следует улучшить свою "Таблицу, посвященную "прогнозируемому наличию ресурсов и их использованию" в докладе Администратора путем включения в нее информации, упомянутой в пункте 119.

U. Хотя ДООН не разработала какой-либо стратегии в области финансирования, поступления и расходы устойчиво росли, опережая при этом рост численности добровольцев, в силу чего финансовое положение программы в настоящее время можно назвать относительно "прочным". Это объясняется характером финансирования, при котором средства гарантировано обеспечиваются под порядка 80% общих расходов ДООН в форме ассигнований из бюджета ПРООН в двухгодичный бюджет расходов на поддержку ДООН и взимания платы за услуги третьим сторонам, главным образом Департаменту операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций (ДОПМ), которая перечисляется напрямую. Однако постепенное сокращение взноса ПРООН в двухгодичный бюджет расходов на поддержку, который используется для финансирования основного управленческого аппарата в штаб-квартире ДООН, и увеличение зависимости программы от деятельности по поддержанию мира/миростроительству являются факторами, которые должны быть учтены в рамках комплексной программной и финансовой стратегии. Денежные взносы, отличающиеся меньшей предсказуемостью, показывают тенденцию к увеличению, хотя они не всегда поступают вовремя. Финансирование со стороны частного сектора понемногу увеличивалось, чего, однако, нельзя сказать о размерах взносов в СФДВ (пункты 120-137).

Рекомендация 11

Руководству ДООН следует разработать стратегию в области мобилизации средств для решения следующих проблем: а) сокращения двухгодичного бюджета расходов на поддержку; б) достижения оптимального уровня финансирования использования СФДВ; в) несвоевременного получения взносов от доноров; и д) задействования потенциала расширения финансирования со стороны частного сектора.

КОНТРОЛЬ, ОЦЕНКА И ОТЧЕТНОСТЬ О ПРОГРАММЕ (глава VIII)

V. О результатах программной деятельности ДООН раз в два года сообщается в Докладе Администратора ДООН Исполнительному совету ПРООН и в ежегодном информационном докладе, готовящемся для широкой общественности, об основных мероприятиях и событиях за год. Информация в этих докладах представлена по категориям СРР ПРООН, а не по конкретным целям Плана деятельности ДООН. Информация о деятельности ДООН также представляется/распространяется в контексте представления отчетности в рамках ПРООН наряду с информацией о других мероприятиях ПРООН. В общем и целом эти доклады имеют информационный уклон; с тем чтобы служить эффективным орудием улучшения деятельности, им необходимо придать более аналитический характер (пункт 141).

W. Отсутствует какой-либо эффективный механизм контроля, оценки и измерения результатов и воздействия деятельности ДООН с точки зрения задач и целей, поставленных в Плане деятельности. Осуществление этого Плана должно контролироваться на ежеквартальной основе в ходе ССС, однако этого не делается. Отсутствие эффективных контрольных механизмов и ориентации на более реально осуществимый круг мероприятий приводит к задержкам в осуществлении проектов и заданий. После принятия решения об укреплении функции оценки, в 1998 году внешними консультантами были подготовлены многочисленные стратегические и проектные обзоры. Однако контроль за осуществлением их рекомендаций отсутствовал. Внедрение каких-либо эффективных средств контроля за ходом осуществления рекомендаций было отложено до начала второй стадии ПОР, чтобы можно было убедиться в том, насколько широко они могут использоваться для такого контроля. Кроме того, несмотря на принятие решения о том, что начиная с середины 2003 года Отдел оценки будет представлять доклады ССС об осуществлении Плана оценок и ходе осуществления принятых в результате оценок рекомендаций, этого не делается. Свыше трети оценок, запланированных в Плане оценок на 2002 год, были отложены или отменены. Были также передвинуты сроки окончательной подготовки руководящих принципов оценки (пункты 142-148).

Рекомендация 12

Руководству ДООН следует в первоочередном порядке принять следующие меры для улучшения контроля, оценки и отчетности:

- a) в двухгодичный доклад следует включить больше аналитических материалов в части представления результатов об осуществлении программы;**
- b) необходимо готовить ежегодный доклад с оценкой достигнутых результатов, сопоставляя их с целями и задачами, поставленными в Плане деятельности ДООН;**
- c) необходимо осуществлять эффективный контроль над программой посредством ежеквартальных обзоров хода осуществления годового Плана деятельности во время ССС;**
- d) ДООН необходимо определить, может ли ПОР служить цели контроля за осуществлением подготовленных по итогам оценок рекомендаций и на этой основе принять обоснованное решение по поводу необходимости разработки отдельной системы контроля за исполнением; и**
- e) в повестку дня ССС необходимо включить рассмотрение ежеквартального доклада о ходе осуществления Плана оценок и контроля за выполнением мер, рекомендованных по результатам оценок.**

X. После отказа несколько лет тому назад от использования прежней системы, которая не отличалась высокой эффективностью и вызвала определенные нарекания, в апреле 2003 года была внедрена новая система отчетов добровольцев для получения от них информации в порядке обратной связи. Новая система также поможет устранить озабоченности по поводу необходимости лучше оценивать результаты работы добровольцев. Однако, чтобы эта система была эффективной, необходимо строже спрашивать за следование ей, особенно с руководства. На момент проведения этого обзора Объединенной инспекционной группой (ОИГ) в сентябре 2003 года показатель представления отчетов для добровольцев составлял 35%, а для работников руководящего состава - 10% (пункты 149-150).

Рекомендация 13

ДООН следует попытаться выявить причины низкого показателя представления отчетов пользователями новой системы отчетов добровольцев и принять необходимые меры для обеспечения следования ей. Кроме того, ДООН следует изучить вопрос о том, каким образом эта система может использоваться для устранения озабоченностей по поводу необходимости лучше оценивать результаты работы добровольцев.

НАДЗОР (глава IX)

У. Из различных надзорных механизмов ПРООН, которые занимаются ДООН, Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций осуществляет внешний надзор над ДООН в связи с двухгодичной проверкой счетов ПРООН и периодически представляет свои доклады Исполнительному совету ПРООН, а Управление ревизии и анализа эффективности работы ПРООН (УРАР) провело последнюю внутреннюю ревизию ДООН шесть лет тому назад, в 1997 году. До этого внутренних ревизий не проводилось в течение многих лет. В принципе, УРАР также выполняет контрольно-следственные функции. Однако неясно, распространяется ли на добровольцев ООН, работающих с другими фондами и программами Организации Объединенных Наций и специализированными учреждениями, компетенция контрольных органов соответствующих учреждений (пункты 151-154).

Рекомендация 14

УРАР ПРООН следует разработать регулярный надзорный цикл для ДООН, с тем чтобы обеспечить надлежащий охват деятельности ДООН.

Рекомендация 15

ДООН следует попытаться определить в контексте соглашений с различными партнерами полномочия соответствующих контрольно-следственных служб в области проведения расследований в связи с деятельностью ДООН.

"В основе добровольчества лежат идеалы служения и солидарности и вера в то, что вместе мы можем сделать мир лучше. Поэтому добровольчество можно назвать конечным воплощением всего того, за что ратует Организация Объединенных Наций."

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Кофи Аннан

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Программа Добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) была создана с 1 января 1971 года¹ в качестве оперативного партнера по сотрудничеству в целях развития. Ее штаб-квартира первоначально находилась в Нью-Йорке, затем была переведена в Женеву, а с 1996 года базируется в Бонне. Хотя ДООН административно подчинена Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), она обладает значительной самостоятельностью и доказала, что она является эффективной программой, гибко реагирующей на меняющиеся и все возрастающие потребности, демонстрируя высокую приверженность задаче постоянного улучшения деятельности.

2. Цель настоящего обзора - оценить административную и управленческую структуру и методы, с тем чтобы рекомендовать усовершенствования, которые могли бы гарантировать наиболее эффективное использование ресурсов. Сфера охвата этого доклада Объединенной инспекционной группы (ОИГ) ограничивается следующими областями: мандат; управление добровольческими ресурсами; партнерства; управленческая структура; управление людскими ресурсами; планирование, контроль, оценка и отчетность в рамках программы; а также надзор. При подготовке настоящего доклада была изучена документация, доступная в сети Интернет и представленная ДООН, и были проведены интенсивные консультации с руководством ДООН. Были также организованы две непродолжительные поездки в штаб-квартиру ДООН в Бонне и контрольная поездка в Центр по обработке заявлений в Никосии. Были разосланы вопросники и организованы совещания с рядом партнеров ДООН. Их комментарии в соответствующем случае были включены в настоящий доклад.

3. Хотя настоящий обзор является первым таким обзором программы ДООН, проведенным ОИГ, в одном из предыдущих докладов, озаглавленных "Укрепление потенциала системы Организации Объединенных Наций в области предотвращения конфликтов", инспекторы рекомендовали более широко использовать ДООН "в целях активизации деятельности системы Организации Объединенных Наций по устранению основных причин конфликтов"².

4. Первым делом Инспектор хотел бы воздать должное бывшему Исполнительному директору ДООН г-же Шерон Капелинг-Алакидже, приверженность и вклад которой в эту программу не знали границ и чья безвременная кончина привела к тому, что программа лишилась своего мудрого и дальновидного руководителя. Инспектор также выражает признательность всем тем, кто помог ему в подготовке этого доклада и в организации поездок, и в частности должностным лицам ДООН, которые всегда честно и откровенно говорили с ним и отвечали на вопросники.

¹ Резолюция 2659 (XXV) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 7 декабря 1970 года.

² LU/REP/1995/13, рекомендация 11.

II. МАНДАТ ДООН

5. Принимая решение об утверждении программы ДООН, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 2659 (XXV) от 7 декабря 1970 года выразила свое убеждение в том, что

активное участие более молодого поколения во всех сферах общественно-экономической жизни является важным фактором в обеспечении большей эффективности коллективных усилий, которые необходимы для лучшего общества, ... и что служба добровольцев в деле содействия развитию является эффективной формой такого участия и что она может значительно способствовать успеху этой деятельности, если будет обеспечен дополнительный приток подготовленных кадров, при условии, что:

a) такая служба правильно планируется и направляется, добровольцы набираются и используются как можно на более широкой географической основе, включая, в частности, развивающиеся страны, и для этого предоставляются необходимые ресурсы,

b) добровольцы обладают технической и общей квалификацией, необходимой для развития принимающих стран, включая передачу профессиональных навыков,

c) добровольцы не будут направляться к какому-либо стране без четкой заявки и согласия принимающего правительства...

6. С этой целью Координатор ДООН призван

принимать меры в целях содействия набору и его координации, отбора, подготовки и административного руководства деятельностью добровольцев Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с соответствующими специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, а также в сотрудничестве с организациями, занимающимися вопросами национальной и международной службы добровольцев, и, где это необходимо, соответствующими молодежными организациями.

7. В последующий период первоначальный мандат на деятельность в области сотрудничества в целях развития по-прежнему составлял основу программной деятельности ДООН, но при этом расширился, включив в себя поддержку деятельности Организации Объединенных Наций в области оказания гуманитарной и чрезвычайной помощи, миростроительства и проведения выборов³. В 2002 году 37% заданий добровольцев относилось к сфере управления, 32% - к сфере оказания гуманитарной помощи и миростроительства, 20% приходилось на борьбу с нищетой и 11% на другие цели, такие, как поддержка системы Организации Объединенных Наций, гендерная проблематика и охрана окружающей среды⁴. Вклад Организации Объединенных Наций в деятельность ДООН, помимо вклада ее материнской организации - ПРООН, неуклонно возрастал, достигнув сегодня порядка 50% от финансовых ресурсов ДООН⁵.

8. Последнее время мандат ДООН был вновь расширен, когда Генеральная Ассамблея провозгласила 2001 год Международным годом добровольцев⁶ (МГД-2001) и на ДООН была возложена функция координационного центра по проведению года⁷ и поощрения службы

³ Решения 92/20 и 92/35 Совета управляющих ПРООН и решения 94/9 и 96/32 Исполнительного совета ПРООН.

⁴ Эта классификация основана на стратегических рамках деятельности ПРООН с ориентацией на результаты (СРР).

⁵ Добровольцы Организации Объединенных Наций впервые были привлечены к миссиям Организации Объединенных Наций в начале 1991 года, когда они работали в составе передовой миссии Организации Объединенных Наций в Камбодже, и после этого участвовали в 19 операциях по поддержанию мира (A/55/697 от 18 декабря 2000 года, пункты 2-3).

⁶ Резолюция 52/17 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1997 года.

⁷ Резолюция 1997/44 Экономического и Социального Совета от 22 июля 1997 года, пункт 3.

добровольцев. В число рекомендаций Генеральной Ассамблеи, касающихся поддержки движения добровольцев после МГД-2001⁸, входит просьба о том, чтобы

соответствующие организации и органы системы Организации Объединенных Наций, включая региональные комиссии, продолжали поддерживать добровольную деятельность путем создания благоприятных условий, включая следующие: ...оказание помощи в укреплении национального потенциала, в том числе в области подготовки кадров [и в этой связи] признание сохраняющейся роли добровольцев Организации Объединенных Наций в качестве добровольческого механизма системы Организации Объединенных Наций, направление добровольцев для участия в программах развития и гуманитарных программах развития добровольчества с помощью Интернета. Использование накопленного опыта добровольцев Организации Объединенных Наций в деле обеспечения признания, поощрения, установления взаимосвязей и развития добровольчества с учетом того факта, что на них возложена координация мероприятий в рамках Международного года добровольцев.

9. Кроме того, в 2002 году Генеральная Ассамблея⁹ приветствовала

работу добровольцев Организации Объединенных Наций в качестве координатора Международного года добровольцев, а также их роль в подготовке и проведении Года и [просила] их продолжать свои усилия вместе с другими заинтересованными сторонами, с тем чтобы расширить распространение информации о работе на добровольных началах, увеличить объем имеющихся справочных и сетевых ресурсов и предоставлять техническую помощь, связанную с работой на добровольных началах, развивающимся странам по их просьбе.

