Организация Объединенных Наций A/61/357

Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 September 2006
Russian
Original: English

Шестьдесят первая сессия
Пункты 117 и 127 повестки дня

Бюджет по программам на двухгодичный период 2006–2007 годов

Доклад о деятельности Управления служб внутреннего надзора

Доклад Управления служб внутреннего надзора о проверке осуществления Департаментом по политическим вопросам управления специальными политическими миссиями

Резюме

В соответствии с резолюцией 60/255 Генеральной Ассамблеи Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело проверку осуществления Департаментом по политическим вопросам управления специальными политическими миссиями. Основные задачи УСВН заключались в том, чтобы: a) оценить способность Департамента надлежащим образом управлять и руководить специальными политическими миссиями; b) проанализировать, являются ли соответствующие принципы и процедуры надлежащими; и c) определить, являются ли достаточными имеющиеся механизмы внутреннего контроля.

Специальные политические миссии играют важную роль в предотвращении, регулировании и разрешении конфликтов, включая постконфликтное миростроительство, и являются неотъемлемой частью деятельности, предусмотренной мандатом Департамента. Поэтому успех специальных политических миссий в значительной степени зависит от директивных установок Департамента в отношении вопросов политики и управления, а также эффективности соответствующих механизмов надзора и подотчетности. Кроме того, происходящие в последнее время изменения в рамках Организации, такие, как расширение функций Департамента операций по поддержанию мира и создание Комиссии по миростроительству и Управления по поддержке миростроительства, требуют согласования и координации всей деятельности, связанной со специальными политическими миссиями, в целях обеспечения сведения к минимуму полного или частичного дублирования, эффективного использования ресурсов и создания эффективного механизма надзора и контроля.

06-52806 (R) 121006 121006

Согласно результатам проведенных УСВН обследований и бесед с руководителями отдельных специальных политических миссий, способность Департамента обеспечивать поддержку этих миссий представляется удовлетворительной. Его способность своевременно нанимать квалифицированный персонал для этих миссий повышается, о чем свидетельствует сокращение показателя доли вакантных должностей с 43 процентов в июне 2005 года до 35 процентов в мае 2006 года. Вместе с тем необходимо значительно расширить возможности Департамента в плане вынесения директивных указаний таким миссиям по политическим вопросам и вопросам основной деятельности и наделения инструментами управления ответственных сотрудников Департамента. Кроме того, механизмы бюджетного контроля в Департаменте не отвечают требованиям, поскольку они не были официально закреплены или всесторонне проанализированы на уровне Департамента.

Число жалоб со стороны специальных политических миссий в отношении эффективности поддержки, оказываемой Департаментом, является единственным показателем, используемым для оценки его управленческой деятельности в рамках составления бюджета Департамента, ориентированного на конкретные результаты, что УСВН считает недостаточным.

Мандаты Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира не обновлялись и не отражают точно их нынешние функции и обязанности. В мандате Департамента по политическим вопросам как подразделения Организации Объединенных Наций, выполняющего функции координатора в отношении постконфликтного миростроительства, необходимо учесть недавнее создание Комиссии по миростроительству и Управления по поддержке миростроительства. Мандат Департамента операций по поддержанию мира также необходимо обновить в целях учета расширения его функций, предусматривающего осуществление руководства специальными политическими миссиями помимо руководства миссиями на местах по поддержанию мира.

Решение о том, чтобы возложить «главную ответственность» за осуществление специальных политических миссий на местах на тот или иной департамент, принимается Комитетом по вопросам политики — органом, который был создан Генеральным секретарем в 2005 году для выработки стратегических решений, — и определяется концепцией ведущего департамента, провозглашенной Генеральным секретарем. Вместе с тем отсутствуют четкие критерии или транспарентные механизмы принятия решений в целях определения ведущего департамента. По мнению УСВН, такое положение повышает риск неправильного понимания участвующими в деятельности сторонами их соответствующих функций и обязанностей. Для обеспечения транспарентности необходимо разработать четкие критерии.

Предлагаемая структура Управления по поддержке миростроительства может привести к полному или частичному дублированию его деятельности и деятельности Департамента по политическим вопросам, которому необходимо уточнить порядок его взаимоотношений с этим управлением в целях обеспечения в максимальной степени взаимодействия и координации и предотвращения возможного полного или частичного дублирования. Необходимо также обновить мандат Департамента операций по поддержанию мира в целях учета расширения его функций, предусматривающего осуществление руководства специальными политическими миссиями помимо руководства миссиями на местах по поддержанию мира.

Существует неотъемлемый риск полного или частичного дублирования функций региональных отделений Департамента по политическим вопросам и Управления операций Департамента операций по поддержанию мира. Ведущая роль руководства основными политическими операциями миссий на местах может быть возложена на оба этих департамента. Поэтому ресурсы обоих департаментов могут направляться на выполнение одних и тех же задач и могут превышать объем ресурсов, необходимый для выполнения текущей работы. УСВН отметило высокий риск полного или частичного дублирования деятельности в странах, где действуют как миссии по поддержанию мира, так и специальные политические миссии и специальные посланники Генерального секретаря, как, например, в Кипре, Западной Сахаре и Косово.

Генеральный секретарь признал наличие риска полного или частичного дублирования и провозгласил концепцию ведущего департамента, предусматривающую меры по сведению к минимуму такого риска. Вместе с тем еще недостаточно реализованы такие меры, как создание междепартаментской целевой группы и разработка методологии координации деятельности ведущим департаментом.

Содержание

		Пункты	*Стр.*
I.	Введение	1–3	5
II.	Функции и обязанности по управлению и руководству специальными политическими миссиями	4–25	6
	A. Мандаты и директивные принципы	4–15	6
	B. Классификация специальных политических миссий и функции Департамента по политическим вопросам	16–25	9
III.	Надзор и контроль со стороны Департамента по политическим вопросам за бюджетными ресурсами специальных политических миссий	26–34	15
IV.	Осуществляемое Департаментом по политическим вопросам управление и руководство специальными политическими миссиями в основных областях деятельности	35–41	18
V.	Полное или частичное дублирование в деятельности Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира	42–57	20
VI.	Рекомендации	58–88	25

I. Введение

1. В соответствии с просьбой, содержащейся в пункте 14 раздела I резолюции 60/255 Генеральной Ассамблеи и положениями пункта 16 доклада Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (A/60/7/Add.37) Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело управленческую проверку Департамента по политическим вопросам для оценки его способности управлять и руководить специальными политическими миссиями в целях обеспечения эффективного использования как кадровых, так и прочих ресурсов. Основные цели этой проверки заключались в определении того: a) осуществляет ли Департамент надлежащее управление и руководство указанными миссиями в целях обеспечения эффективного использования ресурсов; b) являются ли надлежащими принципы и процедуры управления и руководства такими миссиями; и c) являются ли достаточными имеющиеся механизмы внутреннего контроля и подотчетности.

2. Специальные политические миссии, осуществление которых является неотъемлемой частью мандата Департамента, играют важную роль в предотвращении, регулировании и разрешении конфликтов, включая постконфликтное миростроительство. Успех таких миссий в значительной степени зависит от директивных установок Департамента в отношении вопросов политики и управления и эффективности его механизмов надзора и подотчетности. Расширение функций Департамента операций по поддержанию мира и создание Комиссии по миростроительству и Управления по поддержке миростроительства выдвинули на первый план вопрос о координации между сторонами, заинтересованными в операциях по миростроительству, и необходимость сведения к минимуму полного или частичного дублирования в деятельности.

3. В рамках проведенной УСВН проверки основное внимание уделялось управлению структурами, финансируемыми по подразделу 3 B предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2006–2007 годов (A/60/6 (Sect. 3)), в частности специальными политическими миссиями[1]. В подразделе 3 B предусмотрены ассигнования на в общей сложности 3085 должностей, включая 1012 должностей международных сотрудников, 241 должность национальных сотрудников, 1738 должностей местных сотрудников и 94 добровольца Организации Объединенных Наций, в 29 структурах (см. A/60/585, таблица 3). Общий объем ассигнований по предлагаемому бюджету по программам на двухгодичный период 2006–2007 годов для Департамента по политическим вопросам составляет 441,3 млн. долл. США, включая 429,4 млн. долл. США по регулярному бюджету, в том числе 355,9 млн. долл. США на специальные политические миссии, и 11,9 млн. долл. США по линии внебюджетных ресурсов. В своем докладе о смете расходов на финансирование специальных политических миссий, добрых услуг и других политических инициатив, санкционированных Генеральной Ассамблеей и/или Советом Безопасности (A/60/7/Add.37), Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рекомендовал утвердить сумму ассигнований порядка 303 млн. долл. США на специальные политические миссии.

