

**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
16 March 2021
Russian
Original: English

Комитет по программе и координации**Шестдесят первая сессия****Организационная сессия, 15 апреля 2021 года****Основная сессия, 1–25 июня 2021 года*****Пункт 3 b) предварительной повестки дня******Вопросы программ: оценка****Оценка Управления Организации Объединенных
Наций по наркотикам и преступности****Доклад Управления служб внутреннего надзора***Резюме*

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело программную оценку подпрограммы 1 «Борьба с транснациональной организованной преступностью» и подпрограммы 2 «Комплексный и сбалансированный подход к борьбе с мировой проблемой наркотиков» (с упором только на вопросы, касающиеся незаконного оборота наркотиков), выполняемых Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН). Оценкой охвачен период с 2015 по 2019 год. Цель оценки заключалась в том, чтобы определить актуальность, эффективность и действенность этих подпрограмм в реализации поставленных перед ними задач.

УНП ООН играло актуальную роль в противодействии транснациональной преступности и незаконному трафику, будучи «блюстителем» применимых конвенций, протоколов к ним и других документов. Сочетание возложенных на Управление мандатов с оказываемой им технической помощью сильно помогало ему вступать с правительствами в принципиальные дискуссии и осуществлять мероприятия на местах. Вместе с тем из-за своей программной структуры и модели финансирования оно не в полной мере задействовало свои сильные стороны. Это мешало гармонизации его усилий и его маневренности при достижении результатов на местах.

* Даты проведения основной сессии являются ориентировочными.

** [E/AC.51/2021/1](#).



Управлению удавалось эффективно повышать у своих контрагентов способность бороться с трансграничной преступностью и незаконным трафиком, однако степень и пределы эффективности и надежности таких усилий зависели от таких факторов, как страновая специфика, слаженность программирования и наличие финансирования. На актуальности, эффективности и действенности усилий УНП ООН сказывалась слабая интеграция подпрограмм в точке приложения этих усилий и недостаточная состыковка с глобальными, региональными и страновыми программами. В целом у УНП ООН отсутствовал вертикально или горизонтально интегрированный подход к своему программированию.

УНП ООН старалось предоставлять равные возможности женщинам и мужчинам, вовлекаемым в его работу над наращиванием потенциала, и подходить к своему программированию в гендерном ракурсе. Однако его программы не носили гендерно трансформативного характера. Управлению до некоторой степени удавалось внедрять правочеловеческий подход, учитывая при составлении своих программ такой аспект, как права потерпевших.

УНП ООН считалось ведущим учреждением, отвечающим за цель 16 в области устойчивого развития. Оно является членом страновых групп Организации Объединенных Наций, однако насчитывалось мало примеров его систематического сотрудничества с другими учреждениями, что объясняется асинхронностью циклов планирования и финансирования вкупе с ограниченностью его присутствия на местах.

УСВН вынесло следующие три важные рекомендации:

- a) разработать рассчитанный на осязаемые достижения стратегический план, который способствует продвижению к целям в области устойчивого развития и включает схему результатов, отражающую концепцию преобразований в этой организации, стратегии и движители таких организационных преобразований, позволяющие добиваться результатов, упорядоченную стратегию привлечения финансовых средств, а также оптимальные схемы распределения кадров между штаб-квартирой и местными отделениями;
- b) обеспечить, чтобы этот стратегический план предусматривал полную интеграцию разных тем и состыковку с региональными, глобальными и страновыми программами, что позволит реагировать на национальные и трансграничные запросы и донорские приоритеты, систематически учитывая при этом гендерные и правочеловеческие соображения;
- c) составить четкую «дорожную карту» сотрудничества с учреждениями Организации Объединенных Наций и другими международными организациями, чтобы совместно способствовать достижению целей в области устойчивого развития на страновом уровне и в соответствии с национальными планами развития.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение и описание цели	4
II. Справочная информация	4
III. Охват и методология	8
IV. Итоги оценки	8
A. Актуальность: деятельность Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности была актуальной в части работы над национальными, трансграничными и международными приоритетами борьбы с транснациональной организованной преступностью и незаконным трафиком, однако чрезмерная зависимость от внебюджетного и адресного финансирования ограничивала его способность полноценно реагировать на приоритеты в точке приложения усилий.	8
B. Эффективность: программирование, осуществляемое Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, позволяло укреплять возможности и разрабатывать законодательные акты, направленные на борьбу с транснациональной организованной преступностью и незаконным трафиком, однако систематическое достижение искомых результатов и обеспечение их надежности затруднялись контекстом, нехваткой ресурсов и недостаточной слаженностью программирования	14
C. Действенность: действенности программ Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности в смысле результатов, достигаемых на местах, мешали такие моменты, как слабая состыковка этих программ, используемая Управлением модель финансирования и сдерживающие административные факторы	20
D. Сквозные вопросы: эффективность и действенность Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности на местах, а также использование им своих сильных сторон в борьбе с транснациональной преступностью и незаконным трафиком сдерживались отсутствием у него стратегического видения, позволяющего интегрировать подпрограммы, его слабым сотрудничеством с партнерами и его организационной культурой	24
V. Заключение	27
VI. Рекомендации	27
Приложение	
Замечания, полученные от Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности	29

I. Введение и описание цели

1. Цель оценки, проведенной Управлением служб внутреннего надзора (УСВН), заключалась в определении актуальности, эффективности и действенности подпрограммы 1 «Борьба с транснациональной организованной преступностью» и подпрограммы 2 «Комплексный и сбалансированный подход к борьбе с мировой проблемой наркотиков» (с упором только на вопросы, касающиеся незаконного оборота наркотиков), выполняемых Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН). Эта тема была выбрана по итогам оценки рисков программного уровня, описанной в изложении замысла оценки¹. Оценка проводилась в соответствии с нормами и стандартами оценок в системе Организации Объединенных Наций².
2. Были запрошены замечания руководства УНП ООН, и его ответ представлен в приложении.

II. Справочная информация

A. История, мандат и руководящие ориентиры

3. Миссия УНП ООН состоит в том, чтобы способствовать достижению всеобщей безопасности и справедливости, делая мир более защищенным от наркотиков, преступности и терроризма. Как указывается в документе [ST/SGB/2004/6](#), УНП ООН было учреждено для обеспечения комплексного подхода к осуществлению программы Организации по наркотикам и ее программы по преступности, направленных на решение взаимосвязанных вопросов контроля над наркотиками, предупреждения преступности и борьбы с международным терроризмом в контексте устойчивого развития и обеспечения безопасности людей. Работа УНП ООН над двумя оцениваемыми подпрограммами регламентируется разнообразными мандатами, основанием для которых служат:

- a) международные конвенции 1961, 1971 и 1988 годов о контроле над наркотиками;
- b) Конвенция Организации Объединенных Наций 2000 года против транснациональной организованной преступности и Протоколы к ней;
- c) материалы специальных сессий Генеральной Ассамблеи по мировой проблеме наркотиков, включающие:
 - i) Политическую декларацию и План действий 2009 года по налаживанию международного сотрудничества в целях выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков;
 - ii) заключительный документ специальной сессии Генеральной Ассамблеи по мировой проблеме наркотиков, состоявшейся в 2016 году.

¹ Office of Internal Oversight Services (OIOS) report IED-19-016.

² См. Группа Организации Объединенных Наций по оценке, *Нормы и стандарты оценок* (Нью-Йорк, 2016).

В. Основные направления работы

4. Стратегические рамки УНП ООН на 2018–2019 годы входят в виде программы 13 в общий двухгодичный план и приоритеты Генеральной Ассамблеи³. В стратегических рамках определены следующие девять подпрограмм: подпрограмма 1 «Борьба с транснациональной организованной преступностью», подпрограмма 2 «Комплексный и сбалансированный подход к борьбе с мировой проблемой наркотиков», подпрограмма 3 «Борьба с коррупцией», подпрограмма 4 «Предупреждение терроризма», подпрограмма 5 «Правосудие», подпрограмма 6 «Исследования, анализ тенденций и судебная экспертиза», подпрограмма 7 «Поддержка в вопросах политики», подпрограмма 8 «Техническое сотрудничество и поддержка деятельности на местах» и подпрограмма 9 «Секретариатское обслуживание и основная поддержка межправительственных органов Организации Объединенных Наций».