10. По случаю МГД ДООН развернула кампанию по продвижению своих идеалов. В рамках этой кампании ДООН по-новому оценила свое место и свою роль в качестве партнера в области развития и пропагандиста добровольчества. Недавно ДООН скорректировала свою программу, чтобы вписать движение добровольцев в контекст целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия: "...ДООН предоставляет возможность гражданам мира с необходимой квалификацией вне зависимости от их происхождения делиться своим опытом и демонстрировать солидарность с Декларацией тысячелетия и поддержку ее чаяний"¹⁰. С учетом такого расширения мандата ДООН деятельность программы, число добровольцев, сеть партнеров и сотрудничающих учреждений, ее финансовые и кадровые ресурсы существенно расширились. Это позволило выше поднять ее значимость, ее авторитет и ее основные ценности.

III. ДОБРОВОЛЬЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ

11. Как отмечено в пунктах 6 и 7 выше, ДООН добилась успеха в выполнении своего первоначального мандата. Получатели помощи по линии ДООН единодушны в высокой оценке добросовестности и компетентности добровольцев Организации Объединенных Наций, их квалификации и опыта. Цель широкого географического представительства была в основном достигнута, и большинство добровольцев набираются и работают в развивающихся странах. Несмотря на эти достижения, некоторые аспекты найма, отбора, подготовки добровольцев и управления ими нуждаются в доработке, как об этом подробнее говорится в настоящем докладе.

A. Доля добровольцев из развивающихся стран

12. Согласно *Годовому докладу ДООН*, в 2002 году 5 432 добровольца работали в 139 странах. Из них 38% работали в Африке, 32% - в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 13% -

⁸ Резолюция 56/38 Генеральной Ассамблеи от 5 декабря 2001 года, приложение, раздел III.1.

⁹ Резолюция 57/106 от 26 ноября 2002 года, пункт 8.

¹⁰ www.unvolunteers.org/infobase/articles - "Volunteerism and the Millennium Development Goals: an opportunity and an imperative".

в Европе/Содружестве Независимых Государств (СНГ), 11% - в регионе Латинской Америки/Карибского бассейна и 6% - в арабских государствах.

13. В качестве добровольцев работали граждане 158 стран: 70% из развивающихся стран и 30% из промышленно развитых стран. Круг стран, в которых осуществлялся набор добровольцев, возрос на 25% в период с 1992 по 2002 год.

14. Несмотря на такое широкое географическое представительство, доля добровольцев из развивающихся стран неуклонно понижалась в предыдущий десятилетний период: с 76% в 1992 году до 66% в 2001 году. Однако в 2002 году наступил перелом этой тенденции, и 70% добровольцев в указанном году были набраны в развивающихся странах.

Таблица 1. Страны происхождения добровольцев и их командирования

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Всего добровольцев	3 379	3 590	3 502	3 263	3 242	3 620	3 643	4 383	4 780	5 090	5 432
Страны командирования	124	134	136	136	136	147	148	139	140	136	139
Страны происхождения	126	130	125	125	125	144	141	149	157	160	158
Из промышленно развитых стран	24%	28%	27%	26%	28%	30%	32%	36%	33%	34%	30%
Из развивающихся стран	76%	72%	73%	74%	72%	70%	68%	64%	67%	66%	70%

15. Один из факторов сокращения числа добровольцев из развивающихся стран, о котором свидетельствует таблица выше, заключался в том, что некоторые промышленно развитые страны "полностью финансировали" от 5 до 8% от общего числа работающих добровольцев (362 человека в 1999 году, 272 человека в 2002 году и 165 человек в первой половине 2003 года), в основном из числа своих собственных граждан, хотя некоторые доноры также полностью финансировали добровольцев из развивающихся стран (в общей сложности 52 человека на настоящий момент). Несмотря на эти усилия и преимущества полного финансирования, Инспектор подчеркивает важность дальнейшего побуждения доноров к тому, чтобы также финансировать на полной основе добровольцев из развивающихся стран, с тем чтобы обеспечить возможно более широкое географическое представительство.

16. Другой фактор, нуждающийся в рассмотрении, - это еще более низкий показатель отношения кандидатов из промышленно развитых стран к кандидатам из развивающихся стран в реестре, являющемся основным источником набора добровольцев. На конец 2002 года 61% из 4 207 кандидатов в реестре приходился на развивающиеся страны, а 39% - на промышленно развитые. К середине 2003 года доля кандидатов из развивающихся стран выросла на 1,8%, поскольку в преддверии будущих кампаний по набору добровольцев реестр был расширен за счет кандидатов из одного конкретного региона.

17. Также имеются возможности для увеличения круга стран, граждане которых занесены в реестр (169) и работают в качестве добровольцев (158), поскольку 38 стран вообще не представлены, а 41 страна имеет менее трех кандидатов. Некоторые страны, напротив, представлены широко. В первую десятку, будучи представлены более 100 кандидатами, входили: Германия, Индия, Италия, Канада, Кения, Непал, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция и Япония.

18. Руководство ДООН подчеркнуло, что оно ставит перед собой цель добиться соотношения между добровольцами из промышленно развитых к развивающимся странам в пределах от 1:3 до 2:3. Однако неясно, на какой основе избран этот показатель. Поэтому Инспектор считает, что ДООН следует запросить у Исполнительного совета ПРООН директивные указания по поводу того, каким, на его взгляд, должно быть надлежащее соотношение между добровольцами из развивающихся и промышленно развитых стран.

В. Улучшение гендерного баланса

19. Гендерный баланс среди работающих добровольцев существенно улучшился в последние 11 лет: с 22% добровольцев-женщин в 1992 году до 37% в 2002 году, как это показано в таблице ниже. Хотя руководство ДООН сообщило о том, что оно поставило перед собой цель добиться показателя, варьирующегося в пределах от 40/60 до 60/40, это не соответствует поставленной Организацией Объединенных Наций цели гендерного представительства на уровне 50-50. Так, Инспектор обратил внимание на то, что с 1998 года каких-либо подвижек в улучшении гендерного баланса не наблюдалось.

Таблица 2. Гендерное представительство (1992-2002 годы)
(в процентах)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Женщины	22	26	27	30	33	35	37	36	35	37	37
Мужчины	78	74	73	70	67	65	63	64	65	63	63

20. Отсутствие прогресса в последние годы объясняется растущим участием программы в операциях по поддержанию мира, к которым привлекается меньше женщин, чем к деятельности в целях развития. На момент проведения настоящего обзора наиболее высокая доля женщин в разбивке по географическим районам работы добровольцев, приходящейся на цели развития, приходилась на Латинскую Америку (50/50) и арабские страны (44/54), за которыми следовала Европа и страны СНГ (40/60), затем Азия (36/64), а на последнем месте - Африка (31/69)¹¹.

21. Несмотря на трудности с поиском женщин из развивающихся стран для работы в длительных командировках, Инспектор придерживается мнения о том, что ДООН необходимо занять более активную позицию в плане заблаговременной организации специальных кампаний по набору женщин в конкретных странах.

С. Работа молодежи в качестве добровольцев

22. Инспектор также оценил поставленную Генеральной Ассамблеей в своей резолюции задачу "активного участия более молодого поколения" в качестве добровольцев в свете выраженной некоторыми сотрудничающими с ДООН организациями озабоченности по поводу того, что высокие требования к кандидатам, установленные программой, мешают участию в ней молодежи¹². Инспектор пришел к выводу о том, что эта озабоченность является оправданной, поскольку средний возраст работающих добровольцев составляет 39 лет, стаж работы - 10 лет и 90% международных добровольцев имеют университетские или аналогичные им дипломы.

¹¹ Цифры по состоянию на 19 сентября 2003 года, дату последнего ССС, на котором обсуждался этот вопрос.

¹² Francesca Taylor, "Second follow-up review of UNV collaboration with cooperating organisation" (December 2001), p. 10.

23. Руководство ДООН пояснило, что ни первоначальный мандат на поощрение участия молодого поколения, ни требования о наличии как минимум пятилетнего стажа работы изменены не были. Однако оно признало, что во второй половине 80-х годов произошел определенный сдвиг, когда в обиход был введен термин "специалист ДООН" в ответ на просьбы некоторых стран-получателей о направлении им более квалифицированного/опытного персонала.

24. Для расширения участия молодежи в 2000 году ДООН разработала пилотную стажерскую программу в сотрудничестве с Италией. К настоящему времени в более чем 30 стран по годичным контрактам было направлено 55 стажеров ДООН. ДООН заключила соглашение со страной-донором о том, что в будущем она также будет финансировать стажеров из развивающихся стран. Заинтересованность в участии в этой программе выразили и некоторые другие страны. В сотрудничестве с университетами ДООН разработала ряд проектов по привлечению молодежи к добровольческой деятельности в бедных районах. Такие усилия по более широкому вовлечению молодежи в добровольческую деятельность можно только приветствовать, и, по мнению Инспектора, в будущем их необходимо расширить путем выявления некоторых видов деятельности или менее сложных обязанностей, в выполнении которых молодые люди могут играть более активную роль не только в качестве стажеров, но и в качестве добровольцев.

D. Надлежащее соотношение добровольческих заданий

25. В 2002 году вышеупомянутые 5 432 добровольца выполнили 5 554 задания, из которых 67% были международными, а 33 - национальными. Численность национальных добровольцев заметно выросла с 1996 года, когда такая форма работы только начинала применяться. Национальные добровольцы не только в четыре раза дешевле международных, но и могут играть важную роль в осуществлении проектов общинной мобилизации, учитывая их знание местной специфики. С другой стороны, международные добровольцы могут обладать опытом, отсутствующим на страновом уровне, и способствовать наращиванию национального потенциала.

26. Достижение надлежащего соотношения между национальными и международными добровольцами представляло бы собой наиболее рациональный с экономической точки зрения путь формирования кадров ДООН. Некоторые важные партнеры ДООН, такие, как ПРООН и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), используют более высокую долю национальных добровольцев. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) также начинает шире использовать национальных добровольцев¹³. Однако во многих странах потенциал использования национальных добровольцев пока еще не задействован. В 2002 году такая форма работы, как использование национальных добровольцев Организации Объединенных Наций, еще не применялась в 55 странах.

См. рекомендацию 1

E. Концепция и стоимость добровольцев: могут ли добровольцы Организации Объединенных Наций заменить сотрудников системы Организации Объединенных Наций ?

27. Инспектор констатировал различия в представлениях и мнениях по поводу концепции и стоимости добровольцев и считает необходимым подробнее остановиться на этом вопросе. Некоторые учреждения, сотрудничающие с ДООН, полагают, что ожидания по поводу получения личной выгоды способны подорвать саму идею добровольчества. Они также отмечают риск

¹³ Показатели использования национальных добровольцев в 2002 году: ПРООН/ДООН - 53%; УВКБ - 28%; ЮНОПС - 65%.

рассмотрения добровольцев в качестве "дешевой рабочей силы", способной заменить персонал системы Организации Объединенных Наций.

28. Несмотря на достоинства и достижения программы ДООН, в документе "Второй дополнительный обзор сотрудничества ДООН с партнерскими организациями", который был проведен внешним консультантом в 2001 году, подчеркивалось, что, по мнению некоторых организаций,

крайне трудно называть "добровольцами" международных добровольцев Организации Объединенных Наций, набираемых из развивающихся стран и участвующих в обменах Юг-Юг. Дело в том, что по вполне понятным причинам их основным мотивом является финансовая выгода, учитывая большую разницу в уровнях заработной платы в ДООН и в их собственной стране... Теми же самыми мотивами руководствуется все больше добровольцев Организации Объединенных Наций с Севера с учетом улучшения условий контрактов, предлагаемых ДООН.

В том же обзоре отмечалось далее, что проблема "использования добровольцев Организации Объединенных Наций в качестве дешевой рабочей силы вместо МСКС или сотрудников категории специалистов Организации Объединенных Наций" обусловлена "высокими образовательными и профессиональными требованиями, предъявляемыми в настоящее время ДООН к набору добровольцев Организации Объединенных Наций, что зачастую может побуждать организации системы ООН использовать их в качестве профессиональных экспертов, обеспечивающих высокую эффективность вложенных средств, не связывая это каким-либо обоснованным образом с тем, что они являются добровольцами"¹⁴.

29. Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН), проверив недавно использование добровольцев в УВКБ¹⁵, выразило озабоченность по поводу того, что использование добровольцев Организации Объединенных Наций "может быть обусловлено поиском источника недорогой рабочей силы, особенно в свете нынешнего финансового положения УВКБ. По мнению УСВН, это может подорвать идею добровольчества". УСВН также заявило, что, "поскольку средний возраст добровольцев Организации Объединенных Наций составляет 39 лет и свыше 60% из них являются выходцами из развивающихся стран, где заработная плата обычно ниже в сравнении с вознаграждением, выплачиваемым ДООН, слово "доброволец" может иметь разный смысл для разных людей".

30. Действительно, в последние годы все больше организаций системы Организации Объединенных Наций прибегали к использованию добровольцев, чтобы удовлетворить растущие кадровые потребности и/или компенсировать сокращение штатов. Не будучи главным соображением, факт остается фактом: добровольцы Организации Объединенных Наций обеспечивают высокую затратоэффективность, могут выполнять ту же самую работу, что и сотрудники Организации Объединенных Наций за менее высокую заработную плату, и могут быть развернуты в короткие сроки, позволяя обойтись без длительного процесса набора персонала на работу в Организацию Объединенных Наций. Не будучи штатными сотрудниками, добровольцы Организации Объединенных Наций зачастую привлекаются к выполнению некоторых ключевых функций в организациях. При исполнении своих обязанностей добровольцы Организации Объединенных Наций соблюдают кодекс поведения, во многом аналогичный кодексу поведения штатных сотрудников.

31. Генеральный секретарь в своем докладе об участии добровольцев Организации Объединенных Наций в операциях по поддержанию мира, признав также, что "экономическая эффективность механизма ДООН является важным фактором, который необходимо учитывать при

¹⁴ Taylor, loc. cit., p. 9-10.

¹⁵ Audit Report 02/025 of 28 November 2002, paras. 13 and 14-18.