---

[1] Официальное определение специальной политической миссии отсутствует. Департамент по политическим вопросам считает специальными политическими миссиями 14 структур на местах.

II. Функции и обязанности по управлению и руководству специальными политическими миссиями

A. Мандаты и директивные принципы

Необходимость обновления мандатов Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира по управлению и руководству миссиями на местах

4. На момент проведения проверки Департамент по политическим вопросам осуществлял директивное руководство политической и основной деятельностью 10 специальных политических миссий на местах, в то время как Департамент операций по поддержанию мира руководил основными операциями четырех миссий на местах и оказывал материально-техническую и административную поддержку всем 14 миссиям.

5. В то время как в мандате Департамента по политическим вопросам определены его функции по управлению и руководству специальными политическими миссиями, мандат Департамента операций по поддержанию мира еще не обновлялся с учетом его нынешней роли и функций в области руководства миссиями на местах, не относящимися к числу миссий по поддержанию мира. В соответствии с бюллетенем Генерального секретаря об организационной структуре Департамента по политическим вопросам (ST/SGB/2000/10, раздел 3, пункт 3.2) Департамент несет ответственность за управление и руководство специальными политическими миссиями от имени Генерального секретаря.

6. Мандат Департамента операций по поддержанию мира предусматривает, что он служит в качестве оперативного подразделения Генерального секретаря для всех операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций и отвечает за осуществление руководства, управление, планирование и подготовку этих операций (ST/SGB/2000/9, раздел 2, пункт 2.1(a)).

7. Основной функцией Управления операций Департамента является осуществление повседневного административного руководства операциями по поддержанию мира, включая руководство основной деятельностью на местах и координацию и обобщение вклада других управлений в рамках Департамента, а также других департаментов, учреждений и программ (там же, раздел 5, пункт 5.3(a)). На Управление непосредственно ответственность за осуществление основной деятельности специальных политических миссий не возлагается.

8. Мандат Департамента по политическим вопросам, который предусматривает, что Департамент выполняет в рамках Организации Объединенных Наций функции координатора по вопросам постконфликтного миростроительства, также не был обновлен в целях учета недавнего создания Комиссии по миростроительству и Управления по поддержке миростроительства, которые будут играть важную роль в постконфликтном миростроительстве посредством объединения всех соответствующих сторон «для того, чтобы мобилизовывать ресурсы и выносить рекомендации и предложения относительно комплексных стратегий постконфликтного миростроительства и восстановления»[2]. Три из десяти специальных политических миссий, которыми управляет и руководит

[2] См. резолюцию 60/180 Генеральной Ассамблеи, пункт 2(a).

Департамент по политическим вопросам, являются подразделениями на местах, оказывающими поддержку в области миростроительства в конкретных странах.

Отсутствие четких критериев возложения главной ответственности за миссии на местах

9. В концепции возложения главной ответственности за осуществление основной деятельности миссий на местах на один из департаментов отсутствуют четкие критерии, и она применяется непоследовательно. Кроме того, государства-члены, возможно, не вполне информированы об этой концепции ввиду недостаточного освещения факта введения в действие этой концепции, что обусловило отсутствие транспарентности в принятии решений и привело к путанице, в том что касается функций и обязанностей обоих департаментов.

10. Генеральный секретарь возлагает функции управления и руководства основной деятельностью специальных политических миссий на местах на оба департамента (см. таблицы 3 и 4 ниже). Поэтому, пока эти два департамента остаются отдельными подразделениями, будет существовать потребность в четком разграничении их функций и обязанностей в целях обеспечения эффективного осуществления стратегии Генерального секретаря при сведении к минимуму полного или частичного дублирования в их деятельности.

11. Генеральный секретарь признал существование такой потребности и попытался решить этот вопрос за счет введения в действие «концепции ведущего департамента», которая впервые была предложена в 1999 году (A/53/854/Add.1) и получила дальнейшее развитие в 2002 году (A/57/387). Эта концепция была направлена на то, чтобы возлагать ответственность за управление основной деятельностью миссий на местах лишь на один департамент на основе определенных критериев в целях обеспечения того, чтобы решить вопрос подотчетности за счет возложения главной ответственности на такой департамент за успешное выполнение мандатов миссий на местах и результативное и эффективное использование выделяемых этим миссиям бюджетных ресурсов; свести к минимуму дублирование в управлении миссиями на местах; обеспечить оптимальную координацию и взаимодействие за счет возложения ответственности на ведущий департамент за обеспечение того, чтобы другой департамент всестороннее привлекался к процессам планирования и принятия решений и чтобы выслушивались его мнения.

12. Критерии, сформулированные в докладе Генерального секретаря 1999 года (A/53/854/Add.1), были основаны на мандатах двух департаментов: Департамент по политическим вопросам был призван играть ведущую роль в превентивной дипломатии, миротворчестве и миростроительстве; а Департамент операций по поддержанию мира был призван играть ведущую роль в поддержании мира. Вместе с тем эти критерии соблюдались не всегда, поскольку Департамент операций по поддержанию мира руководил миссиями, которые не занимались непосредственно поддержанием мира, например, Отделением Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти (ООНТЛ), Объединенным представительством Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (ОПООНСЛ) и Канцелярией Специального посланника Генерального секретаря по процессу определения будущего статуса Косово; а Департамент по полити-

ческим вопросам играл ведущую роль на начальных этапах некоторых миссий по поддержанию мира, охватывающих переговорный процесс.

13. Различные сотрудники этих двух департаментов информировали УСВН о том, что помимо критериев, предусмотренных в рамках концепции ведущего департамента, при определении ведущего департамента учитываются также такие критерии, как возможности материально-технического обеспечения Департамента операций по поддержанию мира, присутствие военных компонентов и характер остающихся задач в рамках мандатов операций по поддержанию мира, которые должны быть выполнены остающимися компонентами. По аналогии, Департамент операций по поддержанию мира является ведущим департаментом для трех миссий на местах — Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА), ООНТЛ и ОПООНСЛ, — поскольку они являются комплексными миссиями, в состав которых входят военные наблюдатели, военные офицеры связи и подразделения полиции Организации Объединенных Наций, и только этот департамент располагает материально-техническими возможностями для оказания поддержки таким компонентам. Вместе с тем УСВН не обнаружило никаких директивных указаний относительно того, как с учетом численности военного компонента и характера операций определяется, какой департамент должен быть ведущим. Сотрудники Департамента по политическим вопросам отметили, что критерии, предусмотренные концепцией ведущего департамента, лишены ясности и несправедливы, поскольку Департамент не располагает какими-либо возможностями для оказания материально-технической поддержки. УСВН не вправе комментировать утверждение о «несправедливости», однако оно отмечает, что неспособность этого департамента выполнять свой мандат ввиду отсутствия возможностей для оказания поддержки служит источником неудовлетворенности.

14. Миссией Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ) в порядке исключения руководит Департамент по политическим вопросам, хотя обычно такой комплексной операцией руководит Департамент операций по поддержанию мира. Оба департамента указали на то, что, хотя первоначально было принято решение возложить главную ответственность на Департамент операций по поддержанию мира, из-за нападения на Отделение Организации Объединенных Наций в Багдаде основное внимание было сосредоточено на политическом характере мандата, а не на всем комплексе операции.

15. УСВН отметило значительное повышение транспарентности и эффективности процесса принятия решений в отношении назначения ведущего департамента для специальных политических миссий с созданием Генеральным секретарем Комитета по вопросам политики в 2005 году. Этот Комитет — орган на уровне Административной канцелярии Генерального секретаря, которому поручено выносить стратегические руководящие решения и определять назревающие проблемы, — работает под председательством Генерального секретаря и определяет, на кого должна возлагаться главная ответственность за управление миссиями на местах. Несмотря на такие усовершенствования, УСВН считает, что Генеральный секретарь должен разработать и распространить четкие критерии назначения ведущего департамента для управления миссиями.