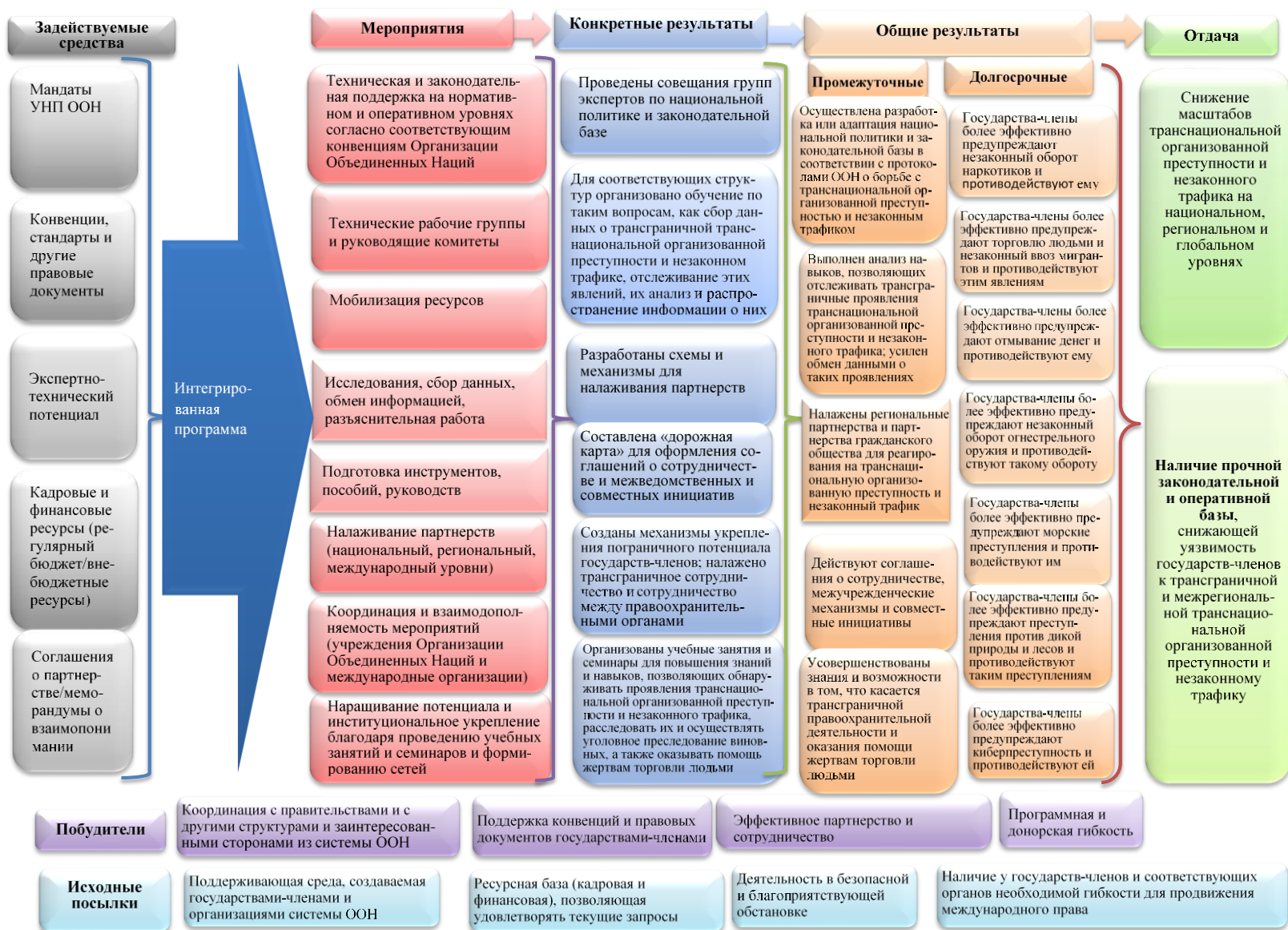
С. Траектория программного воздействия

5. На рисунке I показана траектория программного воздействия применительно к подпрограммам 1 и 2, выполняемым УНП ООН.

³ См. [A/71/6/Rev.1](#).

Рисунок 1

Траектория программного воздействия применительно к подпрограммам 1 и 2, выполняемым Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (борьба с транснациональной организованной преступностью и мировая проблема наркотиков)



D. Организационная структура

6. УНП ООН возглавляет Исполнительный директор в ранге заместителя Генерального секретаря, подчиняющийся Генеральному секретарю.

7. Управление состоит из трех субстантивных отделов (Отдел операций, Отдел по вопросам международных договоров и Отдел анализа политики и связей с общественностью) и одного административно-управленческого (Отдел по вопросам управления). Каждый отдел возглавляет директор, который подчиняется Исполнительному директору. За подпрограммы 1 и 2 совместно отвечают Отдел по вопросам международных договоров и Отдел операций.

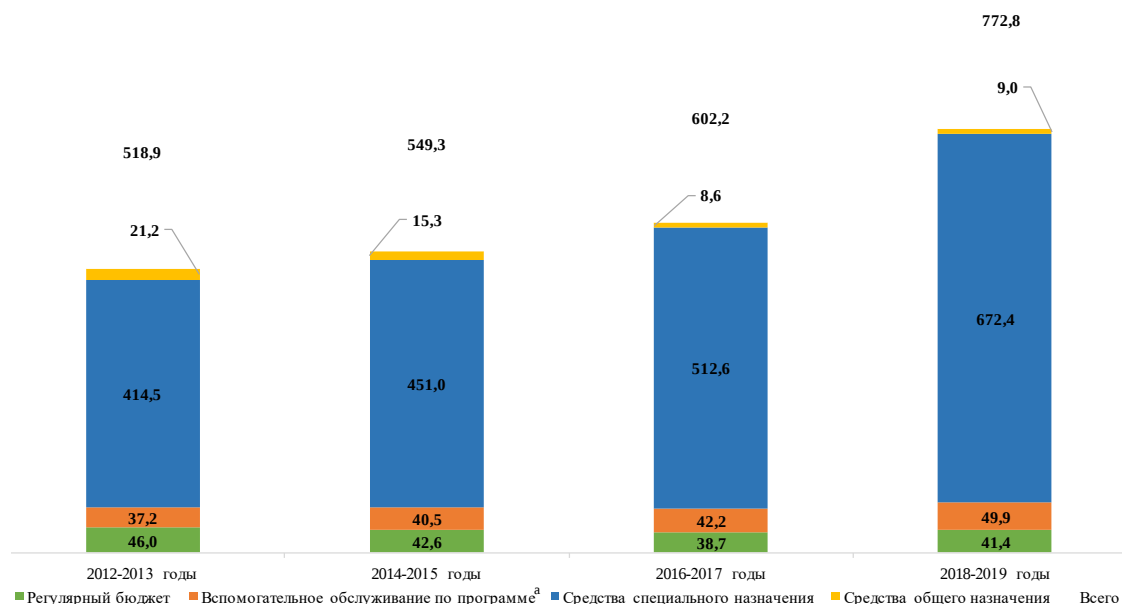
E. Ресурсы

8. УНП ООН подпадает под разделы 16 и 23 бюджета по программам Секретариата Организации Объединенных Наций. Предлагаемый бюджет на 2018–2019 годы составил 772,8 млн долл. США. Львиная доля бюджета (731,4 млн долл. США, или 95 процентов) складывалась из внебюджетных ресурсов, остальная часть (41,4 млн долл. США, или 5 процентов) — из средств регулярного бюджета. Большая часть внебюджетного финансирования имела строго адресный характер (средства специального назначения), тогда как не имеющие такого характера ресурсы (средства общего назначения) составляли всего 1,2 процента. На рисунке II показаны двухгодичные бюджеты за период с 2012 по 2019 год⁴.

Рисунок II

Источники программных бюджетов в 2012–2019 годах

(В млн долл. США)



^a Расходы на вспомогательное обслуживание по программе — это сумма в размере 13 процентов от внебюджетного финансирования, взимаемая для покрытия дополнительно возникающих косвенных издержек. См. резолюцию [35/217](#) Генеральной Ассамблеи.

⁴ Цифры за 2018–2019 годы основаны на поправках к сводному бюджету. См. [E/CN.7/2018/12-E/CN.15/2018/1](#).

Г. Операционный контекст

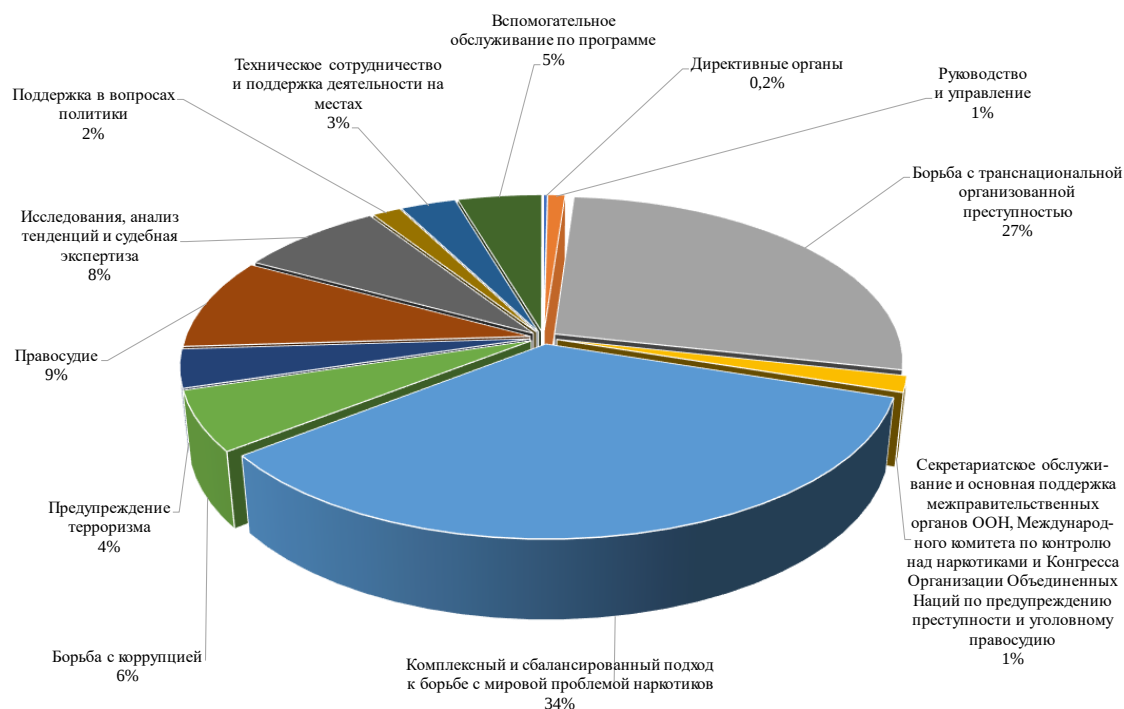
9. По состоянию на январь 2020 года УНП ООН имело присутствие в 81 стране, располагая 115 отделениями по всему миру, в которых работало 2424 сотрудника (678 международных и 1746 местных). Оно имело 8 региональных отделений, 7 страновых отделений, 94 проектных отделения, 2 отделения по связям и партнерским отношениям и 2 отделения связи. Всеми местными отделениями управлял Отдел операций, отвечающий за эффективную координацию между ними и штаб-квартирой.

III. Охват и методология

10. Оценка подпрограмм 1 и 2 (с упором только на вопросы, касающиеся незаконного оборота наркотиков) за 2015–2019 годы проводилась с использованием критериев актуальности, эффективности и действенности. На подпрограммы 1 и 2 уходила солидная часть совокупного программного бюджета УНП ООН (27 процентов и 34 процента, соответственно) (см. рисунок III)⁵. Оценка была сфокусирована на следующих областях транснациональной преступности и незаконного трафика: а) безопасность границ; б) незаконный оборот наркотиков и прекурсоров; в) торговля людьми и незаконный ввоз мигрантов; г) киберпреступность; е) отмывание денег. Сужение охвата оценки преследовало двоякую цель: проанализировать субстантивные области, затрагиваемые большинством региональных программ, и повысить конкретику выводов, учитывая ограниченность ресурсов.

Рисунок III

Разбивка бюджета по подпрограммам и управленческим функциям



⁵ См. E/CN.7/2017/12-E/CN.15/2017/14.