планировании кадровых потребностей конкретной миссии", добавил, что "этот фактор не считается определяющей характеристикой преимуществ программы ... и основной вклад программы ДООН заключается в способности быстро мобилизовывать международных добровольцев, обладающих соответствующими профессиональными навыками и опытом для выполнения функций, имеющих исключительное значение для полевых операций и оказания им поддержки на местах"¹⁶. Другие партнеры ДООН по системы Организации Объединенных Наций, с представителями которых общалась ОИГ, соглашались с такой оценкой.

32. УВКБ отмечает преимущества использования добровольцев Организации Объединенных Наций в своем Ежегодном бюджете по программам на 2004 год¹⁷ следующим образом:

По мере того как привлечение международных ДООН продемонстрировало свою успешность и вошло в общую практику, росло и признание их профессиональной самостоятельности, а УВКБ стало опираться на них в такой мере, в какой в обычных условиях такой поддержки вряд ли можно ожидать от "добровольцев". УВКБ также все шире прибегает к использованию национальных ДООН, развертывание которых проще и дешевле по сравнению с развертыванием международных ДООН.

33. С другой стороны, в Докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира¹⁸, где речь идет об использовании добровольцев Организации Объединенных Наций в таких операциях, содержится предупреждение о том, что "использование добровольцев Организации Объединенных Наций в качестве дешевой рабочей силы рискует подорвать авторитет программы и может отрицательно сказаться на моральном климате в миссии", поскольку добровольцы Организации Объединенных Наций "работают бок о бок с коллегами, которые получают в три-четыре раза больше за выполнение аналогичных функций".

34. В технико-экономическом исследовании, проведенном в 1970 году накануне учреждения ДООН¹⁹, доброволец бы определен в качестве человека, "стремление которого к созданию лучшего мира включает желание работать ради него", и человека, "который предоставляет свои услуги без учета финансовых выгод". По оценкам этого исследования, местные расходы на проживание (международного) добровольца²⁰ составляют в пределах от 1 500 до 3 000 долл. США в год. Такая оценка была основана на тогдашних показателях средних затрат многих добровольческих организаций с учетом того, в какой мере некоторые страны - получатели помощи могут быть готовы участвовать в покрытии таких расходов. В 2002 году пособие на проживание для добровольцев составляло 18 000 долл. США для международных добровольцев и 6 200 долл. США - для национальных добровольцев. С учетом прочих расходов²¹ общая стоимость добровольцев ООН достигает 35 400 долл. США для международных и 8 400 долл. США - для национальных добровольцев. Руководство ДООН объяснило такой существенный рост пособий для добровольцев принятым в 1998 году решением упорядочить предоставление ряда пособий (на жилье, коммунальные услуги и транспорт), которые оплачивались по факту на местной основе ПРООН путем их перевода в денежную форму, в результате чего пособие на проживание добровольцев выросло на 30-40%, а также отчасти следствием ежегодной корректировки на инфляцию, составлявшей в среднем 5% в год.

¹⁶ A/55/697 от 18 декабря 2000 года, пункты 18 и 19.

¹⁷ A/АС.96/979 от 25 августа 2003 года, пункт 66.

¹⁸ A/55/305-S/2000/809 от 21 августа 2000 года, пункт 142.

¹⁹ E/4790 от 14 апреля 1970 года, "Возможность создания международного корпуса добровольцев для целей развития", пункты 6-7.

²⁰ Национальные добровольцы появились позднее.

²¹ Единовременные расходы на командирование и репатриацию, пособие на обустройство и переезд, страхование жизни и здоровья и расходы на медицинскую и чрезвычайную эвакуацию составляют в среднем 17 400 долл. США для международных и 2 600 долл. США - для национальных добровольцев.

35. Добровольцы Организации Объединенных Наций, безусловно, дешевле, чем персонал Организации Объединенных Наций. Чистый годовой оклад сотрудника Организации Объединенных Наций на уровне С-2, первая ступень, без корректива по месту службы и по ставке для лиц, не состоящих в браке, а также за вычетом всех других расходов по персоналу составлял 40 191 долл. США²² в 2002 году. Если добавить к этому корректив по месту службы и арендную субсидию, чтобы данная цифра соответствовала выплачиваемым добровольцам пособиям на проживание, то мы получим порядка 55 000 долл. США²³. Эта разница еще больше увеличится, если мы прибавим другие расходы по персоналу или будем исходить из валового оклада.

36. В ответ на вопросы инспектора руководство ДООН сообщило о том, что какого-либо сравнительного анализа этих цифр с вознаграждением, выплачиваемым международными добровольческими организациями, не проводилось; однако, если бы такое сопоставление было сделано, вполне могло бы оказаться, что вознаграждение, выплачиваемое ДООН, могло бы быть выше, скорее всего, за счет перевода льгот в денежную форму. Так, консультант, нанятый для рассмотрения условий службы в ДООН, также провел анализ выплачиваемых добровольцам пособий на проживание по странам, используя в качестве основы для сопоставления заработную плату национальных служащих. Консультант выявил ряд несоответствий, которые ДООН пыталась выправить, но из-за озабоченностей, выраженных координаторами ПРООН на местах, этот вопрос пока еще остается открытым.

37. Еще один вопрос, нуждающийся в прояснении, - это роль и функции добровольцев Организации Объединенных Наций. В вышеупомянутом докладе УСВН сказано, что "зачастую существует разрыв или даже противоречие между ответственностью, возлагаемой на добровольцев, и делегируемыми им полномочиями". В частности, в одной стране УСВН обнаружило, что порядка 35% сотрудников УВКБ являются добровольцами Организации Объединенных Наций, привлекаемыми к выполнению широкого круга обязанностей, включая ключевые функции организации и административное и финансовое управление отделениями на местах, хотя, по понятным причинам, на добровольцев обычно не следует возлагать финансовую ответственность и контрольные функции²⁴. В итоге УСВН представило рекомендацию, с которой согласилась Комиссия ревизоров²⁵, разработать четкую политику в отношении статуса и роли добровольцев Организации Объединенных Наций и функций, обязанностей и полномочий, которые могут быть им делегированы.

38. Некоторые сотрудничающие организации также высказали свою озабоченность в связи с "...конкретными случаями, когда набранные ими добровольцы ООН не имеют возможности эффективно действовать на своих должностях или не привлекаются к обсуждению важных вопросов деятельности из-за их статуса добровольцев"²⁶.

39. В ответ на рекомендации ревизоров УВКБ подготовило проект руководящих принципов об использовании добровольцев Организации Объединенных Наций, которые могут быть полезны для ДООН и других партнерских организаций, использующих большое количество добровольцев и сталкивающихся с похожими проблемами. Такие руководящие принципы могли бы быть

²² ST/IC/2002/8 от 5 марта 2002 года.

²³ UNV-JIU estimates.

²⁴ Audit Report 02/025, paras. 11-12.

²⁵ A/AC.96/978 от 21 августа 2003 года, "Доклад Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций о финансовых ведомостях фондов добровольных взносов, находящихся в ведении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, за год, закончившийся 31 декабря 2002 года", пункт 84.

²⁶ Taylor, loc. cit., p. 10.

окончательно согласованы и приложены к готовящимся в настоящее время МОВ с рядом партнеров ДООН. Однако в недавно заключенном МОВ с ДОПМ вопрос о функциях и обязанностях добровольцев не поднимается.

40. Вопрос о привилегиях и иммунитетах добровольцев при исполнении своих обязанностей имеет колоссальное значение, особенно в нынешней ситуации повышенного риска. Добровольцев автоматически не рассматривают в качестве должностных лиц по смыслу статей V и VII Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций или статей VI и VIII Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений. Тем не менее в рамках конкретных страновых соглашений некоторые государства-члены согласились предоставить добровольцам тот же статус, привилегии и иммунитеты, что и должностным лицам Организации Объединенных Наций. В соответствии со стандартными соглашениями об основной помощи (ССОП) ПРООН добровольцы рассматриваются в качестве "лиц, предоставляющих услуги", и пользуются такими же привилегиями, что и должностные лица Организации Объединенных Наций. Хотя добровольцы также рассматриваются в качестве "лиц, предоставляющих услуги", в соответствии с соглашениями о базовом сотрудничестве (ОБС) ЮНИСЕФ, им, однако, предоставлены лишь некоторые из привилегий и иммунитетов.

41. По мнению Инспектора, вопрос о статусе, привилегиях и иммунитетах добровольцев, работающих в Организации Объединенных Наций, ее фондах и программах и специализированных учреждениях в каждой стране командирования, должен быть четко определен. МОВ, которые готовятся с партнерами ДООН, должны четко оговаривать соответствующий круг обязанностей ДООН/ПРООН и направляющего учреждения, представленного в стране, по итогам обсуждения с принимающим правительством вопроса о предоставлении привилегий и иммунитетов добровольцам при исполнении ими своих обязанностей.

См. рекомендацию 2

Г. Экономическая эффективность реестра

42. В основном набор добровольцев осуществляется на основе составляемого ДООН компьютеризированного реестра. В 2002 году на кандидатов из реестра пришлось порядка 80% вновь набранных добровольцев, что на 13% больше, чем в предыдущем году. Другими формами набора являются местный набор, набор в стране назначения, набор партнерами по проектам (10% от вновь набранных добровольцев в 2002 году); специальные кампании по набору с целью подбора кандидатов для выполнения предстоящих миссий или трудно заполняемых должностей путем публикации объявлений на веб-странице ДООН, сайтах с объявлениями о вакансиях или через партнеров (8% от новых добровольцев в 2002 году); и передача через партнеров таких полномочий внешним организациям в случаях массового набора кандидатов для специальных операций (2% новых добровольцев в 2002 году).

43. В 2001 году ДООН ввела онлайн-систему подачи заявлений, посредством которой поданные через Интернет заявления автоматически заносятся в систему при минимальных затратах ручного труда. Год спустя в конце 2002 года на поданные через Интернет заявки приходилось 3% вновь набранных добровольцев, а в конце мая 2003 года этот показатель уже достиг 7% от общего найма. Благодаря онлайн-системе подачи заявлений ДООН расширила охват кандидатов и упорядочила обработку заявлений.

44. С 1994 года, когда ДООН решила передать по контракту трудоемкую работу по вводу данных о кандидатах в ДООН, реестр ведется Кипрским центром по обработке заявлений в Никосии. Там в настоящее время работают девять набранных на местной основе сотрудников по сервисному контракту с ДООН. Они отвечают на запросы, оценивают, обобщают и заносят в

реестр заявления о записи в международные добровольцы, обновляют реестр и выполняют другие различные обязанности.

45. Данные о национальных добровольцах заносятся в реестр не Кипрским центром по обработке заявлений, а Группой по разработке программ и операциям (ГРПО) в штаб-квартире ДООН в Бонне. Предполагается, что в ближайшем будущем ввод такой информации в реестр будет осуществляться на местах и по мере увеличения доли национальных добровольцев роль Кипрского центра может снизиться.

46. Экономическая эффективность Центра была поставлена под вопрос во время ревизии, проведенной УРАР ПРООН в 1997 году, после чего был нанят консультант, которому было поручено представить соответствующие рекомендации в 1998 году. Рекомендации касались обслуживания Центра на Кипре и передачи административных обязанностей членам группы, с тем чтобы сократить управленческие расходы. В результате оперативные издержки удалось снизить с 382 000 долл. США в 1997 году до утвержденных в бюджете 233 000 долл. США на 2003 год.

47. В контексте настоящего обзора Инспектор вновь оценил экономическую эффективность Центра, на этот раз в свете начала использования новой онлайн-системы подачи заявлений. Круг рассмотренных вопросов охватывал используемые процессы и системы, состав реестра и способность достижения поставленных целей и удовлетворения имеющегося спроса, штатное расписание, распределение рабочей нагрузки и использование рабочего времени. Как представляется, Центр представляет собой хорошо работающую организационную единицу с эффективными механизмами контроля. Однако Инспектор пришел к мнению, что состав реестра с точки зрения гендерного баланса и представленных стран может быть улучшен путем проведения политики составления реестра, которая опережает события, а не идет им вслед. Возможно, штатное расписание Центра также придется пересмотреть с учетом достигнутого дополнительного выигрыша в производительности труда. В дополнение к существующим показателям эффективности работы, а именно количества обработанных заявок и источника подбора кандидатов, следует ввести показатели затрат средств и рабочего времени, выполнение которых должно внимательно контролироваться руководителем реестра для лучшего измерения и оценки эффективности деятельности. ДООН отметила, что ведение реестра кандидатов ДООН всегда представляло собой балансирование между активными и реактивными методами набора, ключевым фактором которого являлся спрос на добровольцев. Раз в год проводится кампания по составлению плана набора, который затем корректируется по мере необходимости.

48. Воздействие новой онлайн-системы подачи заявлений может быть значительным. По результатам обзора, проведенного ОИГ, на обработку поданных через Интернет заявлений уходит в четыре раза меньше времени, чем на обработку заявлений на бумаге. Если учесть, что примерно половина заявлений, занесенных в реестр в 2002 году, были поданы через Интернет, и введение этой информации в реестр составляет примерно четверть рабочей нагрузки Центра, то полученный от этого выигрыш в производительности труда должен составить порядка 9%.

49. Кроме того, хотя при помощи компьютеризации общее количество обрабатываемых заявок, особенно благодаря введению в 2000 году онлайн-вопросников, увеличилось, расходы на их обработку существенно снизились. В 2002 году стоимость обработки одного заявления оценивалось в 5 долл. США против 53 долл. США в 1997 году²⁷.

²⁷ Расходы в 2002 году = 192 370 долл. США : 35 586 (5 786 зарегистрированных личных дел + 29 800 полученных онлайн-вопросников) = 5,40 долл. США; расходы 1997 года = 382 000 долл. США : 7 152 зарегистрированных личных дела = 53 долл. США.

50. Средняя стоимость каждого заявления, заносимого в реестр в 2002 году (67 долл. США²⁸ на кандидата), может быть дополнительно сокращена путем более интенсивного использования онлайн-системы подачи заявлений. Так, вместо того, чтобы предлагать кандидатам подать заявление по Интернету в качестве одного из вариантов действий ДООН следует активно пропагандировать такую подачу, разумеется, с учетом ограничений, налагаемых наличием компьютерного доступа.