B. Классификация специальных политических миссий и функции Департамента по политическим вопросам

Отсутствие четкого определения специальных политических миссий и роли Департамента по политическим вопросам в бюджетных документах

16. В существующих директивных и процедурных документах отсутствует четкое определение специальной политической миссии. Все 29 программ работы по подразделу 3 В были обозначены как специальные политические миссии в официальных бюджетных документах, хотя Департамент по политическим вопросам считает специальными политическими миссиями лишь 14 структур на местах. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам попросил давать логическую разбивку программ работы в бюджетных документах. УСВН разделило специальные политические миссии на пять групп исходя из уровня обязанностей, возлагаемых на Департамент по политическим вопросам.

17. Департамент по политическим вопросам несет главную ответственность за успешное осуществление мандатов тех миссий, в отношении которых он назначен ведущим департаментом. Он также отвечает за определение объема необходимых бюджетных ресурсов, включая число и уровни должностей, и за результативное и эффективное использование бюджетных ресурсов, выделяемых этим миссиям. Деятельность по программам работы для всех, кроме семи структур, по подразделу 3 В предлагаемого бюджета входит в сферу основной компетенции Департамента, что подчеркивает его ответственность за предотвращение, регулирование и разрешение конфликтов, включая постконфликтное миростроительство. Вместе с тем связь его деятельности с этими программами работы и его функции в отношении этих программ различны для разных специальных политических миссий.

18. Как отражено в таблице 1, главная ответственность за административное управление шестью структурами, отнесенными к Группе 1, лежит на Департаменте по политическим вопросам. К этим структурам относятся комитеты по санкциям и группы экспертов, созданные Советом Безопасности и подотчетные непосредственно Совету. В отношении них не требуется руководство со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций, но Отдел по делам Совета Безопасности Департамента вносит определенный вклад в решение политических и основных вопросов и оказывает определенную помощь в их решении. Объемы бюджетов этих структур на период с 1 января по 31 декабря 2006 года составляют от 0,7 млн. долл. США до 3,4 млн. долл. США.

Таблица 1
Группа 1: комитеты по санкциям и группы экспертов

Структура	*Ведущий департамент*	*Административная поддержка*	*Бюджет на 2006 год[a] (в долл. США)*
Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденная резолюцией 1526 (2004) Совета Безопасности по организации «Аль-Каида» и движению «Талибан»	Департамент по политическим вопросам	Департамент по политическим вопросам	3 453 300
Группа контроля по Сомали	Департамент по политическим вопросам	Департамент по политическим вопросам	1 626 600
Группа экспертов по Либерии	Департамент по политическим вопросам	Департамент по политическим вопросам	1 469 600
Группа экспертов по Демократической Республике Конго	Департамент по политическим вопросам	Департамент по политическим вопросам	1 477 900
Группа экспертов по Судану	Департамент по политическим вопросам	Департамент по политическим вопросам	1 725 700
Группа экспертов по Кот-д'Ивуару	Департамент по политическим вопросам	Департамент по политическим вопросам	700 700
Всего			**10 453 800**

[a] Бюджетные суммы взяты из доклада Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (A/60/7/Add.37).
[b] На 10 месяцев 2006 года.
[c] На 8 месяцев 2006 года.

19. Шесть структур, отнесенных к группе 2 (см. таблицу 2 ниже), включают миссии по оказанию добрых услуг, установлению фактов и осуществлению миротворческой деятельности, организованные Генеральным секретарем с санкции Совета Безопасности и/или Генеральной Ассамблеи. Департамент по политическим вопросам является ведущим департаментом в плане осуществления руководства основной деятельностью этих структур и оказания им административной поддержки. Департамент по политическим вопросам отвечает также за определение объема ресурсов и за результативное и эффективное исполнение бюджетов этих структур, объемы которых на период с 1 января по 31 декабря 2006 года составляют от 0,2 млн. долл. США до 1,4 млн. долл. США.

Таблица 2
Группа 2: специальные посланники и советники Генерального секретаря

Структура	*Ведущий департамент*	*Административная поддержка*	*Бюджет на 2006 год[a] (в долл. США)*
Специальный посланник Генерального секретаря по Мьянме	Департамент по политическим вопросам	Департамент по политическим вопросам	210 400
Специальный советник Генерального секретаря по Африке	Департамент по политическим вопросам	Департамент по политическим вопросам	209 700

Структура	*Ведущий департамент*	*Административная поддержка*	*Бюджет на 2006 год[a] (в долл. США)*
Специальный советник Генерального секретаря по Кипру	Департамент по политическим вопросам	Департамент по политическим вопросам	406 300
Специальный советник Генерального секретаря по предупреждению геноцида	Департамент по политическим вопросам	Департамент по политическим вопросам	888 700
Личный посланник Генерального секретаря по Западной Сахаре	Департамент по политическим вопросам	Департамент по политическим вопросам	357 300
Специальный посланник Генерального секретаря по осуществлению резолюции 1559 (2004) Совета Безопасности	Департамент по политическим вопросам	Департамент по политическим вопросам	1 467 700
Всего			**3 540 100**

[a] Бюджетные суммы взяты из доклада Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (A/60/7/Add.37).

20. Десять структур, отнесенных к группе 3 (см. таблицу 3 ниже), являются миссиями на местах в различных странах, выполняющими мандаты в области миростроительства и других политических сферах. Объемы их бюджетов на 2006 календарный год составляют от 1,6 млн. долл. США до 12,2 млн. долл. США, и их штаты включают от 14 до 169 должностей. В то время как Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ), бюджет которой составляет 173 млн. долл. США, а штаты включают 843 должности на указанный период, имеет полную административную структуру подобно миссиям на местах по поддержанию мира, другие миссии в составе группы 3 не располагают такой структурой, поскольку численность их персонала и бюджеты не обеспечивают такую экономию масштаба, которая позволила бы создание полных административных структур.

Таблица 3
Группа 3: миссии на местах, руководство которыми осуществляет Департамент по политическим вопросам

Структура	*Ведущий департамент*	*Административная поддержка*	*Бюджет на 2006 год[a] (в долл. США)*
Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Гвинее-Бисау	Департамент по политическим вопросам	Департамент операций по поддержанию мира	3 226 200
Канцелярия Специального представителя Генерального секретаря по району Великих озер	Департамент по политическим вопросам	Департамент операций по поддержанию мира	2 151 200
Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку	Департамент по политическим вопросам	Департамент операций по поддержанию мира	173 367 200

Структура	*Ведущий департамент*	*Административная поддержка*	*Бюджет на 2006 год*[a] *(в долл. США)*
Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Таджикистане	Департамент по политическим вопросам	Департамент операций по поддержанию мира	2 170 600
Личный представитель Генерального секретаря по Ливану	Департамент по политическим вопросам	Департамент операций по поддержанию мира	1 698 600
Оказание Организацией Объединенных Наций поддержки Камеруно-нигерийской смешанной комиссии	Департамент по политическим вопросам	Департамент операций по поддержанию мира	7 339 000
Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Центральноафриканской Республике	Департамент по политическим вопросам	Департамент операций по поддержанию мира	6 467 400
Политическое отделение Организации Объединенных Наций для Сомали	Департамент по политическим вопросам	Департамент операций по поддержанию мира	7 129 200
Специальный представитель Генерального секретаря по Западной Африке	Департамент по политическим вопросам	Департамент операций по поддержанию мира	4 150 400
Международная независимая комиссия Организации Объединенных Наций по расследованию обстоятельств гибели бывшего премьер-министра Ливана Рафика Харири	Департамент по политическим вопросам	Департамент операций по поддержанию мира	12 298 400[b]
Всего			**220 007 200**

[a] Бюджетные суммы взяты из доклада Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (A/60/7/Add.37).

[b] На 5,5 месяца 2006 года.

21. Департамент по политическим вопросам является ведущим департаментом, осуществляющим руководство политической и основной деятельностью миссий, относящихся к группе 3, и отвечает за определение объема кадровых и прочих ресурсов для новых миссий. В отношении действующих миссий Департамент вместе с руководителями миссий несет ответственность за выполнение указанных функций и распределяет свои обязанности между своими четырьмя региональными отделами. После определения Департаментом по политическим вопросам потребностей в кадровых ресурсах Департамент операций по поддержанию мира обеспечивает материально-техническую и административную поддержку этих миссий в области найма персонала и осуществления другой деятельности. При использовании не связанных с должностями ресурсов миссии на местах осуществляют расходы и производят закупки на суммы в пределах, установленных для них Контролером. Для осуществления операций в объеме сверх этих сумм требуется привлекать Департамент операций по поддержанию мира. Для трех миссий на местах, которым не были предоставлены соответствующие полномочия, от их имени выполняют операции соответст-

вующие страновые отделения Программы развития Организации Объединенных Наций.