11. При проведении оценки была использована методика предметных исследований, включавших посещение восьми местных отделений. Выбор этих отделений обуславливался стремлением разнообразить исследуемые ситуации с точки зрения обеспеченности ресурсами и географии, а также принять во внимание факторы безопасности и давность других оценок. Предметному исследованию подверглись отделения в Пакистане (страновое отделение, хорошо снабженное ресурсами), в Центральной Азии (важное региональное отделение, действующее в Кыргызстане и Узбекистане), в Латинской Америке (включая страновое отделение в Колумбии, хорошо снабженное ресурсами, и отделение по связям и партнерским отношениям в Мексике) и на юге Африки (региональное отделение, действующее в Замбии, Намибии и Южной Африке и менее снабженное ресурсами). Кроме того, были проведены собеседования с сотрудниками и заинтересованными сторонами в штаб-квартире в Вене.

12. В ходе оценки применялись следующие методы:

- a) кабинетный обзор документации УНП ООН (публикации, годовые доклады, оценки, мониторинговая отчетность, программные документы, бюджетные брошюры, веб-сайты, штатные расписания, страновые исследования и т. д.);
- b) собеседования с заинтересованными сторонами и групповые обсуждения, охватившие 236 человек (состав охваченного контингента: 48 процентов — заинтересованные стороны, 52 — сотрудники УНП ООН; 42 процента — женщины, 58 — мужчины);
- c) 13 раундов прямого наблюдения за учебными занятиями (Мексика, Пакистан и Южная Африка), семинарами (Кыргызстан), заседаниями подкомиссий и координационными совещаниями (Узбекистан), лабораториями и церемониями передачи оборудования (Кыргызстан и Узбекистан);
- d) для документирования и кодирования данных, выясненных при кабинетном обзоре документации, в ходе оценки использовались стандартные аналитические инструменты. Для отнесения отзывов, полученных в ходе собеседований с заинтересованными сторонами и групповых обсуждений, к различным категориям и моделям использовался сравнительный и контент-анализ. Производилась триангуляция количественных и качественных данных из их первичных и вторичных источников.

Лимитирующие факторы

13. Настоящая оценка лимитировалась следующими факторами:

- a) первоначальный список отделений, охватываемых оценкой, включал еще три региона (Восточная Африка, Северная Африка и Южная Азия), но из-за бюджетных ограничений они оценены не были, что снижает внешнюю валидность и обобщаемость полученных результатов для других региональных программ УНП ООН;
- b) чтобы не дублировать доклад Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций, в предметных исследованиях, проведенных в связи с настоящей оценкой, не изучались ни программная схема результатов, ни мониторинговая система УНП ООН⁶;
- c) поскольку предметные исследования не позволили получить систематических и надежных данных о долгосрочных общих результатах программы и отдаче от нее, всесторонне оценить ее эффективность было затруднительно.

⁶ Сроки, в которые поступил доклад Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций, не позволили осуществить его триангуляцию с выводами УСВН.

Промежуточные общие результаты (см. рисунок I) были изучены путем триангуляции данных, полученных из собеседований с заинтересованными сторонами, групповых обсуждений, кабинетного обзора и прямых наблюдений.

IV. Итоги оценки

A. Актуальность: деятельность Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности была актуальной в части работы над национальными, трансграничными и международными приоритетами борьбы с транснациональной организованной преступностью и незаконным трафиком, однако чрезмерная зависимость от внебюджетного и адресного финансирования ограничивала его способность полноценно реагировать на приоритеты в точке приложения усилий

Управление сохраняло свои сильные стороны в деле предупреждения транснациональной преступности и незаконного трафика и борьбы с ними, однако из-за ограничений, которыми обставляется его финансирование, Управлению не удавалось работать с полноценной отдачей

14. Респонденты были поразительно единодушны в отзывах насчет сильных сторон УНП ООН. Управление продолжало вносить явно ценный вклад в борьбу с транснациональной преступностью и незаконным трафиком и выступало ключевым «блестителем» соответствующих конвенций, протоколов и других документов. Обширность опыта и экспертно-технического потенциала УНП ООН, а также его нейтральность и солидный авторитет позволили ему организовать вокруг себя самые разные заинтересованные стороны⁷. Благодаря сочетанию возложенных на него мандатов с его экспертным потенциалом Управление стало как нельзя более подходящей инстанцией для того, чтобы включаться с правительствами в работу над формированием и реализацией соответствующей политики. При этом большинство респондентов, охваченных предметными исследованиями, полагали, что другие организации системы Организации Объединенных Наций и международные организации⁸ не имеют подобного преимущества.

15. Важным элементом, дополнительно повышающим ценность УНП ООН, было его присутствие на местах. Однако масштабы его присутствия в различных регионах варьировались в зависимости от финансирования и донорских приоритетов. Об этом свидетельствовали различия в численности сотрудников⁹, размахе деятельности и ресурсной обеспеченности различных проектных/программных, страновых и региональных отделений. Сотрудники и

⁷ Наблюдения, сделанные на пятьдесят четвертой сессии Подкомиссии по незаконному обороту наркотиков на Ближнем и Среднем Востоке и связанным с этим вопросам, которая состоялась 23–27 сентября 2019 года в Ташкенте.

⁸ Например, Международная организация по миграции, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирный банк и Германское агентство по международному сотрудничеству.

⁹ Под «сотрудниками» понимаются все категории персонала. На юге Африки УНП ООН имело одно региональное отделение и пять небольших проектных отделений (от одного до пяти сотрудников). Помимо регионального отделения в Узбекистане, региональное отделение для Центральной Азии имело шесть программных отделений (от 1 до 26 сотрудников). Страновое отделение в Колумбии имело наибольшее число сотрудников: 589 человек. Отделение по связям и партнерским отношениям в Мексике насчитывало 154 сотрудника.

заинтересованные стороны считали, что УНП ООН не в полной мере использует свои сильные стороны (как то: организаторские способности, технические знания и большой опыт). Этому давались следующие объяснения: отсутствие или ограниченность присутствия на местах при многочисленности сотрудников в штаб-квартире¹⁰; зависимость от внебюджетного и адресного финансирования; низкая доля регулярного бюджета (5 процентов). В подобных условиях УНП ООН приходилось сопоставлять запросы принимающих стран с приоритетами доноров. Конкуренция за средства для глобальных, региональных и страновых программ и проектов между программными отделами в штаб-квартире, а также региональными и страновыми отделениями способствовала внутреннему соперничеству и конфликтам. Это, в свою очередь, не давало УНП ООН в полной мере задействовать свои сильные стороны, чтобы предоставлять государствам-членам техническую помощь более стратегического и отлаженного характера.

Программируя свою работу над проблемой транснациональной преступности и незаконного трафика, Управление пользовалось эмпирическими данными, опиралось на изучение глобальных тенденций, а при наличии финансирования генерировало данные странового уровня

16. УНП ООН проводило исследования и анализировало тенденции в области наркотиков и преступности на глобальном уровне, чтобы имелась информационная база для формирования международной политики в отношении глобальных проблем, в частности проблем транснационального характера, и публиковало разнообразные отчеты. Заинтересованные стороны положительно отмечали актуальность и качество данных УНП ООН (в частности, статистики по наркотикам и преступности) как основы для выработки политики.

17. Притом что исследования и глобальные доклады УНП ООН содержали важную информацию о динамике транснациональной преступной деятельности в конкретных регионах и странах, систематического оформления выводов, относящихся к страновому уровню, не происходило. Данные странового уровня собирались в тех случаях, когда доноры проявляли заинтересованность и выделяли финансирование (речь идет, например, о Центре передового опыта в области статистической информации по вопросам управления, преступности, виктимизации и правосудия в Мексике¹¹ и Комплексной системе мониторинга запрещенных культур в Колумбии¹²) и когда поступали конкретные запросы от государств-членов.

18. Регулярно публиковались и получали высокую оценку отчеты, основанные на данных обследования посевов в Афганистане. Программное отделение в Кыргызстане содействовало проведению конкретных исследований, выводы которых находили иногда отражение в программных разработках (в качестве примера можно привести оценку потребностей, проведенную в преддверии совместного координационного совещания по вопросу о создании пограничных

¹⁰ По состоянию на январь 2020 года в штаб-квартире работало — если считать все девять подпрограмм — 569 сотрудников: 395 международных и 174 местных.

¹¹ Отделение по связям и партнерским отношениям в Мексике проводило опросы домохозяйств, потерпевших, полицейских и других сторон и в сотрудничестве с Национальным институтом статистики и географии Мексики выясняло и публиковало различные независимые статистические данные о преступности и запрещенных культурах.

¹² В Колумбии Комплексная система мониторинга запрещенных культур собирала соответствующие данные из нескольких источников: мониторинг с использованием геоинформационных систем; обследования, посвященные выращиванию культур, коррупции и преступности; механизмы для сбора качественных данных о торговле людьми.

пунктов связи). Однако в региональном отделении для Центральной Азии или в страновом отделении в Пакистане влияния более обширных исследований не наблюдалось.

19. В Колумбии и Мексике при разработке программ активнее использовались локально генерируемые данные и статистика, а также эмпирические доказательства. В обоих отделениях работа над сбором данных и ведением статистики была очень хорошо обеспечена ресурсами и позволяла получать достоверные, актуализированные и систематические сведения и доказательства для выработки политики, определяющей противодействие организованной преступности¹³. С другой стороны, одно исследование показало, что зависимость от какого-то одного донора чревата риском, поскольку донор может прекратить свою поддержку, как это произошло со страновым отделением в Колумбии, которое полагалось на Министерство юстиции Колумбии в деле финансирования Комплексной системы мониторинга запрещенных культур.

20. У регионального отделения для южной части Африки сбор и анализ данных были профильной программной составляющей, однако получение фактической информации на страновом уровне не имело источника финансирования и не вызывало интереса у доноров¹⁴. Некоторые страны региона, например Замбия, готовили годовые отчеты об изъятии наркотиков, однако оценки потребностей на страновом уровне выполнялись в основном индивидуальными наставниками¹⁵ и консультантами в порядке оказания технической помощи. Кроме того, в отсутствие прочных партнерств с местными организациями¹⁶ УНП ООН не имело возможности опереться на то, что знает о преступных сетях местное население, чтобы использовать эти знания в своих мероприятиях и контактах с государствами-членами. Региональное отделение для южной части Африки полагалось преимущественно на глобальные отчеты и публикации УНП ООН, правительственную статистику и данные контрагентов, посвященные различным проявлениям трансграничной преступности и торговли людьми, например на базу данных о торговле людьми, ведущуюся Сообществом по вопросам развития стран юга Африки (САДК), и на отчеты по проблеме отмывания денег, составляемые Межучрежденческой сетью по вопросам возвращения активов для юга Африки¹⁷.