51. С технической точки зрения Группа экспертов указала, что "система ДООН, предусматривающая составление реестра, выявление добровольцев ДООН и руководство ими, возможно, является наилучшей из сопоставимых программ управления людскими ресурсами, разработанных на сегодняшний день в Организации"²⁹.

См. Рекомендацию 3

Г. Сроки оформления

52. Одна из главных проблем при наборе сотрудников для службы на местах заключается в подборе квалифицированного персонала в самые сжатые сроки, обеспечивая быстрое развертывание в чрезвычайных ситуациях. Выборочное обследование командировок в 2002 году показало, что 80% международных добровольцев, участвующих в деятельности в целях развития, были отобраны/командированы в течение двух месяцев, а остальные - в течение сроков продолжительностью до семи месяцев. Для гуманитарной помощи, операций по поддержанию мира и т.д. 52% были набраны в течение одного месяца, 34% в течение двух месяцев и 8% в течение срока от двух до четырех месяцев.

53. Опрошенные ОИГ партнеры ДООН в качестве одной из наиболее сильных сторон программы отметили ее способность направлять квалифицированных сотрудников в весьма короткие сроки. В своем ответе на вопросник ОИГ ДОПМ подчеркнул, что по его опыту процесс набора может быть еще более ускорен, если ДООН будет привлекаться на раннем этапе планирования и развертывания миссии. Опыт ДООН по составлению реестра и командированию персонала мог бы принести большую пользу для ДОПМ при предварительном отборе сотрудников и сохранении их в резерве для использования при начале операции.

54. Будучи в целом удовлетворен эффективностью процесса оформления, Инспектор считает возможным дополнительно его улучшить. Во-первых, существующая система контроля за оформлением добровольцев не позволяет выявлять, на каких этапах возникают задержки. Как представляется, они главным образом возникают на этапе консультаций с правительствами стран - получателей помощи и поиска имеющихся в наличии кандидатов, который в настоящее время осуществляется после того, как соответствующий кандидат будет признан пригодным для оформления. Хотя получение санкции на оформление не находится в ведении ДООН, проверка наличия кандидатов, если бы она осуществлялась ДООН до начала или параллельно с процессом получения согласия на кандидата, позволила бы сэкономить время и ресурсы, которые в противном случае расходуются впустую. В 2002 году показатель отказа кандидатов от предлагаемых командировок составил 7% из-за отсутствия ответа или отрицательного ответа от кандидата. Должностные лица ДООН пояснили, что проверка наличия кандидатов на начальном этапе могла бы породить необоснованные ожидания и вызвать чувство разочарования в том случае, если правительство получающей помощи страны откажется принять этого кандидата. По

²⁸ Расходы в 2002 году = 192 370 долл. США : 2 892 (1 940 заявлений на бумажных бланках + 952 заявления через Интернет) = 66,5 долл. США.

²⁹ DP/2002/18 от 8 апреля 2002 года, пункт 59.

мнению Инспектора, этот вопрос можно было бы решить путем проведения хорошей разъяснительной работы среди кандидатов.

Н. Разнообразие форм и условий службы

55. В 2002 году работало 63,4% международных специалистов, 22,9% национальных специалистов, 10,5% национальных полевых работников, 2,4% ЮНИСТАР³⁰, 0,5% международных полевых работников и 0,3% ТОКТЕН³¹. В рамках категории помощников начиная с 1999 года свыше 3 000 онлайн-добровольцев выполняли задания через онлайн-добровольческую программу ДООН/НетЭйд без каких-либо контрактных договоренностей с ДООН.

56. Условия службы были установлены для международных специалистов ДООН (май 1999 года), национальных добровольцев Организации Объединенных Наций (март 1998 года) и полевых работников ДООН (1993 год), но не для ТОКТЕН или ЮНИСТАР. Обзор соответствующих документов не позволил получить достаточные сведения о различиях между различными формами найма. Признавая, что разнообразие форм и условий службы является источником путаницы и неразберихи на местном уровне и может даже приводить к неравенству, в 2003 году ДООН перешла на новую модель, в рамках которой существующие формы найма были классифицированы в зависимости от: а) опыта и типа ассоциации с ДООН (специалисты, стажеры или помощники); б) происхождения и/или места назначения (международные и национальные добровольцы); и с) связи с конкретной программой, концепцией или инициативой (общая программа, программа общинного обмена, программа корпоративного/частного сектора, Служба информационных технологий Организации Объединенных Наций (ЮНИТЕС)³² или ТОКТЕН).

57. На основе таких упрощенных категорий будет произведено согласование выплачиваемых пособий, хотя и останутся определенные различия, отражающие различные условия службы и квалификацию работающих добровольцев. По мнению Инспектора, пересмотр и согласование условий службы и выплачиваемых пособий для различных видов добровольцев должны быть частью более широкой оценки основной концепции и стоимости добровольцев, которая была рекомендована выше в настоящем докладе.

I. Управление добровольцами и их поддержка

58. Руководство программой ДООН на местах и поддержка работающих добровольцев в основном обеспечиваются в случае миссий по поддержанию мира Отделом поддержки ДООН или административным подразделением миссии на основе соответствующих МОВ, либо страновой группой на базе ПРООН.

59. Отдел поддержки ДООН конкретной миссии состоит из одного или двух международных добровольцев, финансируемых миссией, и в конечном счете одного руководителя программы, набираемого по контракту о назначении на ограниченный срок (НОС) для координации

³⁰ ЮНИСТАР: корпоративные добровольцы в краткосрочных консультативных командировках в страну по соглашению, подписанному ДООН с соответствующей компанией.

³¹ ТОКТЕН: экспатрианты, постоянно проживающие или имеющие гражданство другой страны, которые командированы в страны своего происхождения.

³² ЮНИТЕС представляет собой добровольческую инициативу, призванную помочь преодолеть цифровой разрыв между Севером и Югом, которая была учреждена ДООН по просьбе Генерального секретаря.

конкретных программ. В 2002 году ДООН имела руководителей программы в составе пяти миссий Организации Объединенных Наций.

60. Страновая группа состоит из одного или двух международных добровольцев, функционирующих в качестве сотрудников по программе, и помощника по страновым операциям. По состоянию на сентябрь 2002 года ДООН имела 75 сотрудников по программе, охватывающих 79 стран. Они финансировались из ресурсов ПРООН/ДООН или полностью оплачивались донорами. При этом использовался критерий, согласно которому на каждые 20 добровольцев назначался один сотрудник по программе. Фактическое соотношение составляло 1 к 31, а количество добровольцев на сотрудника по программе колебалось в пределах от 4 до 60 человек.

61. На момент завершения настоящего доклада Инспектор получил информацию о том, что вышеупомянутый критерий был изменен. В соответствии с новой концепцией сотрудники по программе назначаются не только исходя из числа работающих добровольцев, но и с учетом количества оформляемых на работу добровольцев, статуса страны как наименее развитой страны, потенциала и стратегической важности страны, осуществляемых проектов, так называемого индекса V (резолюции Организации Объединенных Наций, степень участия в МГД и т.д) и общего уровня внешней поддержки. По состоянию на октябрь 2003 года соотношение числа сотрудников по программе к числу добровольцев фактически увеличилось. 81 сотрудник по программе работал в 73 странах, а еще 7 оформлялись на работу; соотношение составило 1 к 23 и число добровольцев колебалось в пределах от 3 до 60 человек на одного сотрудника по программе. Новая концепция будет применяться во всех случаях возникновения потребности в наборе новых сотрудников по программе либо на новую должность, либо для замены уже работающего сотрудника.

62. Рабочие обязанности сотрудника по программе и руководителя программы по существу одинаковы, различаясь только в охвате деятельности и источнике финансирования. Их работа оценивается по обычной системе служебной аттестации сотрудников ДООН. В странах, где отсутствует штатная должность сотрудника по программе или руководителя программы, а такие страны составляли 40% от общего количества стран командирования добровольцев в 2002 году³³, назначается координатор ДООН на уровне соответствующего странового отделения ПРООН, который представляет интересы ДООН и осуществляет административное управление добровольцами. Однако какой-либо документ с изложением рабочих обязанностей координатора ДООН отсутствует, и поэтому неясно, каким образом оценивается эффективность его работы и какая фактическая поддержка оказывается 10% добровольцев, проводящих деятельность в целях развития в странах, где отсутствует какая-либо группа на уровне странового отделения.

63. Инспектор поставил под вопрос необходимость сохранения сотрудников по программе в местах, где работает ограниченное число добровольцев, и предложил изучить целесообразность сохранения присутствия ДООН с учетом возможности использования координаторов ПРООН при условии эффективного выполнения ими своих обязанностей. С финансовой точки зрения это позволит добиться определенной экономии средств, поскольку вне зависимости от предоставления услуг координаторов и качества таких услуг страновые отделения ПРООН взимают плату за поддержку по твердой ставке в размере 2,5% в отношении всех добровольцев, как финансируемых, так и не финансируемых по линии ПРООН. Однако ясно, что при этом необходимо учитывать и другие соображения экономического характера, такие, как сравнительный выигрыш в качестве услуг, предоставляемых сотрудником, который работает полный рабочий день, сам является добровольцем и поэтому лучше знает программу и может более эффективно отстаивать интересы ДООН.

³³ Сотрудники по программе в 79 страновых отделениях + руководители программы в 5 миссиях по поддержанию мира = 84 из 139 стран командирования.

64. Осознавая важное значение сотрудников по программе в качестве руководителей, работающих на переднем крае деятельности, ДООН в дополнение к рассмотрению вышеизложенной схемы работы сотрудников по программе в июне 2003 года внедрила программу профессионального роста для сотрудников страновых отделений в интересах повышения эффективности выполнения ими своих обязанностей за счет обучения, практической подготовки и консультативной помощи. Она разработала руководящие принципы составления реестра квалифицированных кандидатов и набора сотрудников по программе.

65. Инспектор констатировал улучшения, достигнутые благодаря внедрению в апреле 2003 года новой системы периодической отчетности для добровольцев, позволяющей наладить обратную связь с добровольцами по вопросам поддержки и помощи, которая предоставляется им при выполнении конкретных заданий.

Ж. Подготовка добровольцев

66. Одна из обязанностей сотрудника по программам и руководителя программы заключается в проведении ориентационных инструктажей/брифингов для добровольцев по прибытии в страну. Какой-либо официально установленной программы подготовки добровольцев нет, и в ориентировочные расходы ДООН включены лишь небольшие ассигнования на изучение местных языков. Отсутствие системы подготовки неоднократно отмечалось в докладах об оценке эффективности ДООН. Такая подготовка приобретает особенно важное значение, когда добровольцы Организации Объединенных Наций работают самостоятельно, без прямого контроля со стороны сотрудников по программе ДООН или персонала Организации Объединенных Наций.

67. В стремлении решить эту проблему и обеспечить более эффективную поддержку сотрудников по программе ДООН на страновом уровне в Докладе Администратора за 2000-2001 годы³⁴ было объявлено о том, что ДООН предусмотрела "комплексный страновой набор материалов для брифингов, который служит руководством для новых добровольцев ДООН". Полтора года спустя подготовка этого набора еще не была завершена. Набор был практически готов для печати, когда было принято решение изменить его формат, сделав его более кратким и более удобным для использования. Однако, несмотря на все это, входящие в набор материалы для брифингов носят слишком общий характер, чтобы служить пособием для выполнения конкретных заданий. Поэтому важно дополнять такую общую информацию ориентационными/вводными занятиями на местах, охватывающими такие вопросы, как обстановка в стране, присутствие Организации Объединенных Наций и полномочия различных организаций, конкретная задача, стоящая перед добровольцами, административные процедуры и процедуры безопасности, а также подготовкой непосредственно в ходе работы.

68. Как показал обзор служебных обязанностей/функций сотрудников по программе и руководителей программы, организация всесторонних брифингов/ознакомительных занятий для вновь прибывших в страну добровольцев входит в обязанности лишь руководителей программы и административных сотрудников, работающих в составе миссий по поддержанию мира. В своих ответах на вопросник ОИГ ДОПМ подтвердил, что добровольцы Организации Объединенных Наций не охватываются учебными планами Секции подготовки гражданского персонала Службы кадрового управления и поддержки учебных курсов ни в штаб-квартире, ни в самой миссии; однако они участвуют во вводных курсах для новых сотрудников. ДООН действительно принимает меры для укрепления подготовки добровольцев. В недавно подписанный с ДОПМ МОВ было включено требование об организации инструктажа/подготовки добровольцев, направляемых в состав миссий Организации Объединенных Наций.

³⁴ DP/2002/18, пункт 65.

69. В страновых отделениях эти функции возложены на сотрудников по программе. Однако практическая работа такого рода еще должна быть налажена. Выполнение этих функций будет контролироваться в рамках новой системы отчетности для добровольцев, где предусмотрен раздел, непосредственно посвященный этому вопросу. На первом этапе необходимо научить сотрудников по программе работе в качестве инструкторов. В конце 2003 года и в 2004 году планируется организовать шесть региональных практикумов, затем повторяя их через каждые два года, с тем чтобы наладить постоянное обучение сотрудников по программе.

См. рекомендацию 4

IV. ПАРТНЕРСТВА

70. Цель 3 Плана деятельности ДООН заключается в создании программы с развитой сетевой инфраструктурой, потенциал которой зависит от стратегических отношений и партнерских связей на глобальном, региональном и страновом уровнях.

71. ДООН действительно удалось создать широкую сеть партнеров и постепенно наращивать его в направлении глобального охвата, диверсификации и высокой эффективности работы. Традиционно ДООН работала в партнерстве с правительствами, учреждениями Организации Объединенных Наций и НПО. Хотя Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы с большим отрывом опережают всех других партнеров ДООН, в последние годы ДООН изучала возможности создания новых партнерств с Европейским союзом и нетрадиционными партнерами, включая транснациональные корпорации, национальные и частные компании, путем их вовлечения в добровольческую деятельность. Готовятся или были подписаны соглашения с рядом таких субъектов. Некоторые из них являются совершенно новыми (например, с частным сектором и НПО), другие существовали уже давно, но теперь нуждаются в переработке (соглашения с сотрудничающими учреждениями), в то время как в работе над третьими возникли большие задержки (партнеры по Организации Объединенных Наций) или она медленно продвигается вперед (Европейский союз). Инспектор видит в таких соглашениях средство укрепления такой сети партнеров и обеспечения последовательного применения общих правил и процедур по всем соглашениям ДООН.