22. До января 2005 года Департамент по политическим вопросам оказывал материально-техническую и административную поддержку некоторым из миссий на местах и, таким образом, выполнял функции, осуществление которых уже было возложено на Управление поддержки миссий Департамента операций по поддержанию мира. В этой связи Департамент по политическим вопросам согласился с ранее вынесенной УСВН рекомендацией о передаче функции материально-технической и административной поддержки всех действующих и будущих миссий на местах Департаменту операций по поддержанию мира с января 2005 года и полностью выполнил эту рекомендацию (АН/2003/30/1). Вместе с тем в ходе нынешней проверки УСВН установило, что, хотя и было проведено первоначальное обсуждение соответствующих вопросов, не был определен какой-либо круг обязанностей и не было выработано никаких оперативных соглашений для решения вопросов подотчетности и контроля.

23. Четыре структуры, отнесенные к группе 4, являются миссиями на местах, осуществляющими комплексные операции по выполнению комплексных многоаспектных мандатов и имеющими в своем составе военный, полицейский и прочие компоненты, а также выполняющими политические задачи, возложенные на них Советом Безопасности. Объемы их бюджетов на период с 1 января по 31 декабря 2006 года составляют от 8,7 млн. долл. США до 23,2 млн. долл. США. Департамент операций по поддержанию мира является ведущим департаментом для этих структур и обеспечивает руководство их политической и основной деятельностью. В рамках этого департамента Управление операций осуществляет функцию руководства политической и основной деятельностью, а Управление поддержки миссий выполняет функции материально-технической и административной поддержки. Департамент отвечает за определение объема кадровых и прочих ресурсов для новых миссий. В отношении действующих миссий он несет ответственность совместно с руководителями миссий.

Таблица 4
Группа 4: миссии на местах, руководство которыми осуществляет Департамент операций по поддержанию мира

Структура	*Ведущий департамент*	*Административная поддержка*	*Бюджет на 2006 год*[a] *(в долл. США)*
Канцелярия Специального посланника Генерального секретаря по процессу определения будущего статуса Косово	Департамент операций по поддержанию мира	Департамент операций по поддержанию мира	8 782 300
Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану	Департамент операций по поддержанию мира	Департамент операций по поддержанию мира	13 616 900[b]
Отделение Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти	Департамент операций по поддержанию мира	Департамент операций по поддержанию мира	13 584 800[c]

Структура	*Ведущий департамент*	*Административная поддержка*	*Бюджет на 2006 год[a] (в долл. США)*
Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне	Департамент операций по поддержанию мира	Департамент операций по поддержанию мира	23 298 600
Всего			**59 282 600**

[a] Бюджетные суммы взяты из доклада Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (A/60/7/Add.37).
[b] На первые три месяца 2006 года; на период с 1 апреля по 31 декабря 2006 года по бюджету выделяется 59 835 200 долл. США (A/60/7/Add.39).
[c] На 4,75 месяца 2006 года.

24. Департаменту по политическим вопросам не подотчетны три структуры в группе 5, которые учреждены Советом Безопасности для обслуживания и поддержки его вспомогательных органов. Ответственность за распоряжение бюджетными ресурсами для оказания поддержки Комитету Совета Безопасности, учрежденному резолюцией 1540 (2004), несет Департамент по вопросам разоружения. Бюджетными ресурсами Канцелярии Представителя Генерального секретаря при Международном контрольно-консультативном совете распоряжается Департамент по вопросам управления. Исполнительный директорат Контртеррористического комитета является самостоятельным органом с собственной административной структурой.

Таблица 5
Группа 5: структуры, руководство которыми осуществляют не Департамент по политическим вопросам или Департамент операций по поддержанию мира, а другие департаменты

Структура	*Ведущий департамент*	*Административная поддержка*	*Бюджет на 2006 год[a] (в долл. США)*
Исполнительный директорат Контртеррористического комитета	Исполнительный директорат Контртеррористического комитета	Исполнительный директорат Контртеррористического комитета	7 579 700
Оказание поддержки Комитету Совета Безопасности, учрежденному резолюцией 1540 (2004)	Департамент по вопросам разоружения	Департамент по вопросам разоружения	2 181 700
Канцелярия Представителя Генерального секретаря при международном контрольно-консультативном совете	Департамент по вопросам управления	Департамент по вопросам управления	306 500
Всего			**10 067 900**

[a] Бюджетные суммы взяты из доклада Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (A/60/7/Add.37).

25. Как указано выше, за руководство деятельностью семи структур, относящихся к группам 4 и 5, отвечает не Департамент по политическим вопросам, а другие департаменты. Вместе с тем в предлагаемом бюджете для Департамента (A/60/6 (Sect.3)) указано, что он несет ответственность за все 29 структур, финансируемых по подразделу 3B. В этом бюджетном документе не дано точного описания фактических обязанностей соответствующих департаментов, в связи с чем может возникнуть впечатление, что Департамент по политическим вопросам не выполняет полностью свои обязанности, в то время как другие департаменты полностью или частично дублируют эти функции.

III. Надзор и контроль со стороны Департамента по политическим вопросам за бюджетными ресурсами специальных политических миссий

26. По результатам проверки был сделан вывод о том, что на способности Департамента по политическим вопросам управлять специальными политическими миссиями таким образом, чтобы обеспечивать эффективное использование кадровых и прочих ресурсов, отрицательно сказываются отсутствие надзора и несоответствие требованиям механизмов контроля в Департаменте в отношении бюджетных ресурсов таких миссий. *В этой связи Департамент по политическим вопросам в своем комментарии отметил, что он не располагает достаточными людскими и финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на него обязанностей. Таким же был один из главных выводов по результатам углубленной оценки деятельности (E/AC.51/2006/4) Департамента, недавно проведенной УСВН по просьбе Комитета по программе и координации.*

27. В рамках проведенной УСВН проверки основное внимание уделялось механизмам внутреннего контроля в Департаменте для оценки бюджетов специальных политических миссий и контроля за ними в отношении 10 миссий на местах, которые относятся к группе 3 и для которых были запрошены все 165 дополнительных должностей.

28. Механизмы бюджетного контроля для МООНСИ отвечают требованиям. Для оказания помощи и поддержки в выполнении необычайно трудных задач, с которыми сталкивается МООНСИ, в чем явно прослеживается участие старших сотрудников Департамента и Административной канцелярии Генерального секретаря, были назначены пять ответственных сотрудников Департамента. Вместе с тем Департамент не обеспечивал достаточного надзора над остальными девятью миссиями на местах ввиду отсутствия ясности в определении его функций и функций Департамента операций по поддержанию мира, что обусловило непонимание некоторыми сотрудниками Департамента по политическим вопросам того, какое подразделение должно осуществлять необходимый надзор за бюджетами миссий с учетом недавней передачи Департаментом по политическим вопросам Департаменту операций по поддержанию мира функций материально-технической и административной поддержки в отношении всех миссий на местах (группа 3) в 2005 году.

29. Процедуры бюджетного контроля Департамента по политическим вопросам не были закреплены в документах. В результате отсутствовали свидетельства проведения всеобъемлющего анализа. В настоящее время процесс бюд-

жетного контроля в Департаменте осуществляется на трех уровнях ответственности: a) ответственными сотрудниками региональных отделов, которые осуществляют директивное руководство политической и основной деятельностью вверенных им миссий на местах; b) руководителями региональных отделов; и c) канцелярией заместителя Генерального секретаря. Первый этап включает проведение ответственными сотрудниками анализа бюджетов, представленных специальными политическими миссиями. УСВН отметило, что ответственные сотрудники оказывают помощь в подготовке бюджетов миссий на местах в целях обеспечения их соответствия принципам составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и что Департамент организовал ряд учебных занятий для этих ответственных сотрудников. Вместе с тем отсутствует достаточное документальное подтверждение того, что их анализ проводился, а результаты были доведены до следующего уровня механизма контроля, т.е. до руководителей региональных отделов. Также мало подтверждений тому, что руководители региональных отделов дают руководящие указания ответственным сотрудникам или иным образом реагируют на представленную ими информацию.