21. Сталкиваясь с недостаточностью средств общего назначения, которые можно было бы направить на финансирование местных исследовательских мероприятий, УНП ООН было вынуждено в сборе фактических данных руководствоваться приоритетами доноров, а не потребностями стран¹⁸. Выяснилось, что данные УНП ООН использовались в основном для обмена информацией, исследований и анализа, а не для планирования национальной политики¹⁹. Например,

¹³ В Колумбии Комплексная система мониторинга запрещенных культур предоставила доказательства того, что банды, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, и наркокартели пересекаются в своей деятельности.

¹⁴ См. UNODC, *Making the Southern African Development Community (SADC) Region Safer from Crime and Drugs: Regional Programme: 2013–2020* (Vienna, 2013).

¹⁵ Наставниками выступали технические эксперты, которые консультировали государства-члены.

¹⁶ Таковыми, как Глобальная инициатива по борьбе с транснациональной организованной преступностью и Институт по изучению проблем безопасности.

¹⁷ Неформальная сеть прокуроров и следователей из 16 стран по борьбе с отмыванием денег.

¹⁸ Выводы из публикации: Professional peer review of United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) research function, final report, May 2018.

¹⁹ Ibid.

данные, публикуемые УНП ООН в ежегодных обзорах производства опиия в Мьянме, не использовались для остальной части программы²⁰.

При наличии финансирования Управление разрабатывало программы, отвечающие страновым приоритетам и контексту

22. Из общения с контрагентами УНП ООН и из кабинетного обзора УСВН²¹ в целом выяснилось, что программы УНП ООН соответствуют страновым приоритетам. В Мексике большинство программ было разработано и осуществлено под эгидой инициативы «Мерида», которая вобрала в себя национальные приоритеты противодействия транснациональной организованной преступности и незаконному трафику. В свою очередь, в Колумбии проекты альтернативного развития²² были закреплены в мирном соглашении 2016 года.

23. Что касается Кыргызстана и Узбекистана, то региональное отделение для Центральной Азии и программное отделение в Кыргызстане были вполне настроены на страновые приоритеты, озвученные в национальных «дорожных картах» реформ. Однако в Пакистане такая настройка была менее очевидной: там ни заинтересованные стороны из государственных структур, ни сотрудники УНП ООН не могли внятно изложить, как и в какой степени программы УНП ООН вписываются в приоритетные для правительства Пакистана области. При этом заинтересованные стороны указывали, что ориентиром при программировании является прежде всего общее соответствие страновых запросов донорским приоритетам и в меньшей степени — стратегическое видение УНП ООН²³.

24. Региональное отделение для южной части Африки плотно работало с членами САДК, стремясь реагировать на региональные озабоченности в том, что касается организованной преступности и незаконного трафика, а также развивать национальную подключенность и трансграничное сотрудничество²⁴. Однако региональное отделение не проводило мероприятий по таким проблемам, как незаконный оборот наркотиков или городская преступность, хотя обе эти области являлись программными компонентами. Такой пробел был объяснен отсутствием адекватного финансирования²⁵. Кроме того, соответствующие заинтересованные стороны говорили о нехватке стратегического программирования со стороны регионального отделения и о том, что общая практика состоит в следовании лишь донорским приоритетам.

²⁰ См. UNODC, “Mid-term independent project evaluation: sustainable livelihoods and development in Myanmar 2014–2019 – Sub-Programme 5”, independent evaluation report (Vienna, August 2018).

²¹ См. UNODC, *Final Independent In-Depth Evaluation of the Regional Programme for South-East Asia* (Vienna, 2020).

²² Проекты альтернативного развития рассчитаны на мелких сельских хозяйств, занимающихся выращиванием запрещенных культур.

²³ Эти выводы согласуются с выводами УСВН по итогам проверки странового отделения в Пакистане, когда была выявлена необходимость упрочивать такие аспекты, как стратегическое планирование и управление проектами (см. OIOS, *Audit of the UNODC operations in Pakistan 2016–2018, report 2018/122, December 2018*).

²⁴ Министерский комитет САДК консультируется с соответствующими странами, стремясь учесть их соображения при составлении регионального программного документа.

²⁵ Применительно к региональной программе на 2013–2020 годы. В этом документе компоненты программы регионального отделения для южной части Африки охватывали несколько субстантивных областей, однако их реализация в том или ином году зависела от наличия финансирования.

В. Эффективность: программирование, осуществляемое Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, позволяло укреплять возможности и разрабатывать законодательные акты, направленные на борьбу с транснациональной организованной преступностью и незаконным трафиком, однако систематическое достижение искомых результатов и обеспечение их надежности затруднялись контекстом, нехваткой ресурсов и недостаточной слаженностью программирования

Управление способствовало достижению осязаемых результатов в деле предупреждения транснациональной преступности и незаконного трафика и борьбе с ними, однако степень эффективности и надежности этих результатов варьировалась в зависимости от контекста, ресурсов и слаженности программирования

25. УНП ООН способствовало укреплению международного и трансграничного сотрудничества и взаимодействия по таким каналам, как многосторонние соглашения (например, инициатива «Мерида»), меморандумы о взаимопонимании (например, меморандумы о взаимопонимании между САДК и УНП ООН, меморандум о взаимопонимании в районе Большого Меконга и меморандум о взаимопонимании между правительствами Таджикистана и Узбекистана), программы и учебные занятия, проводимые совместно с другими учреждениями Организации Объединенных Наций (например, сотрудничество с Международной организацией по миграции в Кыргызстане и на юге Африки), институциональные партнерства (например, между УНП ООН и Программой Всемирной таможенной организации по контролю за контейнерными перевозками, между Межучрежденческой сетью по вопросам возвращения активов для юга Африки и САДК, а также между Всемирным банком и министерствами сельского хозяйства Афганистана, Колумбии и Мьянмы в отношении проектов альтернативного развития), доноры и (в меньшей степени) неправительственные организации. В Центральной Азии ключевым механизмом, обеспечивающим трансграничное сотрудничество, служил Центральноазиатский региональный информационный координационный центр по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров²⁶.

26. Эффективность деятельности УНП ООН оценивалась донорами, контрагентами и сотрудниками в целом положительно. По мнению респондентов, УНП ООН успешно устраняло пробелы в национальных возможностях для борьбы с транснациональной преступностью и незаконным трафиком. Разнообразные технические тренинги и семинары, консультирование и наставничество, руководства и пособия, разъяснительные кампании и помощь в разработке законодательной и регулятивной базы рассматривались респондентами в качестве важных механизмов для достижения результатов. Заинтересованные стороны подтвердили, что усилия УНП ООН по наращиванию потенциала играли неограничиваемую роль в повышении навыков и знаний у работников правоохранительных, иммиграционных и пограничных служб, а также судебного ведомства и служили важным каналом межведомственной и межгосударственной координации. Хотя УНП ООН являлось не единственным игроком в этой области, во всех случаях наблюдались признаки вносимого им вклада, включая пересмотр

²⁶ Сеть для трансграничного обмена разведанными, созданная в 1996 году семью республиками Центральной Азии, Российской Федерацией и УНП ООН.

законодательства и политики, наличие систем сбора данных и мониторинга, факты изъятия наркотиков, создание подразделений по конфискации активов, увеличение размера изымаемых активов, сокращение площадей, где выращиваются запрещенные культуры, а также выявление случаев торговли людьми и вынесение обвинительных приговоров по делам о такой торговле. В приводимой ниже таблице содержатся примеры достижений УНП ООН, названные участниками собеседований.

27. На масштаб и глубину результатов, достигаемых на местах, влияло несколько факторов, в том числе политическая стабильность и политическая воля, этап развития страны и ее возможности, культурные нормы, доверие, координация и сотрудничество (между соответствующими министерствами, правоохранительными органами и судебным ведомством внутри стран, а также между странами на региональном уровне), слаженность программирования и финансирования²⁷. Респонденты указывали, что из-за относительно небольшого присутствия УНП ООН в некоторых регионах и странах, чувствительного характера его работы и отсутствия коммуникационных и пропагандистских стратегий у штаб-квартиры и местных отделений Управлению недостает заметности, кроме как для его непосредственных контрагентов.

28. Контрагенты и сотрудники называли настрой правительства и его политическую волю критически значимыми факторами для эффективного достижения результатов. Например, если говорить об экономических приоритетах правительства Пакистана, то партнерство в деле борьбы с отмыванием денег, налаженное между УНП ООН и пакистанской Комиссией по ценным бумагам и биржам, позволило этой стране получить более высокий рейтинг от Группы разработки финансовых мер. Возросшая открытость правительства Узбекистана по отношению к Организации Объединенных Наций и другим организациям рассматривалась как значимый катализатор регионального сотрудничества.

29. Политическая нестабильность мешала достижению результатов. Ухудшение ситуации с безопасностью в местностях Колумбии, где осуществлялись проекты Управления, и смена правительств, происшедшая в 2018 году в Колумбии и Мексике, повлекли за собой сдвиг в национальных приоритетах. В обоих случаях произошел отток кадров, приведший к размыванию институциональной памяти, которое сказалось на преемственности программ УНП ООН. Выводы кабинетного обзора показали, что если региональные программы привлекали доноров, то состояние страновых программ оказывалось ненадежным, в том числе из-за факторов политической и экономической нестабильности²⁸.

30. Неравномерность институционального потенциала и ресурсной обеспеченности в разных странах сказывалась на результатах, достигаемых на региональном уровне. Например, в региональном отделении для южной части Африки стоимость лицензии goAML²⁹ была сочтена некоторыми странами высокой, несмотря на дифференцированное ценообразование. В свою очередь, члены САДК неодинаково подходили к выделению ресурсов на ведение базы данных САДК о торговле людьми, что ставило под угрозу надежность и своевременность этих данных.

²⁷ Не было возможности измерить влияние этих факторов на эффективность и надежность результатов.

²⁸ UNODC, *Final Independent In-Depth Evaluation of the Regional Programme for South-East Asia*.

²⁹ goAML — разработанное УНП ООН электронное приложение для борьбы с отмыванием денег, используемое при расследовании финансовых преступлений.