72. В результате МГД укрепились партнерства с организациями и учреждениями, использующими национальных добровольцев, такими, как Международная ассоциация по консолидации усилий добровольцев (МАКУД), Всемирный альянс за участие граждан (СИВИКУС), Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК), Международный форум лидеров бизнеса (МФЛБ) и Межпарламентский союз (МПС).

А. Партнеры по Организации Объединенных Наций

73. В 2002 году на двух основных партнеров ДООН, а именно ПРООН/правительства и Организацию Объединенных Наций (главным образом ДОПМ), приходилось соответственно 48% и 29% от общего объема заданий ДООН. Другими важными партнерами были УВКБ, на которое приходилось 9% от общего объема заданий ДООН, и Мировая продовольственная программа (МПП) - 3%, а также Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Фонд Организации Объединенных Наций для народонаселения (ЮНФПА) - 2%.

74. Число партнеров по Организации Объединенных Наций постепенно уменьшалось, а доля приходящихся на них заданий менялась. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) и Международная организация труда (МОТ), которые были крупными партнерами в 80-е годы, таковым уже не являются. В 2002 году ФАО нанимала лишь 20 добровольцев, а МОТ - семерых. Такое сокращение использования добровольцев объясняется общим сокращением проектной деятельности на местах и проектов, финансируемых за счет

ПРООН, в результате перехода на их осуществление силами правительств. Руководство ДООН признало необходимость более активного взаимодействия с партнерами по Организации Объединенных Наций, и оно привержено этой задаче, не только в интересах расширения сотрудничества с ФАО и МОТ, которое уменьшилось в последние годы, но и для углубления взаимодействия с ЮНИСЕФ и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ).

75. МОВ подписаны или готовятся с несколькими из этих партнеров. Для каждой миссии ДОПМ, в рамках которых использовались добровольцы, были подготовлены соглашения, охватывающие вопросы осуществления, финансирование и условия службы добровольцев. В ноябре 2003 года, наконец, был заключен глобальный МОВ на трехлетний срок³⁵. Еще один МОВ был подписан с УВКБ, хотя он и ограничивается развертыванием добровольцев в рамках чрезвычайных операций и операций по репатриации. В вышеупомянутом докладе УСВН об использовании УВКБ добровольцев ООН содержалась рекомендация о заключении нового МОВ для определения юридических рамок и процедур, охватывающих все категории добровольцев Организации Объединенных Наций. На момент подготовки настоящего доклада это соглашение еще готовилось. Работа по подготовке двух других соглашений - с ЮНФПА и МПП - еще только начиналась. В предыдущем десятилетии другие соглашения по сугубо специфическим вопросам были заключены с Международной организацией по миграции (МОМ), Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Центром Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК).

76. Важно разработать четкую политику, стандарты и механизмы участия ДООН в сотрудничестве с партнерами по Организации Объединенных Наций. Следовательно разработку МОВ, являющихся идеальными инструментами решения этих вопросов, больше нельзя откладывать на потом. ДООН необходимо создать сеть координационных пунктов в системе Организации Объединенных Наций и контактировать с ними с целью разработки руководящих указаний по вопросам использования добровольцев и управления ими, а также распространения информации.

В. Сотрудничающие организации

77. В 2002 году ДООН располагала сетью из 49 сотрудничающих учреждений и национальных координационных центров в развитых и в развивающихся странах, которые оказывали поддержку в мобилизации добровольцев и ресурсов для общего реестра ДООН и специальных компаний по набору кандидатов без каких-либо расходов со стороны ДООН. В качестве таких сотрудничающих учреждений могут выступать НПО или какие-либо департаменты государственного министерства, и они играют важную роль в деле развития сотрудничества между ДООН и правительствами соответствующих стран-доноров.

78. ДООН подписала соглашения с большинством таких учреждений, определив в них обязанности каждой из сторон. Однако некоторые из этих соглашений уже устарели и нуждаются в обновлении, чтобы можно было избежать любых недоразумений, касающихся роли добровольцев. Необходимость в этом отмечалась в ходе различных оценок, проведенных внешними консультантами. Поскольку эти вопросы уже были подробно изучены и охватываются многочисленными рекомендациями, Инспектор ограничивается на данном этапе рекомендацией обновить существующие соглашения с основными сотрудничающими учреждениями.

См. Рекомендацию 5

³⁵ ДОПМ и ДООН уже обсуждали вопрос о заключении глобального МОВ в 2000 году (A/55/305, S/2000/809), пункт 142.

V. ОБЩЕЕ УПРАВЛЕНИЕ, ПОВСЕДНЕВНОЕ РУКОВОДСТВО И СТРУКТУРА

79. Общее управление ДООН как программой ПРООН осуществляется Исполнительным советом ПРООН в соответствии с Финансовыми положениями и правилами ПРООН. Раз в два года Исполнительный совет ПРООН рассматривает Доклад Администратора о ДООН, который представляется Исполнительным координатором ДООН. Обзор соответствующих обсуждений и решений Исполнительного совета с 1998 года по настоящее время свидетельствовал о широкой поддержке деятельности ДООН, но более ограниченном участии в решении программных или финансовых вопросов. С одной стороны, это объясняется тем, что система ДООН в области планирования, оценки и отчетности по программе является составной частью системы ПРООН, а с другой стороны, тем, что доклад Администратора недостаточно подробен, чтобы его можно было положить в основу предметного обсуждения программы и управления.

80. Помимо такого представления раз в два года докладов Исполнительному совету ПРООН, ДООН раз в пять лет организовывала межправительственные совещания, но они имели лишь консультативный статус и практика их проведения была прекращена в интересах экономии средств после проведения последнего такого совещания в 1997 году.

81. Повседневное руководство осуществляется Исполнительным координатором, назначаемым Администратором ПРООН, который также является Администратором ДООН на основании положений соответствующей резолюции Генеральной Ассамблеи³⁶. Исполнительный координатор, занимающий должность Д-2, обязан поощрять и координировать наем, отбор, подготовку добровольцев, а также осуществлять административное управление деятельностью ДООН. Исполнительный координатор обладает всей полнотой программных и административных полномочий и делегированными контрольными полномочиями в области утверждения расходов и представления финансовой информации, включая ведение отдельных счетов и отчетности и подготовку финансовых ведомостей. Из этих делегированных полномочий были исключены лишь полномочия по подписанию соглашений о целевых фондах, осуществлению закупок на суммы свыше 300 000 долл. США и набору/повышению в должности международных сотрудников в соответствии с Положениями и правилами о персонале серий 100/200.

82. Исполнительному координатору помогает в работе заместитель Исполнительного координатора. В последние годы они распределяли между собой обязанности таким образом, что Исполнительный координатор на практике занимался главным образом внешними вопросами, а заместитель уделял основное внимание вопросам внутреннего управления. Хотя такое распределение функций действовало вполне успешно, оно не было закреплено в письменном виде. По мнению Инспектора, любое распределение обязанностей, которое будет согласовано в будущем, должно быть оформлено в письменном виде и быть известно всем соответствующим сторонам.

83. Несмотря на организационное подчинение ПРООН, Исполнительный координатор ДООН не принимал участия в совещаниях высшего руководства ПРООН, проводимых раз в две недели. Однако с ноября 2002 года Исполнительный координатор и ее заместитель стали участвовать в еженедельных совещаниях исполнительной группы ПРООН, проводимых в форме видеоконференций. По мнению Инспектора, это является одним из первых шагов к более активному организационному управлению ДООН/ПРООН наряду с непосредственными посещениями старшими руководителями соответствующих штаб-квартир.

³⁶ Резолюция 20659 (XXV).

84. Консультации старшего управленческого персонала ДООН проводятся в форме ГРС и ССС. ГРС была создана в октябре 2002 года в качестве группы старших руководителей в составе шести человек, в основном уровня Д-1 и выше³⁷, с целью поддержки существующих механизмов принятия стратегических решений и проведения ежемесячных совещаний. ССС также проводятся один раз в месяц с участием всех начальников групп, секций и отделов и служит целям обмена информацией и консультаций, а также обсуждения важнейших вопросов существа и оперативной деятельности. Раз в квартал на ССС должны рассматриваться вопросы осуществления Плана деятельности ДООН.

85. Готовятся протоколы этих совещаний, которые доводятся до сведения всех сотрудников. Обзор протоколов свидетельствует о необходимости увеличить их частоту и эффективность путем повышения их регулярности, подготовки более четких повесток дня, ориентированных на осуществление Плана деятельности, и регулярного контроля за осуществлением принятых решений, а также налаживания обратной связи. На практике лишь пять ССС и три совещания ГРС были проведены в 2002 году и четыре ССС и шесть совещаний ГРС - в 2003 году.

86. ССС и ГРС обладают лишь совещательными полномочиями, поскольку решения в конечном итоге принимаются высшим руководством и доводятся до сведения сотрудников по электронной почте. В ДООН отсутствует какая-либо закрепленная система принятия, распространения и регистрации административных решений. Инспектору сообщили о том, что в результате консультаций, которые были проведены в период подготовки настоящего доклада, такая система теперь будет внедрена.

87. В феврале ежегодно проводится однодневное выездное совещание сотрудников, вслед за которым организуется трехдневное совещание старшего звена. На первом обсуждаются главным образом управленческие и кадровые вопросы с участием представителей ассоциации персонала, тогда как второе в основном посвящено вопросам политики и стратегии. Помимо неформальных контактов с представителями персонала, дважды в год организуется официальное совещание с участием представителей ассоциации персонала. По общему мнению, стиль руководства безвременно ушедшей из жизни Исполнительного координатора позволил наполнить организацию высоким динамизмом и духом коллективизма.

88. Современная структура ДООН была создана в июле 2000 года в связи с необходимостью обеспечить более эффективную интеграцию услуг, отладить процессы и стимулировать синергетическое взаимодействие между различными подразделениями. До этого проведенный в 1997 году после переезда из Женевы в Бонн анализ рабочего процесса привел к радикальному перераспределению задач и функций, но без каких-либо структурных перемен.

89. Структура, принятая в 2000 году, в основном осталась прежней, не считая перераспределения функций внутри Группы по вспомогательному обслуживанию (ГВО) в 2001 году для укрепления работы с кадрами и в последнее время - в 2003 году - передачу функций отдела общего обслуживания канцелярии начальника ГВО. Единственное существенное структурное изменение произошло в июле 2002 года с переездом в Бонн части базирующегося в Женеве Отдела по гуманитарной помощи. В Женеве было сохранено небольшое представительство.

³⁷ В ГРС наряду с Исполнительным координатором и заместителем Исполнительного координатора входят начальник Группы по разработке программ и операциям, начальник Группы вспомогательного обслуживания, начальник Группы по внешним связям и начальник Регионального отделения для Северной Америки (РОСА) в Нью-Йорке, и она проводит свои заседания в форме телеконференций.

90. Согласно органиграмме ДООН (см. приложение) программа в настоящее время построена вокруг трех основных групп или служб. Информация о функциях различных групп публикуется во внутренней компьютерной сети ДООН. Помимо штаб-квартиры в Бонне, в состав ДООН входят РОСА и два отдела по связям в Женеве и Японии, Кипрский центр обработки заявлений и 73 группы на базе страновых отделений ПРООН. Отдел по связям в Брюсселе был закрыт в 2003 году. Необходимость сохранения отделов по связям обосновывается широким присутствием международных организаций и миссий и финансовой помощью, обеспечиваемой основными донорами³⁸.

91. Семь руководителей секций/групп напрямую отчетываются перед Канцелярией Исполнительного координатора (КИК). Структура и линии отчетности на других уровнях в некоторых случаях, как представляется, больше зависят от индивидуальных качеств и навыков, чем от управленческой или организационной логики. Руководство ДООН признало необходимость в более четкой линейной структуре. В процессе ее построения могут быть созданы дифференцированные линии отчетности перед Исполнительным координатором и его заместителем, а организационные единицы могут быть слиты воедино.

См. Рекомендацию 6

VI. КАДРОВЫЕ РЕСУРСЫ

92. Задача обеспечения того, чтобы кадровый состав соответствовал эволюционирующим организационным потребностям, стоит перед всякой организацией. Для оперативной программы, подобной ДООН, размер полевой программы, определяемой количеством работающих добровольцев, непосредственно воздействует на объем поддержки, требующейся на уровне штаб-квартиры, не считая минимального ключевого организационного потенциала, который необходим вне зависимости от количества добровольцев. Исходя из этого Совет управляющих ПРООН утвердил в 1988 году³⁹ формулу штатного расписания, при которой основной бюджет ДООН увеличивался на ежегодно выплачиваемые ПРООН суммы, при которых количество должностей было привязано к количеству дополнительных работающих добровольцев. Однако Исполнительный совет ПРООН впервые пересмотрел⁴⁰ формулу штатного расписания в 1997 году для достижения экономии масштаба, а затем в 1999 году⁴¹ прекратил применение этой формулы из-за финансовых трудностей. В результате этого в последние десять лет, как можно видеть из таблицы ниже, несмотря на устойчивое увеличение числа добровольцев на 64%, не произошло какого-либо увеличения числа должностей в штаб-квартире ДООН, которые финансируются за счет двухгодичного бюджета расходов на поддержку ПРООН. Напротив, число должностей, финансируемых из этого бюджета, сократилось на 6%, в то время как соотношение между количеством добровольцев и количеством должностей в штаб-квартире выросло с 31 до 53. Хотя количество должностей, финансируемых из других ресурсов, фактически удвоилось в период с 1994/1995 года по 2002/2003 год, такое увеличение не могло компенсировать сокращение на 20% регулярных должностей, финансируемых за счет добровольных взносов по линии ПРООН⁴².