30. Третий этап процесса контроля входит в компетенцию канцелярии заместителя Генерального секретаря Департамента по политическим вопросам, которая отвечает за окончательный обзор бюджетов на уровне департамента в целях проведения всеобъемлющего анализа как индивидуальных, так и сводных бюджетов миссий на местах. Документы об анализе бюджетов также отсутствовали. Сотрудники, которые проводили этот анализ, фактически являются сотрудниками по политическим вопросам, на которых возложена эта функция, поскольку Департамент не располагает сотрудниками, занимающимися исключительно бюджетными вопросами. Кроме того, УСВН не обнаружило достаточных подтверждений наличия четкого порядка передачи функций в ходе проведенной недавно замены сотрудников, отвечающих за анализ бюджетов. В состав Административной канцелярии входят два сотрудника категории специалистов и восемь сотрудников категории общего обслуживания, которые оказывают поддержку в осуществлении основной программы деятельности Департамента. Кроме того, Административная канцелярия оказывает материально-техническую и административную поддержку структурам, относящимся к группам 1 и 2. Согласно заявлению Департамента, отсутствие такого же вспомогательного счета, как в операциях по поддержанию мира, затрудняет выделение дополнительных ресурсов для выполнения функций бюджетного контроля на уровне департамента.

31. Недостатки в сфере бюджетного контроля, особенно на уровне департамента, обусловили недостаточное обоснование потребностей в бюджетных ресурсах. В обоснованиях просьб о создании дополнительных должностей отсутствовали надежные контрольные показатели, например, результаты анализа объема работы. Необходимо также лучше обосновывать в предложениях по бюджету потребности в официальных поездках; в соответствующих предложениях просто указывается, что в течение года требуется совершить три или четыре официальных поездки из миссий на местах в Нью-Йорк. Отсутствуют также подробные обоснования расходов на услуги консультантов.

32. К числу других областей, в отношении которых отсутствовали достаточная информация и обоснования, относились следующие: логическая схема составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты; показатели

для оценки деятельности; и укомплектование штатов и заполнение вакантных должностей. Также отсутствовала подробная информация в отношении некоторых специальных политических миссий о запасах имущества и имуществе, приобретенном в предыдущие периоды.

Отсутствие практики представления ежегодных докладов об исполнении бюджетов миссий и анализа показателей разницы в них

33. Анализ показателей разницы является механизмом бюджетного контроля, который может помочь выявить области, в которых необходимо осуществить перераспределение ресурсов, и возможности для экономии средств в будущем. Для структур, финансируемых по подразделу 3B предлагаемого бюджета по программам (A/60/6 (Sect.3)), такой анализ проводился один раз в два года в форме представления докладов об исполнении бюджетов, что соответствует требованиям, предусмотренным в финансовых правилах и положениях в отношении источников средств для регулярного бюджета. Вместе с тем, по мнению УСВН, анализ показателей разницы для миссий на местах группы 3 должен проводиться на основе ежегодного представления докладов об исполнении бюджетов. С учетом объема их бюджетов и численности персонала на местах в отношении этих структур требуется применять более строгие механизмы контроля по сравнению с механизмами контроля для структур групп 1 и 2. Кроме того, ежегодное представление докладов об исполнении бюджетов будет содействовать своевременному осуществлению надзора со стороны государств-членов за бюджетами, финансируемыми по подразделу 3B, средства для которых запрашиваются на ежегодной основе с учетом их относительно временного характера.

Внебюджетные ресурсы в бюджетных предложениях отдельно не указываются

34. Внебюджетные ресурсы по линии целевых фондов на сумму 0,8 млн. долл. США указаны как паушальная сумма, нераспределенная между отдельными структурами, включенными в подраздел B раздела 3 предлагаемого бюджета по программам, посвященного бюджету Департамента (A/60/6 (Sect.3)). В связи с этим в докладах специальных политических миссий об исполнении бюджета не приводится информация об использовании средств, мобилизованных за счет внебюджетных ресурсов. В результате этого информация об исполнении бюджетов специальных политических миссий сообщается государствам-членам для их оценки не в полном объеме. Для повышения качества таких оценок и обеспечения большей транспарентности информация о внебюджетных ресурсах, предоставляемых конкретным специальным политическим миссиям, должна включаться в бюджетные документы соответствующих миссий и доклады об исполнении бюджетов.

IV. Осуществляемое Департаментом по политическим вопросам управление и руководство специальными политическими миссиями в основных областях деятельности

35. УСВН проанализировало способность Департамента по политическим вопросам управлять деятельностью специальных политических миссий, связанной с исполнением основных и политических обязанностей, на основе четырех элементов: оказание головными подразделениями Департамента адекватной и своевременной поддержки, своевременный набор квалифицированного персонала, выработка директивных указаний по политическим и основным вопросам для использования миссиями и предоставление в распоряжение ответственных сотрудников Департамента инструментов управления. УСВН установило, что способность Департамента осуществлять управление в отношении двух первых элементов можно оценить как удовлетворительную и повышающуюся. В ответах, представленных в рамках проведенного УСВН опроса[3] и в ходе собеседований с отдельными руководителями специальных политических миссий, миссии не выразили серьезную обеспокоенность по поводу адекватности и своевременности оказываемой им Департаментом поддержки. Хотя порядок набора нуждается в дальнейшем усовершенствовании, положение с наймом улучшилось: доля вакансий в специальных политических миссиях снизилась с 43 процентов в июне 2005 года до 35 процентов в мае 2006 года. Однако УСВН установило, что положение в связи с двумя последними элементами (выработка директивных указаний и предоставление инструментов управления) было неблагополучным и требует значительного улучшения, о чем говорится ниже.

Необходимо улучшить положение с выработкой директивных указаний по политическим и основным вопросам

36. Некоторые руководители специальных политических миссий выразили неудовлетворение по поводу того, как Департамент реагирует на их просьбы о выработке директивных указаний по политическим и основным вопросам, которые они считают важными для осуществления их мандатов. По мнению этих руководителей, такие директивные указания имеют чрезвычайно важное значение для решения политических и социально-экономических проблем, возникающих на этапах установления мира и постконфликтного миростроительства в странах и регионах, где находятся миссии. В Департаменте отсутствует систематический подход к определению и удовлетворению таких потребностей. Департамент не следил за числом просьб о выработке директивных указаний, поступающих от миссий, и за числом директивных указаний, данных самим Департаментом.

37. Кроме того, в Департаменте отмечается общая недостаточность потенциала для разработки политики в области миростроительства, что является частью его мандата. Группа политики и планирования Департамента была создана для разработки политики и координирования деятельности в целях укрепления потенциала Департамента для разработки политики по вопросам раннего

[3] Три — в рамках настоящей проверки и шесть — в рамках оценки УСВН (см. E/AC.51/2006/4).

предупреждения, превентивных действий, установления мира и постконфликтного миростроительства в рамках системы Организации Объединенных Наций и вне ее рамок. Кроме того, создание Управления по поддержке миростроительства и Исполнительного директората Контртеррористического комитета указывает на то, что Департамент по политическим вопросам, возможно, не способен разрабатывать важные директивные установки в отношении борьбы с терроризмом и миростроительства. УСВН было проинформировано о том, что Группа политики и планирования, которая в течение продолжительного периода времени не располагала достаточными ресурсами, недавно была усилена Генеральной Ассамблеей и приступила к разработке политики по вопросам, касающимся, среди прочего, миростроительства и посредничества.

Необходимость в разработке стандартных процедур

38. Департаменту необходимо разработать свод стандартных процедур или комплексных руководящих принципов, которые вооружат ответственных сотрудников более эффективными инструментами управления в целях повышения их способности подготавливать для специальных политических миссий директивные указания по политическим и основным вопросам. Они должны охватывать стратегии и процедуры, накопленный опыт и передовые методы и периодически обновляться. Кроме того, они должны предусматривать механизм коммуникации между Департаментом и миссиями во избежание ненужного дублирования усилий. Например, страновые доклады об оценке по Того были подготовлены одновременно региональным отделом Департамента и специальной политической миссией.