Достижения Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, названные участниками собеседований³⁰

Объект предметного исследования	Достижения	Увязка с общими результатами, предусматриваемыми траекторией программного воздействия
Юг Африки	САДК удалось наладить региональное управление данными о торговле людьми и применение goAML Благодаря данным САДК улучшилось понимание того, насколько часто торговля людьми сопровождается подневольным трудом; в Южной Африке выявленное количество случаев подневольного труда за один год выросло почти вдвое Межучрежденческая сеть по вопросам возвращения активов для юга Африки как успешная платформа, позволяющая усиливать сотрудничество и обмен информацией для противодействия отмыванию денег, была взята за образец в других регионах, включая Западную и Центральную Азию, Азиатско-Тихоокеанский регион и Карибский бассейн Общий объем активов, изъятых государствами, участвующими в Межучрежденческой сети по вопросам возвращения активов для юга Африки, увеличился на 1 млрд долл. США Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: к 2018 году большинство стран САДК криминализовали торговлю людьми Благодаря учебным занятиям, посвященным проблеме торговли людьми, произошло совершенствование мониторинговых навыков, аналитической работы и обмена данными, что привело к более активному выявлению случаев торговли людьми и уголовному преследованию за такую торговлю	Предупреждение торговли людьми, незаконного ввоза мигрантов и отмывания денег и противодействие этим явлениям
Колумбия	Отчет о выращивании запрещенных культур стал восприниматься как «золотой стандарт», определяющий политику Колумбии и Соединенных Штатов Америки в отношении наркоконтроля Благодаря программе альтернативного развития удалось ликвидировать 37 000 га посевов коки и оказать поддержку примерно 100 000 семей	Предупреждение незаконного оборота наркотиков и противодействие ему
Мексика	В Республике Корея создается аналог Центра передового опыта в области статистической информации по вопросам управления, преступности, виктимизации и правосудия Налажен региональный проект по сбору статистических данных о преступлениях и их жертвах, охвативший 19 стран Латинской Америки и Карибского бассейна	Предупреждение незаконного оборота наркотиков, торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов и противодействие этим явлениям

³⁰ Оценочная группа не имела возможности проверить достоверность приведенных примеров.

Объект предметного исследования	Достижения	Увязка с общими результатами, предусматриваемыми траекторией программного воздействия
Центральная Азия	Сообща с Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций внедрены международные стандарты в области статистики преступности	Предупреждение и борьба с незаконным оборотом наркотиков, торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов
	Поддержка, оказанная пограничным пунктам связи, стала вкладом в увеличение количества случаев изъятия наркотиков и перехвата торговцев людьми	
	Оказано содействие в создании и укреплении межведомственных мобильных групп, чтобы улучшить координацию в деле изъятия наркотиков и перехвата торговцев людьми	
	Усилено трансграничное сотрудничество в борьбе с незаконным оборотом наркотиков и торговлей людьми, осуществляемое через Центральноазиатский региональный информационный координационный центр	
Кыргызстан	Усилено международное сотрудничество, осуществляемое через Подкомиссию по незаконному обороту наркотиков на Ближнем и Среднем Востоке и связанным с этим вопросам	Предупреждение незаконного оборота наркотиков и противодействие ему
	Благодаря поддержке, оказанной Службе по борьбе с наркотиками, удалось создать две криминалистические лаборатории, что облегчает своевременный анализ изымаемых веществ	
	Проведена целенаправленная и эффективная кампания по привлечению внимания к проблеме торговли людьми Оказана поддержка исследованиям, посвященным институциональному реагированию на нужды жертв торговли людьми	Предупреждение торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов и противодействие этим явлениям
Пакистан	Оказана поддержка усилиям Министерства внутренних дел Кыргызстана по внедрению гендерного подхода	
	Внесен вклад в составление национального законодательства по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов	Предупреждение торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов и противодействие этим явлениям
	Благодаря долгосрочной поддержке в деле наращивания потенциала удалось усилить исследовательские возможности Федерального агентства расследований	
	Оказана поддержка нескольким ведомствам страны в укреплении финансовой политики и типового порядка действий, что привело к повышению их рейтинга по критерию финансовых рисков	Предупреждение отмывания денег и противодействие ему

31. К числу других факторов, сказывающихся на достижении результатов, относились культурные нормы и устоявшиеся обычаи. Сведения по югу Африки показали, что в некоторых случаях было трудно остановить трансграничную торговлю детьми как источник рабочей силы, поскольку для местного сообщества это обыденная практика. Иногда сотрудники иммиграционной службы попустительствовали торговцам людьми или не оказывали защиты жертвам.

32. УНП ООН играло действенную организаторскую роль по отношению к различным участникам системы уголовного правосудия и правоохраны, а также государствам-членам в разных регионах, однако, судя по полученным сведениям, сохранялись сложности. На юге Африки достижению результатов мешало отсутствие доверия и сотрудничества между должностными лицами из различных учреждений (полиция, прокуратура, судебное ведомство, иммиграционная служба, таможня). Кроме того, в некоторых случаях нехватка доверия между государствами-членами затрудняла обмен информацией и приводила к тому, что страны работали каждая в одиночку. Сотрудники регионального отделения для Центральной Азии сообщили, что уже давно занимаются укреплением доверия и сотрудничества между контрагентами из правительственных учреждений государств-членов и что эти усилия только недавно начали приносить плоды.

33. В некоторых случаях было замечено, что слаженность при составлении и осуществлении программ способствовала эффективности и надежности результатов. Так происходило, например, с кампанией «Голубое сердце против торговли людьми» в Мексике, которая стала образцом для налаживания в самой Мексике кампании по борьбе с отмыванием денег и для разработки аналогов в других странах. В свою очередь, признаков эффективности и надежности результатов при отсутствии такой слаженности было меньше. Например, при привлечении бенефициаров к проектам альтернативного развития в Мьянме не предусматривалось создание заведомо необходимых механизмов (организация фермерских кооперативов, строительство дорог, обеспечение безопасности), которые позволили бы добиться лучших результатов³¹.

34. Ключевую роль в обеспечении эффективности и надежности результатов играло финансирование. Например, страновое отделение в Колумбии, обеспеченное ресурсами лучше всех остальных страновых отделений в Латинской Америке, помогало соседним странам (таким, как Аргентина, Боливия, Бразилия и Перу), делясь с ними информацией и накопленным опытом. Это отделение выступало региональным координатором Инициативы по обеспечению возвращения похищенных активов, которая реализуется вместе со Всемирным банком и предусматривает изъятие активов. С другой стороны, при отсутствии непрерывного финансирования результаты имели свойство размываться. В Кыргызстане государственные ведомства сохраняли зависимость от поставляемых УНП ООН химических реактивов и оборудования для дальнейшего функционирования антинаркотических лабораторий, которые Управление помогло создать. Когда в страновом отделении в Пакистане приближался новый этап финансирования, несколько контрагентов из государственных структур стали беспокоиться по поводу перерыва в поддержке, выражать из-за этого неуверенность относительно своего партнерства с УНП ООН и даже высказывать опасения за надежность достигнутых результатов.

³¹ UNODC, “Mid-term independent project evaluation: sustainable livelihoods and development in Myanmar 2014–2019”.

В своих программах Управлению удавалось до определенной степени учитывать принципы гендерного равенства и правочеловеческие подходы, несмотря на непростые политические и культурные контексты

35. УНП ООН затрагивало гендерные вопросы при обсуждении проводимой политики и действующего законодательства и предоставляло женщинам и мужчинам равные возможности для участия в его деятельности. Вместе с тем из предметных исследований и вторичных источников выяснилось не так много признаков того, что эти мероприятия носили гендерно трансформативный характер³². В Кыргызстане УНП ООН давно наладило работу с Министерством внутренних дел над содействием внедрению гендерного подхода в полиции. В партнерстве с Кыргызской ассоциацией женщин-судей оно помогло провести исследование по вопросу о женщинах-правонарушителях. В законодательстве Пакистана и Узбекистана по проблеме торговле людьми и незаконного ввоза мигрантов получили отражение подходы, выстраиваемые вокруг интересов жертв. В Колумбии были предприняты попытки учесть гендерную проблематику в некоторых проектах, относящихся к программе альтернативного развития, например в виде создания женских кооперативов и заботы о нуждах семей, возглавляемых женщинами. Однако, по мнению заинтересованных сторон, многие из этих мероприятий не в полной мере позволяли обеспечить женщин необходимыми навыками.

36. Усилия УНП ООН по достижению гендерного баланса на учебных занятиях и семинарах оборачивались в целом сдержанным успехом, поскольку в учреждениях, на которые ориентированы такие мероприятия, преобладают мужчины³³. Сотрудники и заинтересованные стороны соглашались с тем, что УНП ООН целенаправленно занимается наращиванием национального потенциала в области защиты женщин и детей, ставших жертвами торговли людьми. На юге Африки Управление вовлекло сотрудников полицейских служб и представителей судебной власти в совместную работу над формированием региональной стратегии борьбы с гендерно мотивированным насилием. В том, чтобы соблюдалось гендерное равенство среди кадров разного ранга, служащих в правоохранительных и судебных органах, УНП ООН зависело от государств-членов. На степень внимания к гендерным вопросам влияло наличие интереса у доноров. Например, в отделении по связям и партнерским отношениям в Мексике основной донор предпочел, чтобы в проекте, посвященном проблеме незаконного ввоза мигрантов, акцент был сделан на борьбе с организованной преступностью. Вместе с тем учебные занятия включали такой элемент, как повышение у сотрудников правоохранительных органов осведомленности о том, как вести себя с жертвами сексуального насилия и жертвами-трансгендерами.

37. При наличии интереса у доноров и поддержки от принимающей страны УНП ООН занималось вопросами прав человека на разовой основе. В таких случаях УНП ООН во взаимодействии с государствами-членами охватывало в своей учебной деятельности тему прав потерпевших и подозреваемых. Это проявлялось при составлении программ, выстраиваемых вокруг интересов потерпевших: в таких программах акцент делался как на численности спасенных и получивших поддержку жертв, так и на объеме изъятых наркотиков или количестве преступников, осужденных за трафик. В региональном отделении для южной части Африки и страновом отделении в Пакистане УНП ООН оказало

³² Ibid.

³³ Учебные семинары, наблюдавшиеся в региональном отделении для южной части Африки, имели гендерно сбалансированный состав участников. Состав же участников учебного занятия по вопросам уничтожения запрещенных культур, проводившегося в Мексике, был сугубо мужским.

техническую помощь в разработке законодательства, обеспечивающего соблюдение прав жертв торговли людьми.

С. Действенность: действенности программ Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности в смысле результатов, достигаемых на местах, мешали такие моменты, как слабая состыковка этих программ, используемая Управлением модель финансирования и сдерживающие административные факторы

Наблюдалось мало признаков состыковки с глобальными, региональными и страновыми программами, если не считать случаев, когда они в той или иной степени софинансировались

38. Эффективная гармонизация между программами различного уровня (например, между глобальной Программой по контролю за контейнерными перевозками и программами регионального отделения для Центральной Азии или между глобальными проектами по борьбе с отмыванием денег и торговлей людьми на юге Африки и программами регионального отделения для южной части Африки) позволяла добиваться экономии благодаря эффекту масштаба. Вместе с тем отмечалось мало признаков систематической состыковки с глобальными, региональными и страновыми программами, если не считать случаев, когда они в той или иной степени софинансировались³⁴. Во всех ситуациях, охваченных предметными исследованиями, заинтересованные стороны из государственных структур подчеркивали необходимость большей интеграции между программами разного уровня.