³⁸ В РОСА работают четыре сотрудника во главе с сотрудником категории Д-1; отделы по связям в Женеве и Японии укомплектованы двумя сотрудниками каждый во главе с сотрудником уровня, эквивалентного С-3. Соответствующие расходы на них в 2002 году составили 0,5 млн. долл. США по Нью-Йорку и Женеве и 150 000 долл. США по Японии, причем последние полностью финансируются правительством.

³⁹ DP/88/46, пункт 11.

⁴⁰ Решение 97/24 Исполнительного совета, пункт 4 и DP/1997/23, пункты 103-114.

⁴¹ Решение 99/23 Исполнительного совета и DP/1999/31, пункт 92.

⁴² DP/2001/21 от 29 июня 2001 года, бюджетная смета ПРООН на двухгодичный период 2002/2003 годов, пункты 94-100.

Таблица 3. Посты, финансируемые за счет двухгодичного бюджета расходов на поддержку ПРООН

	1994-1995		1996-1997		1998-1999		2000-2001		2002-2003	
	С*	ОО**	С	ОО	С	ОО	С	ОО	С	ОО
Регулярные ресурсы	33	60	29	56	27	50	27	47	27	47
Другие ресурсы	8	5	11	5	8	12	10	15	11	15
Нарастающим итогом (все ресурсы)	41	65	40	61	35	62	37	62	38	62
Итого (С + ОО)	106		101		97		99		100	
Количество добровольцев	3 263		3 620		4 383		5 090		5 300	
Соотношение добровольцы/должности	31		36		45		51		53	

* С: специалисты.

** ОО: Общее обслуживание.

93. Чтобы компенсировать кадровые сокращения и удовлетворить растущие программные потребности и потребности в поддержке, ДООН прибегла к другим кадровым решениям, после чего фактическое количество должностей/постов на конец 2002 года составляло 169, т.е. на 69 постов превышало утвержденное количество должностей в бюджете ПРООН на двухгодичный период 2002-2003 годов.

94. Кроме того, на местах 60 должностей сотрудников по программе и 60 должностей помощников по программе финансировались за счет регулярных ресурсов двухгодичного бюджета расходов на поддержку ПРООН⁴³; их число оставалось стабильным с 1990 года, когда Совет управляющих увеличил это количество с 40 до 60⁴⁴. Некоторые дополнительные должности оплачивались на основе договоренностей о полном финансировании с донорами, что в общей сложности составило 75 сотрудников по программе и 74 помощника в страновых отделениях на местах. Таким образом, общее количество постов/должностей ДООН, финансировавшихся в 2002 году по различным схемам в штаб-квартире и на местах, составляло 318.

95. Несмотря на необходимость создания постов/должностей вне контроля со стороны штатного расписания, число вакантных должностей (17 вакантных должностей и 3 замороженные должности) было довольно высоким, в результате чего норма вакансий в целом составила 12%, в том числе 9% в отношении должностей категории специалистов. На вопрос о том, как это сказывается на деятельности программы, руководство ответило, что некоторые из таких вакантных должностей предусматривают выполнение функций, необходимость которых отпала, в то время как замороженные должности использовались для финансирования должностей более высокого уровня. Если это так, то Инспектор рекомендовал бы реклассифицировать или упразднить соответствующие должности.

⁴³ Там же, стр. 60 и DP/1997/23, пункт 114.

⁴⁴ DP/90/45, пункт 20.

96. Кадровая политика ДООН определялась политикой ПРООН, в рамках которой основной упор ставился на административное управление, а не на стратегическое руководство, вплоть до 2003 года, когда ПРООН опубликовала документ с изложением стратегических рамок своей деятельности. ДООН необходимо разработать и осуществить свою собственную стратегию, учитывающую ее специфику и охватывающую все аспекты управления людскими ресурсами. На момент проведения настоящего обзора такая стратегия уже готовилась.

97. Одним из важнейших условий осуществления любой стратегии руководства кадровыми ресурсами является эффективное лидерство. В этой связи необходимо отметить, что начальник отдела кадров на должности С-4 с апреля 2002 года работает на условиях НОС и к тому же уходит в отставку по истечении своего контракта в начале следующего года. Использование такого контракта для заполнения столь важной должности объяснялась возникшей в свое время потребностью в наборе соответствующего сотрудника для срочной замены человека, который уходил с этого поста, чтобы избежать обычной длительной процедуры набора. Инспектор надеется, что в этот раз эта вакансия будет объявлена и она будет как можно скорее заполнена, с тем чтобы обеспечить необходимую преемственность.

98. Другой важный шаг в направлении к надлежащему управлению людскими ресурсами и представлению информации о такой деятельности заключается в подготовке базы данных о людских ресурсах. В рамках ПРООН в последние годы ДООН внедрила, а затем отказалась от использования двух баз данных о людских ресурсах, в то время как Комплексная система управленческой информации (ИМИС) касается лишь сотрудников ДООН категории специалистов, находящихся в ведении у ПРООН. Таким образом, в течение многих лет ДООН хранила эту основную информацию в бумажной табличной форме, что затрудняло подготовку какого-либо доклада об управлении людскими ресурсами, который мог бы служить надежной основой для принятия решений. В конце 2002 года в качестве временной меры было решено использовать базу данных, применяемую ДОПМ. На момент подготовки настоящего доклада Отдел занимался интенсивной работой по вводу данных для внедрения модуля управления людскими ресурсами в рамках нового программного обеспечения ПОР к 1 января 2004 года. Как ожидается, ПОР поможет решить проблему отсутствия надежной базы данных для управления людскими ресурсами.

99. Согласно представленным данным, географический баланс персонала ДООН нуждается в улучшении. 63 штатных сотрудника категории специалистов⁴⁵ являются гражданами 38 различных стран. По регионам сотрудники категории специалистов в основном являются выходцами из Западной Европы и Северной Америки (54%), за ними следует Африка (22%), регион Азии и Тихого океана (14%), регион Латинской Америки и Карибского бассейна (8%) и Восточной Европы (2%). Таким образом явно наблюдается нарушение баланса в отношении группы стран.

100. Доля женщин на постах категории специалистов составляла 38% в 2002 году (36% для женщин на руководящих должностях, т.е. должностях уровня С-5 и выше). Как следует из приведенной ниже таблицы, в 2000 году ДООН занимала одно из первых мест по доле женщин на должностях категории специалистов в Организации Объединенных Наций и в ее фондах и программах. Однако каких-либо дальнейших сдвигов в 2001 и 2002 годах достигнуто не было. ДООН следует продолжить свои усилия по реализации поставленной ООН задачи достижения 50-процентного представительства женщин.

⁴⁵ За исключением младших сотрудников категории специалистов (МСКС).

Таблица 4. Представительство женщин на должностях категории специалистов в Организации Объединенных Наций и ее фондах и программах в 2000 году

	ДООН	Организация Объединенных Наций	ПРООН	ЮНФПА	ЮНОПС	УВКБ	ЮНИСЕФ	МПП
Женщины	39%	35%	40%	50%	23%	39%	41%	33%

101. Примерно 50% заполненных постов финансировались за счет регулярных ресурсов. Подобно многим другим организациям, ДООН все больше и больше зависит от внебюджетных ресурсов для удовлетворения своих потребностей в кадрах. Рассмотрение контрактных взаимоотношений по типам контрактов свидетельствует о широком использовании НОС. НОС, на которых работают 24% сотрудников, занимают второе место после срочных контрактов (58%), тогда как на постоянные контракты приходится 8% от общего числа, МСКС - 3% и другие краткосрочные контракты - 1%.

102. Использование НОС в соответствии с Правилами о персонале 300-й серии было начато в ПРООН в качестве эксперимента в 1994 году и осуществляется на централизованной основе. С 1998 года ДООН разрешили нанимать на местной основе вспомогательный персонал, а с ноября 2000 года это разрешение было распространено на набор местных сотрудников категории специалистов и международных сотрудников на условиях НОС. НОС рассматривались в качестве гибкого инструмента, позволяющего набирать персонал на период от шести месяцев до трех лет с возможностью продления до четырех лет в исключительных случаях и сократить административную нагрузку, накладные расходы и расходы по персоналу за счет предоставления таким сотрудникам лишь ограниченных пособий и льгот. Строго ограниченный срок этих назначений отличает их от других видов назначений, поскольку они не должны порождать ожиданий на длительную занятость. Лица, работающие на таких условиях, должны выполнять весьма специфические функции, ограниченные во времени, либо набираться на международной основе под конкретный проект⁴⁶.

103. Хотя большинство сотрудников, работающих на условиях НОС, выполняли в ДООН именно такие функции, некоторым были поручены ключевые обязанности, ограниченность которых во времени может быть поставлена под сомнение, или даже были набраны под вакантные штатные должности. Так, например, обстояло дело в случае руководителя отдела связи Группы по внешним сношениям, должностями сотрудников по связям, начальника отдела людских ресурсов, сетевого администратора Отдела информационной поддержки и специалиста по оценке и управленческой поддержке в Отделе по оценке.

104. Когда Комиссия по международной гражданской службе (КМГС) обсуждала вопрос об использовании НОС в 1997 году, была выражена "определенная обеспокоенность по поводу того, не могут ли назначения на ограниченный срок со временем заменить назначения на неограниченный срок и, следовательно, не могут ли они представлять угрозу для "основного" персонала"⁴⁷. Инспектор разделяет эту обеспокоенность с учетом того, что каждый четвертый сотрудник ДООН в 2002 году работал на этой основе вне контроля со стороны штатного расписания, а некоторые такие сотрудники были переведены на регулярные контракты после четырех лет службы. Осознавая необходимость пополнения Организации новыми талантами, Инспектор отмечает риск использования НОС в обход обычных процедур набора и продвижения по службе. Поэтому рост использования таких контрактов необходимо сдерживать, несмотря на

⁴⁶ ALD users' handbook, November 2000.

⁴⁷ A/52/30, "Доклад Комиссии по международной гражданской службе за 1997 год", пункт 237.

их преимущества с точки зрения "гибкости и быстроты при найме персонала в условиях, когда объем ресурсов ограничен"⁴⁸. Их необходимо применять только для узкоспециальных целей.

105. Еще одна форма набора была использована ДООН в отношении девяти сотрудников Кипрского центра по обработке заявлений. Речь идет о так называемом "сервисном контракте". Этот механизм был впервые внедрен в ПРООН в 1997 году для сотрудников, не охватываемых Правилами по персоналу, срок работы которых превышает допустимую продолжительность соглашения о специальных услугах (ССУ). "Он представляет собой гибкий базовый контрактный механизм, который может быть приспособлен под конкретную ситуацию в каждой стране"⁴⁹, с целью набора местных сотрудников под проекты или для деятельности, которая в обычной ситуации была бы передана внешним подрядчикам и, следовательно, не предусмотрена штатным расписанием.

106. Обзор структуры должностей и их заполнения свидетельствовал о преобладании должностей среднего и высокого уровня, многочисленных должностей категории L в штаб-квартире и сотрудников, занимающих более высокий уровень, чем уровень их должности. В принципе, должности категории L, согласно Правилам о персонале 200-й серии, предназначаются для персонала, работающего в рамках проектов технического сотрудничества. Назначения на должности L необязательно осуществляются на конкурсной основе. Хотя сотрудники, работающие на таких условиях, не подлежат ротации и имеют контракты, "ограничивающиеся работой в ДООН", тот факт, что практически одна пятая часть сотрудников ДООН (18 человек) в Бонне работают на проектных контрактах, вызывает озабоченность, если учесть, что многие из них выполняют такие функции, как сотрудник по вопросам управления в КИК, специалист по управленческой поддержке в канцелярии начальника ГРПО, начальник Отдела научных исследований, начальник Отдела по мобилизации добровольцев через Интернет, административный сотрудник, административный аналитик и т.д.

107. В свете вышеизложенного Инспектор придерживается мнения о том, что в двухгодичный доклад о работе ДООН, представляемый Администратором Исполнительному совету ПРООН, необходимо регулярно включать главу об управлении людскими ресурсами в ДООН с сопоставительными статистическими данными о количестве должностей, источниках финансирования и условиях контрактов, географическом распределении сотрудников категории специалистов и гендерном балансе.

108. Инспектор констатировал значительные улучшения в области обучения сотрудников после создания в 2000 году группы по учебному процессу. В результате проведения многочисленных опросов, совещаний и практикумов была разработана система повышения квалификации. Эта система, внедренная в 2003 году, сочетает неформальное и формальное обучение по месту работы с внешней подготовкой и поддержкой обучения. Программа формального обучения по месту работы включает групповую подготовку по вопросам переговорных навыков, коммуникации и урегулирования конфликтов, контроля за исполнением, обучение навыкам руководства, ведение переговоров, изучение языков и овладение компьютером (в частности, программа получения международной компьютерной лицензии и ПОР). Внешняя специализированная подготовка была утверждена и оплачена для примерно 20 сотрудников. Инспектор высоко оценивает эти усилия и призывает их продолжить.

⁴⁸ Там же, пункт 236.

⁴⁹ UNDP/ADM/97/70.

См. рекомендации 7 и 8.

VII. ПРОГРАММНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

A. Программное планирование

109. Программа деятельности ДООН в принципе следует целям и стратегическим областям поддержки СРР ПРООН, которые являются основным инструментом планирования страновых, региональных и глобальных программ ПРООН. СРР предусматривает шесть категорий целей: благоприятные условия для устойчивого развития людских ресурсов (УРЛР), сокращение масштабов нищеты, охрану окружающей среды, гендерные вопросы, особые ситуации в плане развития и поддержка Организации Объединенных Наций.

110. Самым последним долгосрочным плановым документом ДООН была Стратегия 2000, которая охватывает период 1997-2000 годов. Она основывалась на предыдущей Стратегии ДООН на 1993-1996 годы и охватывала элементы СРР, но построенные несколько иным образом. Однако после Стратегии 2000 каких-либо новых стратегических документов не было разработано.

111. В настоящее время планирование в ДООН осуществляется на трех уровнях: общие рамки на основе программного заявления и семи основных целей в области планирования (четыре из них касаются вопросов программы/политики, а три касаются административно-хозяйственного управления), которые указывают общее направление деятельности без указания результатов и сроков; трехгодичный переходящий План деятельности, в котором эти семь целей воплощены в конкретные действия; и годовые планы для каждой группы, секции и отдела. Планы отделов в свою очередь положены в основу индивидуальных планов работы. Однако какие-либо руководящие принципы подготовки планов, которые могли бы обеспечивать ориентиры или предусматривать сроки выполнения работ, отсутствуют.

112. Руководство ДООН пояснило, что несколько иной плановый цикл был принят для практических целей, с тем чтобы избежать подготовки планов в период предновогодней пиковой нагрузки, когда необходимо готовить многочисленные доклады. Обновленные варианты трехгодичного переходящего плана готовятся после выездных совещаний старшего руководящего персонала, организуемых в феврале каждого года. Инспектор отметил, что на ССС в середине апреля 2003 года было принято решение о необходимости окончательно подготовить План действий на 2003-2005 годы в недельный срок. Однако ни на совещании ГРС, состоявшемся неделю спустя, ни на каких-либо последующих совещаниях решений о его принятии вынесено не было. В результате этого по состоянию на май 2003 года планы работы отделов на год все еще имели предварительную форму.

113. Руководство ДООН не считает недостатком тот факт, что плановый цикл не совпадает с бюджетным циклом, поскольку речь идет о переходящем плане, и цели существенным образом не меняются от года к году. Производится лишь необходимая корректировка сроков. В принципе Инспектор не возражает против такого подхода, если доработка годовых планов будет осуществляться в течение первого квартала года, а не позже, как это имеет место сейчас.

114. План деятельности ДООН на 2003-2005 годы содержит задачи, ожидаемые результаты и мероприятия в разбивке по целям, однако в нем отсутствуют какие-либо показатели или графики/сроки завершения деятельности. По всей видимости, они инкорпорируются на уровне планов работы отделов, однако лишь в одном случае это было реально сделано в 2003 году. План на 2003 год предусматривает осуществление сразу 179 мероприятий. Такое большое количество мероприятий не может быть реализовано без расстановки между ними приоритетов, назначения ответственного и согласования сроков выполнения. Необходимо отметить, что на совещании ГРС в январе 2003 года было выявлено 17 приоритетных вопросов для их решения в 2003 году, из

которых все, кроме двух, впоследствии были решены. При отсутствии индикаторов адекватный контроль или оценка успешности выполнения затруднены и следовательно риск возникновения задержек и трудностей при исполнении остается высоким.

115. ДООН не пользуется БПОР, хотя и предполагает внедрить его в контексте текущего развертывания ПОР (вторая стадия). Однако на момент проведения последних бесед у руководителей ДООН отсутствовало четкое представление о том, насколько широко планирование и составление бюджета организации удастся осуществлять с помощью ПОР. Между тем планирование и представление докладов осуществляется в тандеме с ПРООН через Многолетние рамки финансирования (МРФ), СРР и годовой отчет, ориентированный на результаты (ГООР).

См. рекомендацию 9

В. Финансовое планирование

116. Финансовое планирование в ДООН представляет собой отдельный вид деятельности. Нет какой-либо связи между Планом деятельности и двухгодичным бюджетным циклом, равно как и корреляции между задачами, ресурсами и результатами. Поэтому неясно, каким образом осуществляется ассигнование ресурсов для достижения программных целей.

117. Также отсутствует подробный бюджет ДООН. Общий объем необходимых/использованных ресурсов ДООН как на программную, так и на вспомогательную деятельность в течение прошлого и текущего двухгодичных периодов, показан в таблице, озаглавленной "Таблица, посвященная планированию ресурсов ДООН: прогнозируемое наличие ресурсов и их использование", которая содержится в приложении к Двухгодичному докладу Администратора Исполнительному совету ПРООН. Она представляет собой таблицу поступлений и расходов, в которой имеющиеся и израсходованные ресурсы разбиты по источникам финансирования на две категории: регулярные ресурсы из СФДВ и прочие ресурсы.

118. В решении Исполнительного совета ПРООН по докладу Администратора эта таблица не утверждается, не принимается к сведению и не упоминается. Единственное решение Исполнительного совета в отношении финансовых рамок ДООН принимается в связи с утверждением бюджетной сметы ПРООН на двухгодичный период в поддержку оперативной деятельности Организации Объединенных Наций. Речь идет о так называемом двухгодичном бюджете расходов на поддержку ДООН. Этот бюджет составляет часть прочих ресурсов ДООН, и в 2002 году на него приходилось лишь 15% от общего объема финансирования ДООН.

119. Информация, содержащаяся в таблице, посвященной планированию ресурсов ДООН, недостаточна подробна, чтобы давать четкую картину деятельности или делать возможным принятие надлежащих директивных решений. Например, в таблице ничего не сказано о следующем:

- финансовой стоимости выполненных добровольцами заданий, которая напрямую взимается с учреждений и партнеров и не имеет отношения к денежным взносам и на которую приходилось порядка 70% прочих ресурсов в 2000 и 2001 годах;
- распределении ресурсов между штаб-квартирой и местами;
- разбивке ресурсов по программным областям;
- расходах на поддержку;

- поступлениях от оказанных услуг; и
- должностях, которые подлежат финансированию из регулярных и прочих ресурсов.

См. рекомендацию 10

С. Механизмы финансирования

120. Поступления и расходы ДООН неуклонно росли, как об этом свидетельствует таблица ниже. В целом этот рост превышает увеличение численности добровольцев. Финансовое положение ДООН можно назвать сравнительно "прочным".

Таблица 5. Рост ресурсов ДООН и количество добровольцев (в млн. долл. США)

	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2003/1996
Начальный баланс плюс поступления	172,6	202,2	275,2	280,3	+63%
Использование ресурсов	122,5	150,8	210,3	206,5	+69%
Конечный баланс	50,1	51,4	64,8	73,8	+46%
Обязательства	28,4	30,7	46,5	61,3	+117%
Остаток незадействованных ресурсов	21,7	20,7	18,3	12,5	-43%
Количество добровольцев ООН	3 620	4 383	5 090	5 300	+46%

121. Однако три вопроса могут порождать определенный финансовый риск. Вместе с непредсказуемостью внебюджетного финансирования такими вопросами является остаток незадействованных ресурсов, сократившийся в последнее время, и отсутствие оперативного резерва. С учетом характера финансирования ДООН уровень этого риска невысок, и ДООН способна устранить его, создав оперативный резерв.

122. ДООН не разработала для себя какой-либо стратегии мобилизации средств. Вместе с тем она обеспечивала финансирование под свою деятельность при помощи различных механизмов финансирования. Часть ресурсов ДООН поступает от ПРООН; другими существенными источниками средств являются: Организация Объединенных Наций, ее формы и программы и специализированные учреждения, а также взносы от правительств, включая СФДВ.

123. На диаграмме ниже показано, что партнеры по Организации Объединенных Наций, не считая ПРООН, являются основным источником финансирования для ДООН с 50% в 2002 году. Однако это не денежные взносы, а стоимость в денежной форме выполняемых добровольцами заданий, которая непосредственно взимается с ДОПМ (73%) и других фондов и программ Организации Объединенных Наций, таких, как УВКБ, МПП и т.д.

124. На втором месте находится ПРООН с 27% финансирования в 2002 году, из которых 15% приходится на взнос ПРООН в двухгодичный бюджет на поддержку и 12% - на стоимость выполнения добровольцами заданий в рамках финансируемых ПРООН проектов и программ.

125. Хотя ее доля составляет лишь 12% от общего объема финансирования, ПРООН финансирует порядка 48% от общего объема заданий ДООН, в то время как партнеры по Организации Объединенных Наций предоставляли 50% финансирования для 49% объема заданий. Это объясняется тем, что ПРООН нанимает больше национальных добровольцев, расходы на которых составляют меньшую сумму, в отличие от ДОПМ, который главным образом или исключительно занимается международными добровольцев.

126. Гарантированное финансирование предоставляется для порядка 80% от общего объема расходов ДООН в форме ассигнований из бюджета ПРООН и оплаты услуг третьим сторонам, которая взимается напрямую. Это обеспечивает определенную стабильность операций ДООН.



127. Денежные взносы, отличающиеся меньшей предсказуемостью и не всегда поступающие своевременно, составляли порядка 20% расходов. На прочие ресурсы по целевым фондам, полному финансированию и договоренностях о совместном несении расходов в 2002 году приходилось 16% средств. Поскольку ДООН не были делегированы полномочия на управление целевыми фондами, двум другим финансовым механизмам, особенно полному финансированию, отдавалось предпочтение. За счет взносов в СФДВ финансировалось 7% расходов в 2002 году. Наблюдается тенденция к росту таких денежных взносов. Хотя их доля остается скромной, ожидается, что они превысят взнос ПРООН в двухгодичный бюджет расходов на поддержку в 2002-2003 годах. Однако они преследуют иные цели и поэтому носят дополнительный характер.

Двухгодичный бюджет расходов на поддержку

128. Инспектор отметил, что доля двухгодичного бюджета расходов на поддержку в общем объеме ресурсов ДООН сократилась с 26% от общего объема взносов в 1996-1997 годах до 16% в 2002-2003 годах. В частности, компонент, финансируемый за счет добровольных взносов в ПРООН, сократился на 25%, как это видно из таблицы ниже.

129. Иначе говоря, доля "прочих ресурсов" в двухгодичном бюджете расходов на поддержку постепенно увеличивалась параллельно с ростом программы ДООН в последние годы в деятельности, не финансируемой за счет ПРООН, такой, как миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций. Это увеличение не могло компенсировать сокращение финансовой поддержки со стороны ПРООН, и в целом бюджет уменьшился на 5%.

130. Поскольку этот бюджет служит для покрытия расходов на основную управленческую структуру программы ДООН в целом и обеспечение оперативной поддержки командированных на места добровольцев, 5-процентное сокращение напрямую отразилось на деятельности.

Таблица 6. Двухгодичный бюджет расходов на поддержку
(в млн. долл. США)⁵⁰

Двухгодичный бюджет расходов на поддержку	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	(В %) 2003/1996
Регулярные ресурсы: брутто	32,8	30,4	29,2	28,7	-12,5
Регулярные ресурсы: поступления	0,0	1,0	2,0	4,2	+400
Регулярные ресурсы: нетто	32,8	29,4	27,2	4,5	-25
Прочие ресурсы	3,1	2,3	5,5	5,7	+84
Совокупные ресурсы (брутто)	35,9	32,7	34,7	34,4	-4
Совокупные ресурсы (нетто)	35,9	31,7	32,7	30,2	-5

131. Расходы из бюджета составили 32,6 млн. долл. США в последний двухгодичный период, главным образом по статьям должностей и прочих расходов по персоналу (примерно 60%), консультантов/НОС и оперативных расходов.

Специальный фонд добровольных взносов

132. СФДВ был учрежден вместе с созданием ДООН в 1970 году, когда Генеральная Ассамблея в своей резолюции 2659 (XXV) призвала к его созданию "для оказания помощи деятельности добровольцев Организации Объединенных Наций"⁵¹. В соответствии с положениями решения 88/38 Совета управляющих⁵² Фонд призван предоставлять ресурсы, в частности, для финансирования опытных и экспериментальных проектов. В соответствии с положениями своего решения 98/13 Исполнительный совет постановил, что "финансирование стратегических и междисциплинарных тематических оценок и дополнение контроля за деятельностью Добровольцев Организации Объединенных Наций и за осуществлением проектов программы Добровольцев Организации Объединенных Наций является целесообразным"⁵³.

133. Инспектор столкнулся с трудностями при анализе данных СФДВ в отношении стратегического использования соответствующих ресурсов, обоснованности уровня расходов и принятия обязательств, а также уровня незадействованных ресурсов. Необходимо отметить, что проведенное в 2000 году независимое обследование СФДВ свидетельствовало о необходимости более целенаправленного и стратегического использования ресурсов. Чтобы убедить доноров выйти на целевой уровень взносов в размере 10 млн. долл. США в Фонд в соответствии с просьбой, содержащейся в докладе Администратора, и чтобы позволить Исполнительному совету принимать обоснованные решения, возможно, было бы желательно улучшить представление информации об использовании средств Фонда и препровождать в будущих докладах разбивку данных о программных расходах.

⁵⁰ ДР/2001/21 от 29 июня 2001 года, таблица 9, стр. 64.

⁵¹ Пункт 4.

⁵² Решение от 1 июля 1988 года, раздел В, пункт 4.

⁵³ Решение от 19 июня 1998 года, пункт 8.

Основные доноры

134. В 2000-2001 годах СФДВ получил денежные взносы от отдельных стран-доноров на сумму 34,9 млн. долл. США, из которых 20% составляли взносы в СФДВ и 80% - взносы в прочие ресурсы (целевые фонды, полное финансирование и договоренности о совместном несении расходов). В 2000-2001 годах объем взносов увеличился на 12% по сравнению с предыдущим двухгодичным периодом. Однако в 2002 году они сохранились на том же уровне, что и в первый год предыдущего двухгодичного периода.

135. Основными странами-донорами в 2000-2001 годах были: Япония (22%), Германия (11%), Италия (10%), Испания (10%), Бельгия (9%), Финляндия (7%), Ирландия (5%), Нидерланды (5%) и Швейцария (3%).

136. Большинство взносов имели целевое назначение за исключением взносов в СФДВ и целевые фонды Японии. ДООН сообщила, что целевое назначение взносов само по себе не вызывает проблем. Более важное значение имеет своевременное получение взносов от доноров. Во время ежегодного обзора финансового положения ПРООН в 2000 году⁵⁴ выяснилось, что взносы в размере примерно 3,9 млн. долл. США на 2000 год были получены в 2001 году, причем большинство из них приходилось на договоренности о полном финансировании. Эта сумма составляет 17% от объема взносов на год.

137. Взносы из частного сектора, фондов, международных финансовых учреждений и учреждений системы Организации Объединенных Наций составили 1,7 млн. долл. США (5%). Финансирование из частного сектора, будучи скромным, в последние годы увеличилось с шести миссий в 2000 году на сумму 90 000 долл. США до 25 миссий в 2002 году на сумму 345 000 долл. США. В этом направлении еще есть незадействованные резервы, вопрос об использовании которых требует дальнейшего изучения.

См. рекомендацию 11

Накладные расходы

138. Дополнительным источником поступлений являются накладные расходы, взимаемые с учреждений Организации Объединенных Наций и доноров на покрытие расходов по административной поддержке. Ставки накладных расходов являются следующими: 10% от прямой стоимости добровольцев с учреждений Организации Объединенных Наций, 10% для целевых фондов с доноров (8,5% для ДООН и 1,5% для страновых отделений ПРООН) и на основании договоренностей о полном финансировании и 8% с ДОПМ. Более низкая ставка в отношении ДОПМ учитывает тот факт, что часть услуг на поддержку предоставляется миссией и оплачивается из ее бюджета.

139. Представляется, что, хотя накладные расходы, взимаемые с ДОПМ остаются у ДООН, вся другая плата за накладные расходы передается ПРООН и показывается в качестве встречных поступлений против той части двухгодичного бюджета расходов на поддержку ДООН, которая финансируется за счет ПРООН. Кроме того, страновые отделения ПРООН взимают с ДООН оплату по твердой ставке в размере 2,5% в отношении всех добровольцев, как финансируемых, так и не финансируемых ПРООН. Обоснованность таких различных удержаний, осуществляемых ПРООН, неочевидна.

⁵⁴ DP/2001/22 от 25 июля 2001 года.

140. ПРООН также получила порядка 560 000 долл. США в последний двухгодичный период в качестве оплаты за централизованные услуги, оказанные ДОООН Бюро по вопросам управления, Канцелярией Администратора, Управлением ревизии и анализа эффективности и секретариатом Исполнительного совета. Эта сумма составила 8% от общего объема расходов в рамках двухгодичного бюджета расходов на поддержку в 2001 году.

VIII. КОНТРОЛЬ, ОЦЕНКА И ОТЧЕТНОСТЬ О ПРОГРАММЕ

141. Результаты программной деятельности ДОООН представляются раз в два года (по учетным годам) в Докладе Администратора ПРООН Исполнительному совету ПРООН. Кроме того, с 1998 года ДОООН готовит ежегодный доклад для лучшего информирования своих партнеров об основной деятельности и событиях, происшедших за год. Информация представляется по категориям СРР ПРООН, а не по конкретным целям Плана деятельности ДОООН. Существует по крайней мере еще четыре случая, при которых информация о деятельности ДОООН представляется/распространяется в контексте представления докладов ПРООН вместе с информированием о другой деятельности ПРООН, а именно ежегодный доклад Администратора, ГООР, доклад о ходе осуществления МРФ и Годовой доклад Администратора об оценке. В общем и целом эти доклады носят информационный характер, в то время как, по мнению Инспектора, чтобы они играли более эффективную роль, им необходимо придать большую аналитичность.

142. Отсутствует какой-либо эффективный механизм контроля, оценки и измерения результатов и воздействия деятельности ДОООН с точки зрения поставленных целей и задач Плана деятельности. Предполагается, что осуществление Плана деятельности должно контролироваться на ежеквартальной основе в ходе ССС. Однако представление информации этим совещаниям ни по количеству докладов, ни по их содержанию не позволяет осуществлять регулярный и исчерпывающий контроль за деятельностью. Управленческие доклады руководства, которые готовятся для этих совещаний, в основном в форме презентаций в программе "Power Point", содержат полезную информацию для руководства по весьма конкретным вопросам, но в них имеется мало аналитической информации о прогрессе в осуществлении мероприятий в свете целей Плана деятельности. Не готовятся какие-либо исчерпывающие аналитические периодические или ежегодные доклады для оценки результатов в сопоставлении с целями Плана деятельности и для уяснения причин задержек или неудач либо принятия мер по исправлению положения. Нехватка эффективных контрольных механизмов вместе с отсутствием упора на осуществление более реально выполнимого круга мероприятий приводит к задержкам в осуществлении некоторых проектов и заданий, как это неоднократно отмечалось в настоящем докладе.

143. Группа оценки несет ответственность за осуществление тематических и стратегических оценок различных аспектов программы ДОООН. Она готовит и распространяет руководящие принципы оценок и обеспечивает, чтобы необходимые уроки, извлеченные из проведенных оценок, обсуждались и надлежащим образом принимались во внимание.

144. До 1998 года работа по оценке в ДОООН была поставлена слабо. Как уже отмечалось, в 1998 году для укрепления этой работы в ДОООН были выделены ресурсы из СФДВ. После этого решения внешние консультантами был проведен ряд стратегических и проектных обзоров ДОООН с участием получателей помощи в подготовке и планировании оценок. В двухгодичный период 2000-2001 годов примерно 380 000 долл. США из СФДВ было израсходовано на проведение оценок. Независимыми внешними консультантами было проведено три стратегических оценки и 23 проектных, тематических или страновых обзоров, охватывающие деятельность в почти 40 странах.

145. Круг вопросов, нуждающихся в рассмотрении, определяется в ходе консультаций с участием оперативных отделов и старшего руководства. Отобранные таким образом вопросы окончательно утверждаются Исполнительным координатором. Все проекты, финансируемые за счет СФДВ,

также оцениваются наряду с проектами, финансируемыми за счет целевых фондов, если это предусматривается соглашением с донорами.

146. Оценки проводятся на основе проекта руководящих принципов, содержащихся в справочнике ПРООН, озаглавленном "Контроль и оценка, ориентированные на результаты". Окончательная подготовка этих руководящих принципов, которые должны быть завершены еще три года тому назад, была перенесена на 2004 год.

147. В ДООН отсутствует эффективная система контроля за осуществлением рекомендаций, сделанных в ходе оценок. Сводный доклад о результатах всех оценок готовится на ежегодной основе, обсуждается в штаб-квартире и рассылается на места. Кроме того, начальник Группы оценки участвует в работе Комитета по оценке проектов для обеспечения того, чтобы в новых проектах учитывались уроки, извлеченные из ранее проведенных оценок. Две важные меры были приняты в 2003 году для внедрения системы последующего контроля. Во-первых, была подготовлена в письменном виде специальная таблица для контроля за ходом осуществления рекомендаций, которая в настоящее время используется в рамках одного странового обзора. Однако для эффективного применения этой системы с учетом большого количества и разнообразия проведенных оценок необходимо будет создать базу данных для отслеживания и представления информации о ходе осуществления каждой рекомендации. Начальник Группы оценки сообщил о том, что изучалась идея создания таблицы в форме сетевой матрицы, однако было решено дождаться завершения второго этапа ПОР, чтобы убедиться, насколько широко она может использоваться для целей контроля. По мнению Инспектора, отсрочка внедрения столь важного управленческого инструмента может быть оправдана лишь в случае принятия обоснованного решения о том, когда и как можно будет пользоваться альтернативными средствами.

148. Во-вторых, было принято решение о том, что с середины 2003 года Группа оценки будет представлять доклады ССС об осуществлении Плана оценок и ходе осуществления принятых по их итогам рекомендаций. К сожалению, этого не произошло из-за нехватки времени. Такого рода обзор осуществления Плана оценок на 2002 год позволил бы увидеть, что из запланированных 34 стратегических, проектных и тематических оценок 62% оценок были выполнены/продолжались, а остальные были отложены/отменены.

См. рекомендацию 12

149. Еще одной оценочной функцией, имеющей особое значение, является система периодической отчетности добровольцев. Получение по линии обратной связи информации от добровольцев, содействующих достижению программных целей ДООН, имеет критически важное значение для ДООН. Кроме того, такая система могла бы устранить озабоченность некоторых государств-членов и сотрудничающих учреждений по поводу необходимости эффективнее оценивать результаты деятельности добровольцев.

150. После отказа два года тому назад от использования предыдущей системы, которая оказалась довольно затратной и вызвала ряд нареканий, в апреле 2003 года наконец была внедрена новая система. Новая система представления докладов охватывает добровольцев как на долгосрочных, так и на краткосрочных контрактах, превышающих один месяц. Система была опробована в конце первого отчетного периода в июле 2003 года и в настоящее время дополнительно усовершенствуется, с тем чтобы сделать ее более удобной для использования. Ожидается, что новый вариант будет готов к январю 2004 года. Ощущается очевидная необходимость более требовательного подхода к ее выполнению, особенно со стороны руководителей. Показатель выполнения на момент проведения обзора ОИГ в конце сентября 2003 года составлял 35% для добровольцев и 10% для руководства. В будущем систему также необходимо будет распространить и на короткие контракты продолжительностью менее чем в один месяц.

См. рекомендацию 13

IX. НАДЗОР

151. На ДООН распространяется компетенция надзорных механизмов ПРООН. Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций осуществляет внешний надзор в связи с двухгодичной проверкой счетов ПРООН. Существует практика периодического представления докладов Исполнительному совету ПРООН о ходе осуществления рекомендаций, вынесенных Комиссией ревизоров.

152. Функции внутреннего аудита для ДООН выполняет УРАР/ПРООН. Последняя внутренняя ревизия была проведена шесть лет тому назад, в 1997 году. Проведенная УРАР в 1997 году ревизия оказалась весьма полезной. Был разработан план осуществления вынесенных рекомендаций и налажен контроль за его реализацией. В знак признания усилий по осуществлению рекомендаций, вынесенных в ходе ревизии, УРАР наградило ДООН почетной грамотой.

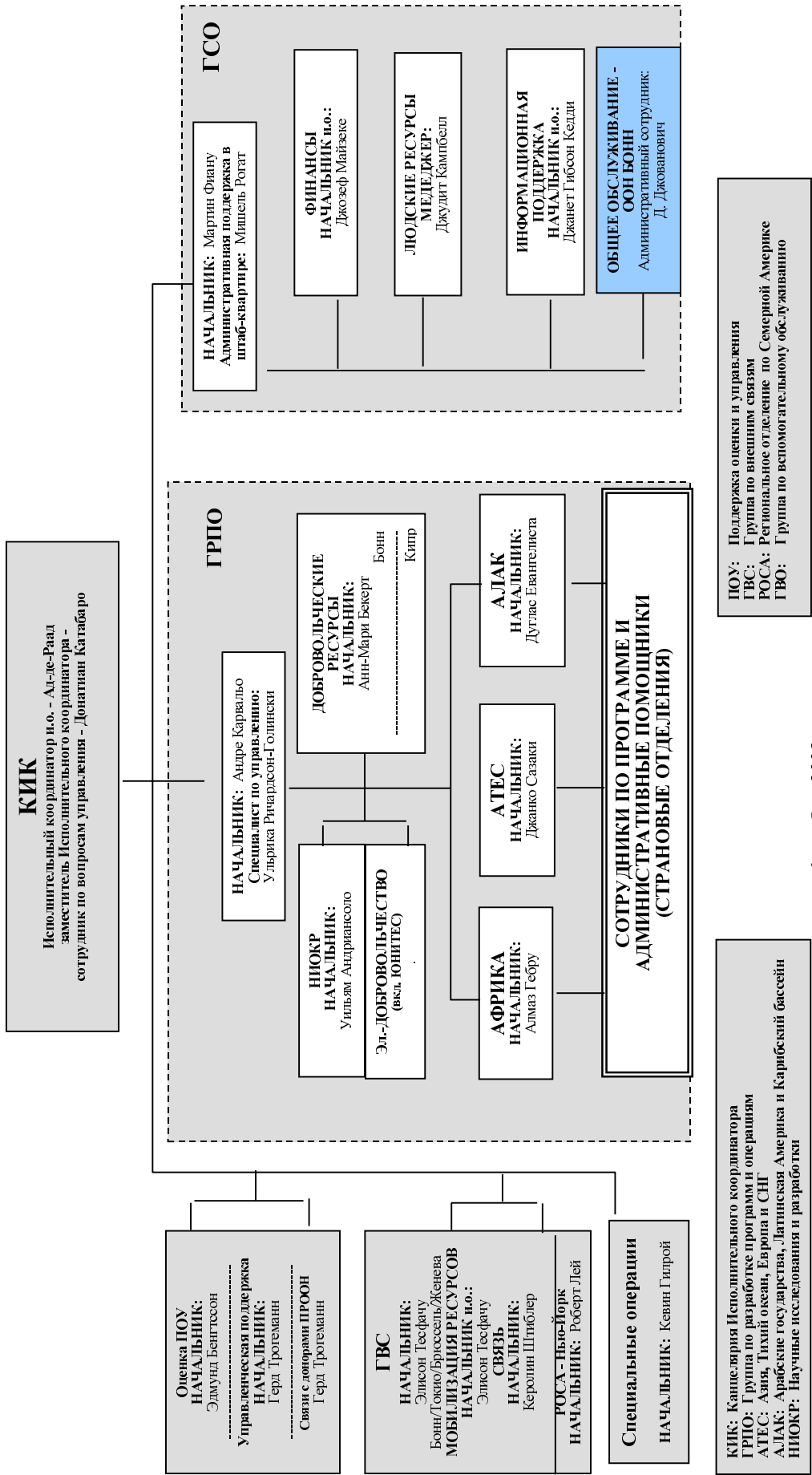
153. Из вышесказанного следует, что до настоящего обзора каких-либо внутренних аудитов не проводилось много лет. Следующий внутренний аудит ДООН был запланирован на текущий двухгодичный период, но отложен из-за проведения обзора ОИГ. Рекомендуется пересмотреть регулярный цикл проведения обзоров.

154. УРАР ПРООН также выполняет контрольно-следственные функции по просьбе руководства ДООН или ПРООН или при получении информации о выявленных правонарушениях во время текущей ревизии. Однако не ясно, подпадают ли добровольцы ООН, работающие в других фондах и программах Организации Объединенных Наций и специализированных учреждениях, под сферу компетенции соответствующей контрольно-следственной службы, как это недавно имело место в случае с УВКБ. В соответствии с положениями статьи 2.4 МОВ с ДОПМ "на добровольцев ООН распространяются правила и процедуры программы ООН в дисциплинарных вопросах. Тем не менее добровольцы ООН обязаны полностью сотрудничать с любым расследованием, проводящимся миссией по любому делу, к которому они могут быть причастны".

См. рекомендации 14 и 15

ПРОГРАММА ДОБРОВОЛЬЦЕВ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ДООН)

Органиграмма



6 ноября 2003 года