39. Такой свод процедур поможет обеспечению того, чтобы все миссии получали от Департамента качественную поддержку. Ответы, полученные в рамках проведенных УСВН опроса и собеседований, свидетельствуют о том, что качество даваемых Департаментом миссиям директивных установок по политическим и основным вопросам было не всегда одинаково. Необходимость в своде процедур очевидна еще и потому, что 9 из 18 ответственных сотрудников не имеют опыта работы на местах (см. E/AC.51/2006/4), и они редко совершают поездки на места ввиду бюджетных ограничений и отсутствия вспомогательного счета.

Необходимо разработать показатели для оценки работы

40. В настоящее время Департамент оценивает эффективность своей работы по подготовке директивных установок по политическим и основным вопросам для специальных политических миссий по числу поступающих из миссий жалоб о неэффективности оказываемой им поддержки. Согласно заявлению Департамента, за двухгодичный период 2004–2005 годов жалоб не поступало. Однако число жалоб является недостаточным показателем для оценки эффективности осуществляемого Департаментом управления. По мнению УСВН, в качестве показателей для оценки своей работы Департаменту следует использовать: доли вакансий в специальных политических миссиях и число даваемых директивных установок, либо разрабатываемых самим Департаментом, либо передаваемых на разработку экспертным структурам в других организациях системы Организации Объединенных Наций или вне Организации Объединенных Наций, определяемое по числу поступающих от миссий просьб о разработке директивных указаний или директивных указаний, определенных Депар-

таментом. Кроме того, показатели работы Департамента должны быть четко увязаны со служебной аттестацией ответственных сотрудников и руководителей Департамента, отвечающих за управление миссиями, поскольку в служебных аттестациях ответственных сотрудников, как правило, отсутствуют конкретные критерии оценки.

Необходимо разработать стратегии ухода для специальных политических миссий

41. Разумная практика управления требует, чтобы каждый этап нового временного предприятия или предприятия ограниченной продолжительности был заранее хорошо спланирован и чтобы для него имелся план действий, который руководители могли бы использовать в качестве руководства. Стратегия ухода считается частью такого плана. Стратегии ухода разработаны только для четырех из 22 структур, указанных в таблицах 1, 2 и 3 выше. Однако эти стратегии не были включены в официальные доклады, представляемые руководящим органам, в частности в предлагаемые бюджеты по программам, представляемые Генеральной Ассамблее, или периодические доклады Совету Безопасности. Кроме того, эти стратегии по своему характеру являются весьма широкими и в них не указаны предполагаемые сроки. Контрольные показатели, содержащиеся в стратегиях ухода, аналогичны целям и ожидаемым достижениям, которые предусматриваются в ориентированных на конкретные результаты бюджетах специальных политических миссий и которые, тем не менее, ограничены конкретным бюджетным периодом и не являются достаточными для стратегии ухода. Что касается закрытых миссий, то Миссия Организации Объединенных Наций в Гватемале в течение последних двух лет осуществления своего мандата разработала подробную стратегию на переходный период. По мнению УСВН, этот опыт может быть использован существующими миссиями в качестве передовой практики.

V. Полное или частичное дублирование в деятельности Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира

Региональные отделы департаментов

42. Проведенная УСВН проверка подтвердила, что функции, касающиеся политических вопросов и выполняемые региональными отделами Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира, в определенной степени дублируются или частично совпадают, хотя первый охарактеризовал это полное или частичное дублирование в своем докладе о самооценке, представленном первому заместителю Генерального секретаря в 2002 году, как «институционализированное». В результате этого ресурсы региональных отделов двух департаментов могут использоваться для выполнения дублирующих задач или могут быть излишними с учетом нынешнего объема работы. Однако количественно оценить такое полное или частичное дублирование во время нынешней проверки не удалось из-за отсутствия на уровне региональных отделов поддающихся количественной оценке показателей работы и мероприятий. Для сведения к минимуму полного или частичного дублирования функций Канцелярии Генерального секретаря необходимо пересмотреть и

обновить мандаты указанных двух департаментов, шире применять концепцию ведущего департамента и следить за осуществлением усовершенствованной стратегии обеспечения координации и сотрудничества. Канцелярия в целом согласилась с этими предложениями. Однако Канцелярия Генерального секретаря как конечный пользователь услуг, предоставляемых региональными отделами обоих департаментов, она подчеркнула, что разные мнения двух департаментов имеют важное значение в процессе принятия ею решений.

43. Мандаты и структуры обоих департаментов несут в себе имманентный риск полного или частичного дублирования функций региональных отделов, касающихся политических вопросов. Оба департамента назначены ведущими департаментами, ответственными за политическую и основную деятельность миссий на местах. С учетом их мандатов они выполняют частично совпадающие функции, включающие планирование создания новых миссий на местах и разработку для таких миссий директивных установок по политическим и основным вопросам.

44. В региональных отделах обоих департаментов имеются структуры для планирования и разработки директивных установок по политическим и основным вопросам для миссий на местах. В Департаменте по политическим вопросам имеется четыре региональных отдела: первый Африканский отдел, второй Африканский отдел, Отдел Америки и Европы и Отдел Азии и Тихого океана. В Управлении операций Департамента операций по поддержанию мира имеются три региональных отдела: Отдел Африки, Отдел Азии и Ближнего Востока, Отдел Европы и Латинской Америки. Работники региональных отделов обоих департаментов являются сотрудниками по политическим вопросам, должности которых имеют практически одинаковые описания и для которых предусматриваются одинаковые должностные требования для выполнения аналогичных задач. Персонал обоих департаментов выполняет политические функции, связанные с поддержанием международного мира и безопасности; руководит миссиями на местах и поддерживает связи с государствами-членами; участвует в определении объема бюджетных ресурсов и в процессах подготовки бюджетных заявок миссий на местах, и готовит доклады Совету Безопасности о работе миссий на местах. *В своих комментариях в этой связи департаменты отметили, что функции, выполняемые их сотрудниками по политическим вопросам, частично дублируются или совпадают. Хотя описание должностей сотрудников по политическим вопросам в обоих департаментах аналогично, они выполняют разные функции. В то же время обязанности Департамента операций по поддержанию мира ограничиваются конкретными операциями и странами, где базируются эти операции. На Департамент не возлагаются функции по анализу региональных проблем, которые могут влиять на мир и безопасность, и вынесению рекомендаций Генеральному секретарю по таким проблемам; эти функции являются основными функциями Департамента по политическим вопросам. Для обеспечения слаженной работы обоих департаментов и выполнения ими своих основных функций определенное частичное совпадение ответственности должно предполагаться и поддерживаться.* Хотя УСВН признает различие в функциях сотрудников по политическим вопросам в этих двух департаментах, Управление утверждает, что определенное имманентное дублирование существует, о чем говорится выше.

45. Кроме того, УСВН отметило, что еще одним фактором, повышающим риск возникновения полного или частичного дублирования, является тенден-

ция к увеличению числа миссий на местах и «интегрированных» специальных политических миссий, которые включают военный и полицейский компоненты и предусматривают комплексные потребности, связанные с материально-техническим обеспечением. Департамент операций по поддержанию мира является ведущим департаментом для таких миссий. Чем больше число таких миссий и чем дольше они осуществляются, тем выше риск полного или частичного дублирования деятельности, поскольку Департамент по политическим вопросам в то же время охватывает соответствующие регионы и страны в рамках своего основного мандата.

46. Генеральный секретарь признал существование таких имманентных рисков (см. A/53/854/Add.1), однако отметил, что дублирование деятельности сводится к минимуму благодаря применению концепции «ведущего департамента». Большинство старших руководителей обоих департаментов подтвердили это мнение в ходе ревизии УСВН. В докладе Генерального секретаря говорится, что концепция ведущего департамента была принята для обеспечения возложения главной ответственности только на один департамент на основе критериев, согласующихся с соответствующими мандатами обоих департаментов.