39. Гармонизации мешали конкуренция за финансы и аудиторию, а также стесненность общения между руководителями глобальных и региональных программ³⁵. При реализации глобальных программ, управляемых обычно из штаб-квартиры, от местных отделений ожидалось предоставление услуг, выходящих за обычные рамки их деятельности. Одни доноры и сотрудники указывали, что благодаря упорядоченности руководства мероприятиями и солидности экспертно-технического потенциала глобальные программы приносят, как правило, более хорошие результаты, тогда как другие отмечали определенные сдерживающие факторы, обусловливаемые порядком их финансирования. К числу таких сдерживающих факторов относились нехватка гибкости; неспособность региональных представителей решить, как распределять средства; недостаточная прозрачность расходов; разная подчиненность сотрудников, приводившая порой к трениям между ними; неэффективное использование средств из-за того, что персонал размещается не в местных отделениях, а в Вене. Сотрудники в Мексике и южной части Африки указывали на недочеты в координации и коммуникации между глобальными программами и местными отделениями: представители штаб-квартиры периодически участвовали в совещаниях или конференциях в стране, не сообщая об этом местным контактным сотрудникам.

³⁴ Речь шла, например, о глобальных и региональных программах по борьбе с отмыванием денег в южной части Африки.

³⁵ Например, между Региональной программой для Афганистана и соседних с ним стран и региональным отделением для Центральной Азии, между региональным отделением для Центральной Азии и программным отделением в Кыргызстане и между структурой «Пакистанское противодействие терроризму» и страновым отделением в Пакистане.

40. Респонденты указывали, что трудно поддерживать баланс между приоритетами доноров и приоритетами стран и добиваться эффективной интеграции глобальных, региональных и страновых программ. В Центральной Азии географическое пересечение мероприятий регионального отделения для Центральной Азии с мероприятиями Региональной программы для Афганистана и соседних с ним стран, а также неоднозначность отдельных субстантивных мандатов³⁶ снижали действенность реализуемых программ. Несколько заинтересованных сторон, включая старшее руководство, сообщили, что дублирование приводило к конкуренции за финансирование и к ухудшению внутренней коммуникации. Между тем в штаб-квартире считали, что и Региональная программа, и региональное отделение обладают самостоятельным набором функций: если первая структура способствует региональному сотрудничеству в борьбе с незаконным оборотом наркотиков и запрещенных веществ, то вторая опирается на общность экономических, социальных и институциональных траекторий государств-членов из Центральной Азии.

41. В Мексике несколько сотрудников указали на нехватку регионального подхода к центральноамериканским странам из-за слабого сотрудничества с региональным отделением для Центральной Америки и Карибского бассейна в Панама. Кроме того, несмотря на донорский интерес к проекту по предупреждению торговли людьми в общинах коренных народов, ни донор, ни персонал не знали, как состыковать этот проект с программой, осуществляемой отделением по связям и партнерским отношениям в Мексике.

42. Приходилось сталкиваться со сложностями в деле гармонизации глобальных программ, поскольку такие программы увязывались с приоритетами доноров, а не обязательно с запросами отдельных стран. Недоставало гармонизации между штаб-квартирой и местными отделениями: стремясь проявлять отзывчивость, местные отделения иногда брались за реализацию программ, квалифицированно поддержать которые штаб-квартира была не в состоянии (впрочем, плюс состоял в энергичном и оперативном отклике на местные запросы).

43. Региональные бюджеты давали руководителям программ больше гибкости, чем глобальные программы. Степень гибкости в том, что касается перенастройки программ, была ограниченной, поскольку программы определялись всё же пожеланиями доноров, однако и региональное отделение для Центральной Азии, и региональное отделение для южной части Африки вкладывались в развитие отношений с донорами, чтобы расширять уже ведущуюся работу и устранять ощущаемые пробелы. Одно из преимуществ глобальных программ состояло в возможности задействовать экспертно-технический потенциал программ, пользующихся относительно более давней донорской поддержкой. Вместе с тем высказывались мнения о том, что нанять экспертов в Вене выходит дороже, чем в местных отделениях, что эти эксперты часто незнакомы с местной динамикой и что это вызывает недовольство у персонала местных отделений.

Гибкость и маневренность Управления сдерживались моделью его финансирования и многочисленностью его административных ограничений

44. Маневренность УНП ООН в части программирования, а также его способность адаптироваться к меняющимся контекстам сдерживались моделью его финансирования, при которой значительная доля средств специального назначения уходит на мероприятия, оговоренные по срокам и привязанные к конкретным

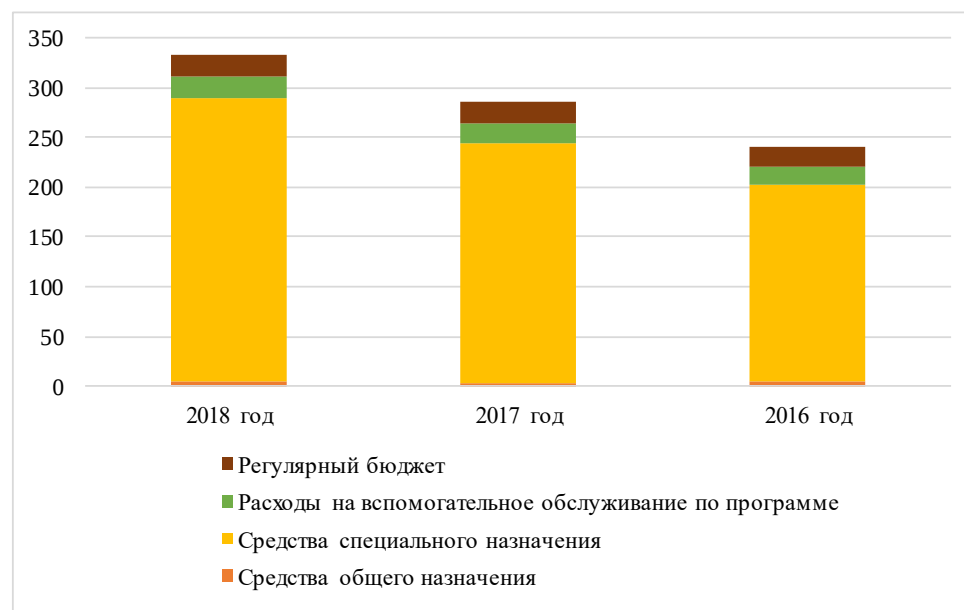
³⁶ Работа, выполняемая на местах региональным отделением для Центральной Азии по линии подпрограмм 1 и 2, была нередко связана с противодействием незаконному обороту запрещенных веществ, пересекаясь тем самым с работой, вытекающей из субстантивного мандата Региональной программы для Афганистана и соседних с ним стран.

проектам (см. рисунок IV). Как уже отмечалось, из-за ограниченности финансов у регионального отделения для южной части Африки отсутствовал весьма необходимый ему компонент, посвященный борьбе с незаконным оборотом наркотиков и городской преступностью. В свою очередь, страновое отделение в Пакистане было вынуждено фокусироваться на антитеррористических программах, хотя контрагенты активно стремились заняться проблемой незаконного оборота наркотиков. Из-за сильной зависимости от одного конкретного донора отделение по связям и партнерским отношениям в Мексике столкнулось с трудностями в выполнении работы по тематическим направлениям. Модель финансирования УНП ООН была в целом основана на том, что местным отделениям приходится полностью полагаться на внебюджетные ресурсы, которые им удастся привлечь. Краткосрочный характер финансирования, во многом обусловленный предпочтениями доноров и усугублявшийся политическими и экономическими факторами, снижал гибкость программ.

Рисунок IV

Динамика расходов Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

(В млн долл. США)



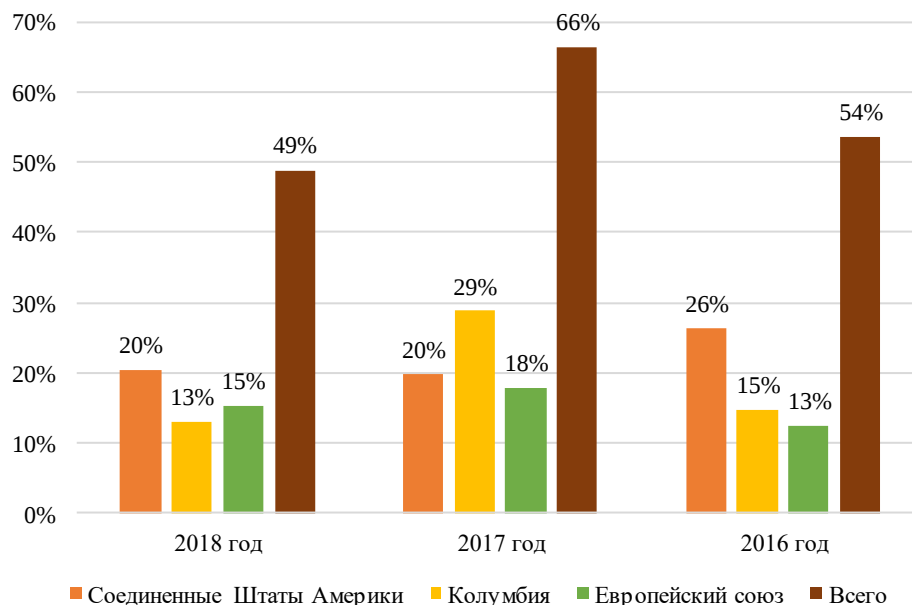
45. По мнению сотрудников в Центральной Азии и на юге Африки, годовые планы работы в рамках региональных и страновых программ обеспечивали некоторую гибкость для адаптации к меняющимся потребностям и контексту. Однако не наблюдалось каких-либо признаков того, что имеются логические схемы или оценки рисков, предусматривающие митигационные меры, делающие возможной адаптивность. Опора на небольшое число крупных доноров или одного такого донора влекла за собой другие риски, снижавшие гибкость. Как показано на рисунке V, от 49 до 66 процентов средств УНП ООН поступало от всего лишь трех доноров. При этом донор отделения по связям и партнерским отношениям в Мексике, например, рассматривал УНП ООН в качестве скорее партнера-исполнителя, чем значимого действующего лица со своей собственной программой. Сходным образом в Колумбии респонденты указывали, что, по их мнению, увеличение количества доноров отделения улучшит более долгосрочное планирование. В целом же, хотя сотрудники старались синхронизировать устремления

доноров с потребностями страны, программа оставалась привязанной к донорским приоритетам. Это, в свою очередь, сужало у программных руководителей способность интегрировать работу по линии разных подпрограмм, гармонизировать глобальные программы с региональными или страновыми и разрабатывать мероприятия в стратегическом ключе³⁷.

Рисунок V

Три основных донора Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и размер объявляемых ими взносов

(В процентах от совокупного объема финансирования)



46. Доноры, контрагенты и сотрудники утверждали, что процедуры административного оформления закупок и комплектования штатов, которые исходят от Секретариата Организации Объединенных Наций и которым обязано следовать УНП ООН, бюрократизированы и не эффективны для операций местных отделений. Штаб-квартирой высказывалось мнение о том, что внедряемые с 2019 года реформы закупочных процессов затруднили маневренность реагирования на запросы стран. Предоставление кадрового обслуживания ПРООН было задумано с целью повысить действенность, но на практике качество такого обслуживания было неодинаковым. Данные, выясненные из предметных исследований и вторичных источников, указывали на то, что обязательность получения утверждений из штаб-квартиры приводит к проволочкам. В Мексике основной донор указал, что, по его ощущениям, процессу принятия решений недостает оперативности и действенности, и объяснял это отрывистостью координации между отделением по связям и партнерским отношениям в Мексике и штаб-квартирой. Персонал регионального отделения для Центральной Азии сообщал о том, что иногда к тому моменту, когда поступает разрешение на выдачу оборудования, последнее успевает устареть. С другой стороны, в некоторых случаях,

³⁷ См. UNODC, “Mid-term evaluation of Paris Pact Initiative Phase IV: a partnership to combat illicit traffic in opiates originating in Afghanistan”, evaluation report, October 2018. Выводы, содержащиеся в этом документе, согласуются с выводами настоящей оценки.

например в программном отделении в Кыргызстане, заинтересованные стороны считали, что УНП ООН действует гибко и реагирует в целом своевременно.

47. Об «Умодже» отзывались как о трудоемкой системе, отнимающей у руководства и персонала непомерно много времени на оформление закупок, поездок и платежей. Сотрудники жаловались на негибкость связанных с «Умоджей» процессов, задерживающую выполнение мероприятий. Такое восприятие подтверждено вторичными источниками³⁸. Притом что «Умоджа» была разработана с целью повысить подотчетность и прозрачность, однозначно назвать ее подходящей для реалий на местах было нельзя.

48. Озвучивалась такая проблема, как недостаточное делегирование полномочий отделением на местах. Во всех случаях, охваченных предметными исследованиями, были зафиксированы жалобы сотрудников на то, что из-за неадекватного делегирования полномочий отделения не в состоянии оформить простые закупочные, административные и финансовые процедуры. Сотрудники указывали, что во многих ситуациях объем ответственности, возложенной на местные отделения, превышает объем предоставленных им полномочий, что затрудняет действенное достижение ожидаемых результатов.

D. Сквозные вопросы: эффективность и действенность Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности на местах, а также использование им своих сильных сторон в борьбе с транснациональной преступностью и незаконным трафиком сдерживались отсутствием у него стратегического видения, позволяющего интегрировать подпрограммы, его слабым сотрудничеством с партнерами и его организационной культурой

Имелось мало признаков интеграции усилий в точке их приложения, что снижало эффективность и действенность

49. Заинтересованные стороны подходили к вопросу об интеграции подпрограмм с двух точек зрения: а) насколько гармонично встраиваются конкретные проекты в ту или иную подпрограмму; б) адекватно ли увязаны между собой подпрограммы в том или ином отделении.

50. Что касается степени гармоничного встраивания проектов в ту или иную подпрограмму, то и доноры, и сотрудники указывали, что интегрированный подход не поддерживается донорской политикой. При этом они соглашались, что если бы субстантивные институциональные соглашения могли охватывать сразу несколько направлений работы, то появился бы потенциал для усиления эффективности.

51. Контрагенты и сотрудники говорили о важности увязок между подпрограммами. Респонденты указывали на взаимосвязанность различных проявлений преступной деятельности, подчеркивая необходимость интеграции тематических компонентов для повышения эффективности и действенности. Например, в Колумбии организованные банды диверсифицировали свою деятельность и занялись нелегальной добычей золота как более прибыльным промыслом, чем выращивание запрещенных культур.

³⁸ UNODC, *Final Independent In-Depth Evaluation of the Regional Programme for South-East Asia*.

52. Сотрудники считали, что модель финансирования УНП ООН сдерживает интеграцию в точке приложения усилий, тогда как доноры высказывали мнение о том, что Управлению необходимо уделять больше внимания обеспечению взаимовязок. То же соображение высказывалось и респондентами из штаб-квартиры, которые считали, что отделы зачастую работают независимо, без достаточного обмена информацией.

Управление демонстрировало определенную степень координации с партнерами и заинтересованными сторонами в том, что касается содействия достижению целей в области устойчивого развития, однако оно упускало возможности для более тесного сотрудничества, что снижало эффективность и действенность

53. Доноры, контрагенты и сотрудники признавали УНП ООН не только ведущим учреждением, отвечающим за цель 16 в области устойчивого развития, но и структурой, вносящей вклад в достижение целей 5, 8, 10, 11 и 15. В ходе предметных исследований было замечено мало примеров систематического сотрудничества между УНП ООН и другими учреждениями. Общепринятым было суждение о том, что учреждения Организации Объединенных Наций рассматривают друг друга как конкурентов за донорское финансирование. Координаторы-резиденты говорили о том, что УНП ООН могло бы играть потенциально более заметную роль в страновых группах Организации Объединенных Наций. Вместе с тем указывалось, что более тесному сотрудничеству мешают асинхронные циклы планирования и финансирования, а также несовпадающие схемы результатов. По мнению некоторых координаторов-резидентов, активное сотрудничество лимитировалось отсутствием общих оперативных механизмов.

54. Во всех точках, охваченных предметными исследованиями, заинтересованные стороны из государственных структур подчеркивали необходимость улучшать координацию внутри УНП ООН и по всей системе в более широком смысле, добиваясь эффективного использования ресурсов. Сотрудниками же самого УНП ООН высказывалось ощущение того, что сфокусированность деятельности Управления ослабнет, если оно станет более активным членом страновой группы Организации Объединенных Наций, тем более с учетом разницы в размерах между ПРООН и УНП ООН. В одной точке, охваченной предметным исследованием, сотрудники говорили о том, что работа с другими учреждениями над противодействием отмыванию денег затрудняется спецификой учрежденческих мандатов, поскольку профильные конвенции относятся только к УНП ООН.

55. Отделение по связям и партнерским отношениям в Мексике, региональное отделение для Центральной Азии и региональное отделение для южной части Африки выступали в своих страновых группах Организации Объединенных Наций главными координаторами по достижению цели 16. Вместе с тем в региональном отделении для Центральной Азии и региональном отделении для южной части Африки не наблюдалось признаков конкретных межучрежденческих усилий. Мексика была одной из немногих стран, где УНП ООН участвовало в финансируемой Европейским союзом инициативе «Луч света» (она посвящена ликвидации насилия над женщинами и девочками), сотрудничая с ПРООН, Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Детским фондом Организации Объединенных Наций. В свою очередь, Латиноамериканская и карибская инициатива по проведению обследований в отношении виктимизации вследствие преступности позволила получить данные по четырем показателям достижения целей в области устойчивого развития. Однако некоторые усилия по улучшению

внутреннего сотрудничества между тематическими компонентами приводили к усилению бюрократизма. Например, реструктуризация отделения по связям и партнерским отношениям в Мексике с целью создания программного отделения, которое способствовало бы кросс-тематическому взаимодействию и обмену знаниями, обернулась усилением бюрократизма в виде внутренних совещаний и заполнения формуляров, тогда как время, имеющееся для выполнения программной работы, сократилось.

Организационная культура Управления мешала эффективному и действенному осуществлению программ на местах

56. На региональном уровне УНП ООН выступало как источник экспертно-технического потенциала и нейтрального содействия. Респонденты в Мексике называли отделение по связям и партнерским отношениям в этой стране структурой, продвигающей инновации и являющейся инкубатором новых идей и кампаний³⁹. Однако организационная культура оценивалась не как интегрирующая, а как изолирующая. Так, респонденты отмечали малочисленность взаимоувязок и ограниченность обмена между отделами штаб-квартиры информацией в отношении программирования, управления финансами и решения кадровых вопросов и указывали, что это сказывается на разработке и осуществлении программ. Респонденты объясняли это отсутствием всеобъемлющей организационной стратегии и концепции, а также отсутствием конкретных указаний от руководства.

57. Высказывалась озабоченность по поводу отношений между штаб-квартирой и местными отделениями, а также между региональными узлами и программными отделениями. Сотрудники и партнеры отмечали, что из штаб-квартиры исходит сильно централизованная и забюрократизированная культура, которая блокирует обмен информацией, обставляет каждый этап необходимостью получать разрешения и приводит к чрезмерным задержкам с реализацией начинаний. В штаб-квартире сотрудники критиковали старшее руководство в штаб-квартире и на региональном уровне за нехватку дальновидности и указывали, что следствием используемой модели финансирования являются разобщенность и конкуренция между подпрограммами. Сотрудники странового отделения в Колумбии отмечали, что УНП ООН не занимается продвижением экспертных наработок, рассредоточенных по разным странам региона.

58. Сотрудники считали, что отсутствие внутренней или внешней коммуникационной стратегии ведет к нечеткости ролей и недоверию в организации⁴⁰. Один сотрудник отметил, что отношения между местным отделением и штаб-квартирой зависят от личностных характеристик и стиля управления. Указывалось, что если руководство и коллектив не понимают друг друга, то отношения и поддержка, предлагаемые штаб-квартирой, не достигают своей цели. Сотрудники местных отделений отмечали, что страдают от ненадежности финансирования, краткосрочности контрактов и ограниченности льгот и пособий, и говорили об ощущении того, что местные отделения вынуждены покрывать затраты штаб-квартиры. Так, сотрудники программного отделения в Кыргызстане и регионального отделения для южной части Африки жаловались на негарантированность трудоустройства и на отсутствие карьерных возможностей. Большинство старших руководящих должностей в организации занимали мужчины, и это

³⁹ Например, кампании «Голубое сердце против торговли людьми», разработанной Центром передового опыта в области статистической информации по вопросам управления, преступности, виктимизации и правосудия в Мексике.

⁴⁰ Соплауется с выводами из публикации: “Mid-term evaluation of Paris Pact Initiative Phase IV”, October 2018.

обстоятельство воспринималось как тиражирование культуры мужского доминирования. Внутренний обзор гендерного паритета в отделении по связям и партнерским отношениям в Мексике показал, что, несмотря на многочисленность сотрудников-женщин, существует значительный гендерный разрыв в заработной плате.

V. Заключение

59. Вклад УНП ООН в то, чтобы усилить у своих контрагентов способность противодействовать трансграничной преступности и незаконному трафику, был неоспорим. Однако его эффективность, действенность и надежность подрывались отсутствием адекватных взаимоувязок между глобальными, региональными и страновыми программами и отсутствием интеграции подпрограмм в точке приложения усилий. Кроме того, степень эффективности и надежности снижалась из-за неслаженности при разработке программ.

60. Мандаты, возложенные на УНП ООН, оказываемая им техническая помощь и его организаторские способности давали Управлению уникальную возможность взаимодействовать с государствами-членами при обсуждении политики и ее реализации на местах. Несмотря на свои сильные стороны, УНП ООН не использовало эту возможность в полной мере, что было вызвано отчасти его организационной структурой и культурой, отсутствием стратегического видения и ограниченностью интеграции, а отчасти моделью его финансирования. Эти факторы мешали УНП ООН добиваться внутреннего синергизма при составлении своих программ и поддерживать баланс между приоритетами доноров и приоритетами стран. Поэтому, чтобы заручиться внебюджетными средствами, ему периодически приходилось подчинять приоритеты страны интересам доноров. Это, в свою очередь, сказывалось на гармонизации усилий и на маневренности при достижении результатов на местах.

61. Хотя УНП ООН является членом страновой группы Организации Объединенных Наций и ведущим учреждением, отвечающим за цель 16 в области устойчивого развития, наблюдалось мало примеров его систематического сотрудничества с другими учреждениями — отчасти из-за асинхронных циклов планирования и финансирования, а отчасти из-за его малозаметности и слабого присутствия на местах. При наличии эффективной коммуникационно-пропагандистской стратегии в штаб-квартире и на местах УНП ООН могло бы успешнее заниматься привлечением средств на разработку совместных (как по географическому охвату, так и по тематическому профилю) программ с другими организациями.

VI. Рекомендации

62. УСВН выносит три важные рекомендации.

Рекомендация 1

63. УНП ООН следует разработать стратегический план, который рассчитан на осязаемые достижения (конкретные результаты, общие результаты, отдача) и способствует продвижению к целям в области устойчивого развития. Стратегический план должен включать схему результатов, отражающую концепцию преобразований в этой организации, а также стратегии и движители таких организационных преобразований, позволяющие добиваться результатов (в том числе

упорядоченную стратегию привлечения финансовых средств и оптимальные схемы распределения кадров между штаб-квартирой и местными отделениями).

Показатели выполнения: а) наличие стратегического плана, в том числе плана мобилизации ресурсов и совместной «дорожной карты», расписывающей для штаб-квартиры и для региональных и страновых отделений работу над привлечением финансовых средств; б) наличие схемы результатов, отражающей концепцию преобразований, четкие индикаторы достижения общих результатов и отдачи, а также проявления вклада в достижение целей в области устойчивого развития; с) наличие надежной системы организационного мониторинга, позволяющей отслеживать достижение конкретных результатов, общих результатов и отдачи.

Рекомендация 2

64. УНП ООН следует обеспечить, чтобы его стратегический план предусматривал полную интеграцию разных тем и региональных, глобальных и страновых программ, что позволит реагировать на национальные и трансграничные запросы и донорские приоритеты, систематически учитывая при этом гендерные и правочеловеческие соображения.

Показатели выполнения: а) наличие признаков того, что различные программы опираются на надежную исследовательскую базу; б) наличие признаков тематической интеграции и состыковки с глобальными, региональными и страновыми программами; с) наличие признаков систематического учета гендерных и правочеловеческих соображений при разработке программ, при их осуществлении и в отчетности об их реализации

Рекомендация 3

65. УНП ООН следует составить четкую «дорожную карту» сотрудничества с учреждениями Организации Объединенных Наций и другими международными организациями, которая бы учитывала их соответствующие мандаты и основывалась на сильных сторонах и сравнительных преимуществах каждого из участников, чтобы совместно способствовать достижению целей в области устойчивого развития на страновом уровне и в соответствии с национальными планами развития (или, когда она имеется, Рамочной программой Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития).

Показатель выполнения: наличие признаков, которые свидетельствуют о партнерстве, совместной деятельности и совместном финансировании с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и международными организациями на местах и позволяют судить о вкладе каждого участника в достижение целей в области устойчивого развития

(Подпись) Фатумата Ндиай
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Март 2021 года

Приложение*

Замечания, полученные от Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) хотело бы выразить признательность Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) за возможность представить замечания по вышеупомянутому докладу. УНП ООН всецело признаёт важность этой оценки и ценит совещательный и прозрачный подход, применявшийся на всем протяжении оценочного процесса.

УНП ООН положительно отмечает выводы, касающиеся его актуальности в деле борьбы с транснациональной преступностью и незаконным трафиком, его эффективности в укреплении потенциала своих контрагентов, а также признаваемой за ним роли ведущего учреждения, отвечающего за цель 16 в области устойчивого развития. Оно с признательностью отмечает далее, что в оценке освещаются сильные стороны УНП ООН в деле предупреждения транснациональной преступности и незаконного трафика и борьбы с ними, а также тот факт, что работа УНП ООН опиралась на эмпирические данные, выводимые из исследования глобальных тенденций. Кроме того, УНП ООН констатирует, что УСВН определило зависимость от внебюджетного и адресного финансирования в качестве фактора, сдерживающего способность УНП ООН полноценно реагировать на приоритеты странового уровня.

УНП ООН внимательно изучило доклад и находит, что выводы и рекомендации будут дополнительно способствовать работе УНП ООН над институциональным развитием, в том числе нескольким инициативам старшего руководства УНП ООН, реализуемым в 2020 году.

Вместе с тем УНП ООН хотело бы повторить, что выводы, касающиеся «Умоджи», представляются необоснованными, поскольку каких-то конкретных проблем не названо. Опыт последних лет показывает также, что многие из проблем с «Умоджей» в местных отделениях не носят системного характера, а связаны, скорее, с подходом или процедурой. Кроме того, не так давно (февраль 2020 года) произошли подвижки, в результате которых местным отделениям УНП ООН были делегированы полномочия на осуществление закупок в размере до 100 000 долл. США.

УНП ООН констатирует названные УСВН факторы, лимитировавшие оценку (так, не были посещены три региона из-за бюджетных ограничений и не производилось систематическое изучение программных логических схем). Поэтому, если учитывать эти лимитирующие факторы и то обстоятельство, что УСВН сосредоточилось исключительно на подпрограмме 1 и подпрограмме 2 (с упором на проблему незаконного оборота наркотиков), рекомендации, касающиеся общей стратегии УНП ООН и его операционной модели, представляются выходящими за изначальные параметры оценки.

Тем не менее УНП ООН соглашается с рекомендациями доклада и сопутствующими им соображениями общего характера. Приведенные ниже ответы являются частью более широкого плана действий УНП ООН в отношении этих рекомендаций и содержат примеры того, как рекомендации будут

* В настоящем приложении Управление служб внутреннего надзора приводит полный текст замечаний, полученных от Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности. Эта практика была введена в соответствии с резолюцией [64/263](#) Генеральной Ассамблеи по рекомендации Независимого консультативного комитета по ревизии.

использоваться. При этом УНП ООН постарается заручиться поддержкой государств-членов в том, чтобы продвигаться к их выполнению.

Рекомендация 1: УНП ООН принимает эту рекомендацию. Общеорганизационная стратегия, полностью учитывающая моменты, затронутые в ходе этой оценки, уже находится в разработке. В зависимости от контекста и имеющихся ресурсов будут реализованы некоторые или все компоненты, высеченные УСВН. Однако УНП ООН может оказаться не в состоянии полностью выполнить просьбу об оптимальной схеме распределения кадров между штаб-квартирой и местными отделениями. Необходимость поддерживать гибкость и чуткость программирования на национальном, региональном и глобальном уровнях ограничивает возможность заранее определять и последовательно поддерживать кадровую укомплектованность.

Рекомендация 2: УНП ООН принимает эту рекомендацию. Новая стратегия, которая в настоящее время находится в разработке, будет выстроена как по тематической, так и по географической осям. Она будет опираться на различные данные, в том числе получаемые путем ситуационного анализа, и позволит дополнительно усилить внутреннее сотрудничество по линии проектов и программ УНП ООН. Ее осуществление будет происходить посредством составления схем результатов, которые являются частью программ УНП ООН на всех уровнях. Эта стратегия будет предусматривать триангуляцию запросов, высказываемых партнерами по развитию, приоритетов доноров, исследовательских данных, аналитических выкладок, а также других сведений, полученных УНП ООН. При этом соображения гендерного равенства систематически включаются в разработку всех программ. УНП ООН будет и впредь интегрировать тему защиты и поощрения прав человека во все этапы программного цикла и субстантивные области.

Рекомендация 3: УНП ООН принимает эту рекомендацию. Однако разработка подробной «дорожной карты» для расширения сотрудничества с другими структурами Организации Объединенных Наций может оказаться непростой задачей, поскольку сотрудничество зависит от контекста — как тематического, так и географического. Тем не менее УНП ООН всецело привержено реформенным инициативам Организации Объединенных Наций и совместной работе с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и намеревается прилагать при этом усилия к выявлению передовых наработок, подсказываемых совместными мероприятиями и совместными программами. Кроме того, УНП ООН проследит за активизацией своих усилий по проведению совместной деятельности и совместного сбора финансовых средств. Из-за взаимосвязанности целей в области устойчивого развития и используемой Секретариатом системы общеорганизационного планирования ресурсов («Умоджа») дезагрегирование по целям в области устойчивого развития может оказаться непростой задачей, но будет изучено дополнительно. Наконец, УНП ООН продолжит усилия по содействию государствам-членам в достижении целей в области устойчивого развития на страновом, региональном, глобальном и тематическом уровнях.