47. Однако, по мнению УСВН, полное или частичное дублирование на деле не сводится к минимуму, и существование этих явлений стало очевидным, когда обязанности ведущего департамента передаются из Департамента по политическим вопросам в Департамент операций по поддержанию мира на основании решения Совета Безопасности о преобразовании той или иной специальной политической миссии в миссию по поддержанию мира или решения об изменении мандата той или иной специальной политической миссии с целью включения военного и других комплексных элементов (как в случае с МООНСА). В таких случаях ответственные сотрудники Департамента по политическим вопросам иногда временно переводятся в Департамент операций по поддержанию мира для обеспечения того, чтобы институциональная память, накопленная по конкретной миссии, не была потеряна. *Департамент Операций по поддержанию мира отметил, что временный перевод сотрудников по политическим вопросам в Департамент в тех случаях, когда специальная политическая миссия преобразуется в процесс, осуществляемый под руководством Департамента операций по поддержанию мира, не является дублированием, и такой перевод просто содействует плавной передаче дел. Такой временный перевод также необходим для того, чтобы переведенные сотрудники передали Департаменту операций по поддержанию мира дела и справочную информацию, имеющую чрезвычайно важное значение для понимания политической обстановки, в которой будет функционировать новая миссия по поддержанию мира. В таких случаях Департамент операций по поддержанию мира будет управлять операцией, полностью отличающейся от мирных переговоров, ведущихся под руководством Департамента по политическим вопросам, как это было в случае специальных политических миссий в Либерии и Кот-д'Ивуаре.* Однако, по мнению УСВН, такая практика предполагает определенное дублирование, если только временный перевод не производится с целью удовлетворения резко возросших потребностей.

48. Существование полного или частичного дублирования также очевидно, когда миссия по поддержанию мира и специальная политическая миссия учреждается и специальный посланник Генерального секретаря назначается для одной и той же страны и они действуют отдельно под руководством обоих де-

партаментов. Например, на Кипре Департамент операций по поддержанию мира руководит миссией по поддержанию мира, а Департамент по политическим вопросам является ведущим департаментом для Специального советника Генерального секретаря по Кипру. Аналогичным образом, в Западной Сахаре Департамент операций по поддержанию мира руководит миссией по поддержанию мира, а Департамент по политическим вопросам является ведущим департаментом для Личного посланника Генерального секретаря по Западной Сахаре. Таким образом, в обоих департаментах имеются сотрудники, которые отвечают за одну и ту же страну и которые должны обмениваться информацией и координировать другую деятельность, для того чтобы иметь полную картину о положении в стране. Департаменты пояснили, что решение учредить две отдельные структуры Организации Объединенных Наций в одной и той же стране продиктовано политическими соображениями. По мнению УСВН, миссии в одной стране должны, насколько это возможно, подчиняться одному департаменту, на который должна возлагаться главная ответственность за осуществление таких миссий.

49. В другом случае, в 2006 году была учреждена Канцелярия Специального посланника Генерального секретаря по процессу определения будущего статуса Косово, в то время как в Косово уже функционировала отдельная миссия по поддержанию мира (Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово). Хотя обеими этими структурами руководит Департамент операций по поддержанию мира, существует риск полного или частичного дублирования деятельности на местном уровне в том, что касается программ их работы и бюджетных ассигнований.

50. По мнению УСВН, полное или частичное дублирование существует, поскольку в применении концепции ведущего департамента, призванной свести к минимуму эти проблемы, отсутствует транспарентность и четкие критерии разграничения функций и обязанностей между двумя департаментами.

51. Кроме того, проблема недостаточного сотрудничества и координации широко обсуждалась и отмечалась обоими департаментами в таких документах, как доклад о самооценке (в 2002 году) и протокол неофициального выездного совещания Департамента по политическим вопросам и доклад Целевой группы по реформе Департамента операций по поддержанию мира. Возможно, существует полное или частичное дублирование деятельности региональных отделов этих департаментов, однако это не было установлено ввиду отсутствия поддающихся количественной оценке показателей работы и мероприятий.

Эффективная стратегия взаимодействия и координации

52. Две ключевые стратегии взаимодействия и координации, предусмотренные Генеральным секретарем, а именно размещение в одном месте региональных отделов обоих департаментов (см. A/55/977) и формирование междепартаментских целевых групп, предусмотренное в руководящих принципах применения концепции ведущего департамента, осуществлены не полностью. Региональные отделы не были размещены в одном месте, а междепартаментские целевые группы создаются не всегда.

53. Официальные совместные целевые группы, учреждение которых требуется в соответствии со стратегией взаимодействия и координации, предусмотренной в концепции ведущего департамента, формировались редко, а когда

формировались, им не доставало круга ведения с четким указанием обязанностей членов. В поиске путей координации предпочтение отдавалось неофициальным специальным консультациям, успех которых в значительной степени зависит от личных взаимоотношений.

54. В рамках недавно проведенной УСВН комплексной управленческой проверки Департамента операций по поддержанию мира было рекомендовано, чтобы Департамент проанализировал состав и круг ведения междепартаментских целевых групп/рабочих групп по развертыванию миссий и четко определил обязанности, в том числе полномочия по принятию решений на рабочем уровне (AP2005/600/15/05). Обоим департаментам необходимо обеспечить, чтобы междепартаментские целевые группы формировались в процессе планирования, управления и руководства миссиями на местах и чтобы разрабатывался соответствующий круг ведения и четко определялись обязанности членов. *В комментарии Департамента по политическим вопросам отмечается, что вместо того, чтобы использовать ограниченные людские ресурсы на разработку порядка таких взаимоотношений, Департамент ожидает, что его сотрудники по политическим вопросам будут работать в тесном контакте с ответственными сотрудниками Департамента операций по поддержанию мира и что этого же следует ожидать и от этого Департамента.* УСВН отмечает, что зависимость от ожидания того, что сотрудники будут работать сообща без установленных руководящих принципов или порядка, может привести и привела к применению специальных и непоследовательных процедур работы, ограничивающих эффективность деятельности Организации.

55. В этой связи было отмечено, что была сформирована и эффективно функционировала — при активном участии и контроле со стороны Канцелярии Генерального секретаря — междепартаментская целевая группа для Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку. Канцелярия Генерального секретаря разделяет мнение УСВН и отметила, что ее участие содействует повышению эффективности работы междепартаментских целевых групп, как это было недавно при планировании деятельности в Дарфуре.

56. УСВН считает, что обеспечением эффективного взаимодействия и координации по-прежнему необходимо заниматься. Существование полного или частичного дублирования, о котором говорилось выше, дает основание полагать, что, возможно, существует необходимость в рассмотрении вариантов реорганизации обоих департаментов, включая изучение возможности полного слияния или изменения существующей структуры, например путем объединения функций планирования и руководства политической и основной деятельностью и разграничения функций материально-технического обеспечения и административной поддержки. Более того, в докладе о самооценке, направленном первому заместителю Генерального секретаря в 2002 году, Департамент по политическим вопросам предложил рассмотреть вопрос о полном слиянии двух департаментов для ликвидации институционализированного полного или частичного дублирования. Канцелярия Генерального секретаря информировала УСВН о том, что Генеральный секретарь не предусматривает проведение оценки по вопросам реорганизации, включая изучение возможности полного слияния или других форм реорганизации двух департаментов.

Потенциальный риск полного или частичного дублирования в деятельности Департамента по политическим вопросам и Управления по поддержке миростроительства

57. В своей резолюции 60/180 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря создать Управление по поддержке миростроительства, укомплектованное квалифицированными специалистами, в целях оказания помощи и поддержки Комиссии по миростроительству. Однако в соответствии с его мандатом Департамент по политическим вопросам является координатором общесистемных усилий Организации Объединенных Наций в области миростроительства. Предлагаемая структура Управления по поддержке миростроительства указывает на возможность полного или частичного дублирования его деятельности и деятельности Департамента по политическим вопросам, поскольку рабочие взаимоотношения между Департаментом по политическим вопросам и Управлением по поддержке не уточнены.

VI. Рекомендации

58. УСВН вынесло ряд рекомендаций с целью совершенствования управления специальными политическими миссиями. Департамент по политическим вопросам и Департамент операций по поддержанию мира в целом приняли эти рекомендации.

Рекомендация 1

59. Департаменту операций по поддержанию мира следует предложить Генеральному секретарю свой обновленный мандат, в котором бы четко указывались его обязанности по руководству основными операциями специальных политических миссий в дополнение к руководству операциями по поддержанию мира (AP2005/560/01/01)[4].

60. *Департамент операций по поддержанию мира принял эту рекомендацию и заявил, что он будет работать в тесном контакте с Канцелярией Генерального секретаря и другими департаментами с целью внесения изменений в соответствующие бюллетени Генерального секретаря, по мере необходимости.*

Рекомендация 2

61. Департаменту по политическим вопросам следует предложить Генеральному секретарю обновить мандат Департамента в качестве координационного центра в рамках Организации Объединенных Наций по вопросам постконфликтного миростроительства с целью учета в нем недавнего создания Комиссии по миростроительству и Управления по поддержке миростроительства, с тем чтобы уточнить его обязанности по управлению и руководству специальными политическими миссиями (AP2006/560/01/02).

62. *Департамент по политическим вопросам принял эту рекомендацию и заявил, что Департамент ведет обсуждения с вновь созданным Управлением*

[4] Приводимые в настоящем разделе в скобках условные обозначения указывают на внутренний код, используемый УСВН для учета рекомендаций.

по поддержке миростроительства для определения степени необходимого взаимодействия между ними.

Рекомендация 3

63. Генеральному секретарю следует разработать и распространить четкие критерии возложения главной ответственности за управление миссиями на местах с целью обеспечения транспарентности, с тем чтобы все участвующие стороны четко понимали свои соответствующие оперативные функции и обязанности (АР2006/560/01/03).

64. *Канцелярия Генерального секретаря не прокомментировала эту рекомендацию. Однако Департамент по политическим вопросам и Департамент операций по поддержанию мира согласились с этой рекомендацией и выразили готовность тесно взаимодействовать с Канцелярией и оказывать необходимую помощь в ее выполнении.*

Рекомендация 4

65. Генеральному секретарю следует внести поправки в официальные мандаты Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира для включения в них упоминания концепции ведущего департамента, с тем чтобы повысить информированность о ней и обеспечить бóльшую транспарентность (АР2006/560/01/04).

66. *Канцелярия Генерального секретаря не прокомментировала эту рекомендацию. Однако Департамент по политическим вопросам и Департамент операций по поддержанию мира согласились с этой рекомендацией и заявили, что, хотя данный вопрос входит в сферу компетенции Канцелярии, они окажут необходимую помощь в ее выполнении.*

Рекомендация 5

67. Департаменту по политическим вопросам следует обратиться к Департаменту по вопросам управления с просьбой пересмотреть существующую форму представления бюджета путем группирования структур, финансируемых по подразделу B раздела 3, с тем чтобы указывать ответственность ведущего департамента за каждую операцию (АР2006/560/01/06).

68. *В своем комментарии Департамент по политическим вопросам отметил, что он обратит внимание Департамента по вопросам управления на эту рекомендацию.*

Рекомендация 6

69. Департаменту по политическим вопросам следует создать контрольно-надзорный механизм в форме оперативного соглашения с Департаментом операций по поддержанию мира для обеспечения подотчетности за бюджетные ресурсы миссий на местах, в отношении которых эти департаменты осуществляют их соответствующие функции по руководству основной деятельностью и оказанию административной поддержки (АР2006/560/01/07).

70. *Департамент по политическим вопросам принял предложение о заключении оперативного соглашения с Департаментом операций по поддержанию мира для обеспечения подотчетности за бюджетные ресурсы.*

Рекомендация 7

71. Департаменту по политическим вопросам следует создать официальную рабочую группу для анализа бюджета, состоящую из представителей заместителя Генерального секретаря, региональных отделов и Административной канцелярии Департамента (AP2006/560/01/08).

72. *Департамент по политическим вопросам принял эту рекомендацию и информировал УСВН о том, что создана специальная целевая группа. В своем комментарии Департамент далее отметил, что в рамках следующего бюджетного цикла в эту целевую группу будут добавлены представители Департамента операций по поддержанию мира и Управления по планированию программ, бюджету и счетам.*

Рекомендация 8

73. Департаменту по политическим вопросам следует испросить ресурсы в контексте бюджета по программам на двухгодичный период 2008–2009 годов для создания должности сотрудника, компетентного в бюджетных вопросах, в качестве общего координатора Департамента, осуществляющего надзор и контроль за бюджетами специальных политических миссий (AP2006/560/01/09).

74. *Департамент по политическим вопросам принял эту рекомендацию и в своем комментарии отметил, что он испрашивает дополнительные ресурсы для создания должности координатора по контролю за бюджетом.*

Рекомендация 9

75. Департаменту по политическим вопросам, действуя в консультации с Департаментом по вопросам управления, следует усилить бюджетный контроль путем выпуска докладов об исполнении бюджета специальных политических миссий ежегодно, а не раз в два года для обеспечения того, чтобы анализ показателей разницы проводился ежегодно (AP2006/560/01/11).

76. *Департамент по политическим вопросам принял эту рекомендацию и в своем комментарии отметил, что он обратит внимание Департамента по вопросам управления на этот вопрос.*

Рекомендация 10

77. Департаменту по политическим вопросам следует разработать свод стандартных процедур, которые бы снабдили ответственных сотрудников более совершенными инструментами управления и позволили повысить качество поддержки, оказываемой Департаментом специальным политическим миссиям, и обеспечить ее большую согласованность (AP2006/560/01/14).

78. *Департамент по политическим вопросам принял эту рекомендацию и в своем комментарии отметил, что он будет сотрудничать с Группой по передовому опыту Департамента операций по поддержанию мира для обеспечения*

того, чтобы передовой опыт, накопленный в Организации Объединенных Наций, учитывался во всех таких директивных инструментах.

Рекомендация 11

79. Департаменту по политическим вопросам следует усовершенствовать систему оценки деятельности по управлению специальными политическими миссиями путем использования числа директивных указаний, даваемых миссиям, и доли вакантных должностей в них в качестве показателей деятельности в основных показателях бюджета Департамента, ориентированного на конкретные результаты, и тесно увязать их с системой служебной аттестации ответственных сотрудников и их руководителей (АР2006/560/01/15).

80. *В своем комментарии Департамент по политическим вопросам отметил, что он рассмотрит вопрос о том, как наилучшим образом усовершенствовать систему оценки деятельности по управлению специальными политическими миссиями с учетом выводов, сделанных УСВН, и результатов других исследований, связанных с составлением бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и показателями деятельности.*

Рекомендация 12

81. Департаменту по политическим вопросам следует разработать стратегии ухода для всех специальных политических миссий и представить их Генеральной Ассамблее в предлагаемых бюджетах по программам и Совету Безопасности в периодических докладах (АР2006/560/01/16).

82. *Департамент по политическим вопросам принял эту рекомендацию и в своем комментарии отметил, что вопрос о разработке стратегии ухода для каждой специальной политической миссии будет рассматриваться на индивидуальной основе, хотя в качестве общего принципа ответственность за разработку стратегий и сценариев ухода будет возлагаться на руководителей миссий.*

Рекомендация 13

83. Департаменту по политическим вопросам в координации с Департаментом операций по поддержанию мира следует разработать методологию создания междепартаментских целевых групп для применения на рабочем уровне и соответствующий круг ведения с указанием функциональных обязанностей по управлению миссиями на местах (АР2006/560/01/18).

84. *В своем комментарии Департамент по политическим вопросам отметил, что эта рекомендация подлежит рассмотрению Канцелярией Генерального секретаря.* УСВН отмечает, что круг ведения с указанием обязанностей Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира в рамках междепартаментских целевых групп должен разрабатываться на рабочем уровне обоими департаментами в координации с Канцелярией. УСВН подчеркивает, что ведущую роль в выполнении этой рекомендации должен играть Департамент по политическим вопросам.

Рекомендация 14

85. Генеральный секретарь должен обеспечить эффективное применение его стратегии формирования междепартаментских целевых групп, предусмотренной в концепции ведущего департамента в целях улучшения взаимодействия и координации между Департаментом по политическим вопросам и Департаментом операций по поддержанию мира (АР2006/560/01/19).

86. Канцелярия Генерального секретаря не представила комментариев по этой рекомендации.

Рекомендация 15

87. Департаменту по политическим вопросам в координации с Управлением по поддержке миростроительства следует разработать круг ведения, в котором бы указывались их соответствующие функции и обязанности в рамках деятельности по миростроительству, и разработать стратегию координации деятельности для предотвращения возможного полного или частичного дублирования (АР2006/560/01/20).

88. *В своем комментарии Департамент по политическим вопросам отметил, что он обсуждает этот вопрос с Управлением по поддержке миростроительства. В своем комментарии Департамент также отметил, что Комитет по вопросам политики проведет заседание по вопросу о круге ведения Управления, после чего в бюллетень Генерального секретаря будут внесены изменения для включения информации о соответствующих функциях и обязанностях Департамента по политическим вопросам, Департамента операций по поддержанию мира и Управления.*

(*Подпись*) Инга-Бритт **Алениус**
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора