



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
31 May 2007
Russian
Original: English

Шестьдесят первая сессия

Пункт 124 повестки дня

Объединенная инспекционная группа

Второй обзор осуществления соглашений о штаб-квартирах, заключенных организациями системы Организации Объединенных Наций: предоставление принимающими странами помещений для штаб-квартир и других возможностей

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи для рассмотрения свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Второй обзор осуществления соглашений о штаб-квартирах, заключенных организациями системы Организации Объединенных Наций: предоставление принимающими странами помещений для штаб-квартир и других возможностей» (см. A/61/694).



Резюме

Организации системы в целом позитивно восприняли выводы и рекомендации Объединенной инспекционной группы, содержащиеся в ее докладе (см. A/61/694). Главной задачей доклада было выявление передовой практики в улучшении качества помещений для штаб-квартир и других возможностей в соответствии с соглашениями о штаб-квартирах, заключенными организациями системы Организации Объединенных Наций. Он содержит полезный анализ, который будет содействовать обеспечению правовых и практических аспектов деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций. Внимание в нем акцентируется на важности периодического обзора положений соглашений с принимающими странами, с тем чтобы выявленная передовая практика учитывалась в действующих соглашениях в интересах содействия внедрению эффективной и согласованной практики и политики в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Отмечая, что выполнение некоторых содержащихся в докладе рекомендаций будет связано с трудностями правового характера, организации принимают к сведению напоминания Группы государств-членам о необходимости выполнять их обязательства в соответствии с применимыми соглашениями о штаб-квартирах.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляет собой второй по счету обзор осуществления соглашений о штаб-квартирах, заключенных организациями системы Организации Объединенных Наций. В то время как первый доклад, озаглавленный «Анализ соглашений о штаб-квартире, заключенных организациями системы Организации Объединенных Наций: вопросы людских ресурсов, затрагивающие персонал» (см. A/59/526), был посвящен вопросам, связанным с реформой управления людскими ресурсами, в настоящем докладе основное внимание уделяется помещениям для штаб-квартир и другим вопросам, включая выдачу виз, налогообложение, свободу передвижения по территории принимающих стран и обеспечение безопасности. В докладе предпринимается попытка выявить передовую практику и внести вклад в выработку организациями согласованных стандартов в этих областях.

II. Общие замечания

2. Организации системы Организации Объединенных Наций с удовлетворением отмечают круг вопросов, охваченных в докладе Объединенной инспекционной группы, своевременность его подготовки и глубину проведенного в нем анализа. Они отмечают, что в докладе определены соглашения, которые регулируют статус организаций и их персонала на территории страны пребывания и предусматривают определенные возможности, привилегии и иммунитеты для облегчения эффективной и независимой работы организаций. В нем также признается, что базой для действующих соглашений о штаб-квартирах являются положения пункта 1 статьи 105 Устава Организации Объединенных Наций и конвенций о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений.

3. В духе доклада большинство организаций системы сообщают о том, что в целом и за исключением некоторых отдельных специфических вопросов они поддерживают отличные отношения с правительствами принимающих стран и что их полностью устраивают действующие в настоящее время соглашения с принимающими странами. Многие организации отмечают, что они ведут открытый диалог с принимающими их странами по всем возникающим проблемам, и указывают, что во многих случаях им предоставляются превосходные и иногда весьма щедрые услуги.

4. По мнению некоторых организаций, повышению ценности доклада Объединенной инспекционной группы способствовало бы признание полезной практики и существующих проблем в местах расположения региональных комиссий. Так, созданный в июле 1997 года Экономической комиссией для Африки и принимающей страной совместный комитет является примером эффективной практики или вариантом, который мог бы быть включен в часть V доклада.

III. Конкретные замечания по рекомендациям

Рекомендация 1

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует напоминать своим должностным лицам и сотрудникам об их обязанности служить примером в деле уважения законов, норм, традиций и обычаев принимающих стран.

5. Организации системы всецело согласны с данной рекомендацией, причем многие из них указывают, что они уже предпринимают шаги для того, чтобы напоминать сотрудникам об их обязанностях в этой связи, прежде всего за счет поддержания регулярной связи с сотрудниками. Организации отмечают, что в отношении всех сотрудников уже применяются такие основные ценности, как добросовестность, уважение разнообразия культур или признание ценности многообразия, которые включены в описания должностей и являются составной частью процесса найма, отбора и служебной аттестации персонала. Некоторые организации изучают дополнительные шаги, включая возможность принятия дисциплинарных мер в особо серьезных случаях, когда сотрудники не соблюдают местные законы или не уважают личные правовые или финансовые обязательства.

6. Хорошо разработанные правила и процедуры в этой области имеет Секретариат Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, причем соблюдение этих правил процедур обеспечивается практикой Административного трибунала Организации Объединенных Наций. В правиле 101.2 (с) Правил о персонале предусматривается, что одной из основных обязанностей сотрудников Организации Объединенных Наций является уважение местных законов и соблюдение частных правовых обязательств, включая, в частности обязательство выполнять постановления компетентных судов. Кроме того, в правиле 104.4 (d) Правил о персонале предусматривается, что сотрудники, в отношении которых в местном суде возбуждено уголовное преследование, обязаны немедленно уведомить об этом Генерального секретаря, с тем чтобы могло быть вынесено постановление о принятии надлежащих мер. Хотя Организация в качестве общего принципа не вмешивается в личные дела своих сотрудников, Генеральный секретарь наделен широкими полномочиями определять, какие действия могут представлять собой неправомерное поведение, причем нарушение местных законов может быть предметом дисциплинарного разбирательства в том случае, если оно бросает тень на организацию, несовместимо с надлежащим выполнением функций сотрудника или наносит ущерб независимости или беспристрастности сотрудника. Кроме того, с 1999 года действует система вычетов из заработной платы, призванная обеспечить реальную правовую помощь в тех случаях, когда сотрудники не выполняют решение суда о выплате алиментов.

Рекомендация 2

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует:

- а) напоминать принимающим странам об их правовых обязательствах, связанных с соглашениями о штаб-квартирах, и о выгодах, вытекающих из присутствия организаций системы Организации Объединенных Наций на их территории, а также о том, что полное осуществление соглашений о штаб-квартирах также отвечает их интересам;**
- б) обратиться к их соответствующим административным руководителям с просьбой с соответствующей периодичностью докладывать об осуществлении соглашений о штаб-квартирах.**

7. Организации отмечают, что данная рекомендация адресована директивным органам, и в целом поддерживают эту рекомендацию. Большинство организаций указывают, что случаи, когда они сталкиваются с трудностями в отношениях с принимающими их странами, довольно редки, в связи с чем часто делать напоминания подобного рода нет необходимости, несмотря на возникающие иногда проблемы в конкретных областях. Вместе с тем данное положение не является характерным абсолютно для всех, и некоторые организации сталкиваются с существенными трудностями в этой связи.

Рекомендация 3

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует договариваться с принимающими странами о предоставлении организациям более щедрых условий в деле приобретения или переоборудования помещений их штаб-квартир, например, за счет бесплатного предоставления помещений, беспроцентного кредитования или частичного покрытия расходов, и всячески призывать их к этому.

8. Организации системы согласны с данной рекомендацией и отмечают, что в результате переговоров с властями принимающей страны иногда удается получить щедрые взносы, связанные с помещениями для штаб-квартир. Кроме того, Генеральный секретарь всегда стремится предлагать принимающим странам предоставлять организациям более щедрые условия в плане помещений и обеспечивать, чтобы эти вопросы удовлетворительно решались до заключения соглашений и установления физического присутствия. Именно такие усилия позволили недавно завершить переговоры с правительством принимающей страны о субсидировании аренды помещений в Женеве.

Рекомендация 4

Директивным органам тех организаций системы Организации Объединенных Наций, которые покрывают затраты на капитальный ремонт и переоборудование помещений своих штаб-квартир полностью или частично, следует создать специальный фонд для обеспечения достаточных финансовых ресурсов на такой ремонт или переоборудование в их регулярных бюджетах, если они еще не сделали этого.

9. Организации согласны с рекомендацией 4, и те организации, к которым данная рекомендация применима, указывают, что они добились определенного успеха в этом направлении. Например, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) отмечает, что ее дирек-

тивному органу будет представлено предложение о выделении в регулярном бюджете ЮНЕСКО специального фонда для обеспечения адекватного финансирования работ по капитальному ремонту и переоборудованию. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) отмечает, что она уже располагает для таких целей фондом недвижимости (что подтверждается в приложении II на стр. 29 доклада Объединенной инспекционной группы в части, касающейся ВОЗ). Секретариат Организации Объединенных Наций отмечает, что наличие такого многолетнего счета облегчило бы осуществление многолетних программ переоборудования. В настоящее время финансовые ресурсы для целей капитального ремонта и переоборудования отделений Организации Объединенных Наций в Женеве, Вене и Найроби и в региональных комиссиях проводятся по конкретным разделам регулярного бюджета Организации Объединенных Наций отдельно от других потребностей расположенных в этих местах службы отделений. Средства, выделяемые для этой цели в Центральных учреждениях, утверждаются на двухгодичной основе.

Рекомендация 5

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций, штаб-квартиры которых находятся в одной принимающей стране, следует:

- а) рассмотреть вопрос о создании совместного официального форума, аналогичного Комитету по сношениям со страной пребывания в Нью-Йорке, для укрепления отношений с принимающей страной;**
- б) обеспечить выделение достаточных ресурсов из их регулярного бюджета для поддержки создания и должного функционирования этого официального форума.**

10. Отмечая, что данная рекомендация адресована директивным органам, организации высказали по данному вопросу самые разнообразные мнения. Организации системы Организации Объединенных Наций, базирующиеся в Нью-Йорке, отмечают, что Комитет по сношениям со страной пребывания является вспомогательным органом, учрежденным Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 2819 (XXVI) от 15 декабря 1971 года, и функционирует вполне удовлетворительно. Кроме того, как отмечено в докладе Объединенной инспекционной группы, аналогичный орган, именуемый Комитетом по связям со страной пребывания, был учрежден в Найроби для решения проблем, конкретно относящихся к взаимоотношениям между отделениями Организации Объединенных Наций и кенийскими властями. В состав Комитета по связям со страной пребывания входят представители соответствующих государственных министерств и должностные лица, представляющие Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби, Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), а также Координатор-резидент Организации Объединенных Наций, который представляет региональные и страновые отделения системы Организации Объединенных Наций. Вместе с тем цели предлагаемого Объединенной инспекционной группой межправительственного органа и Комитета по связям со страной пребывания в Найроби различаются, но, поскольку организации системы Организации Объединенных Наций, базирующиеся в Кении, удовлетворены достигнутыми результатами работы этого комитета, рекомендуется оставить этот форум без изменений и не привлекать к

участию в его работе дипломатический корпус. Генеральный секретарь считает, что в том случае, если у дипломатических представительств возникнет необходимость в соответствующем представительном органе в Найроби, они могут пожелать создать отдельный форум, который бы занимался отстаиванием интересов дипломатического сообщества в Кении.

11. Хотя в целом многие организации согласны с тем, что учреждение аналогичных вспомогательных органов в местах службы пошло бы на пользу дипломатическому сообществу, отделениям Организации Объединенных Наций и их сотрудникам в этих местах службы, некоторые организации указывают, что они удовлетворены качеством своих отношений с принимающей страной и поэтому не видят особой необходимости в создании таких органов. Например, в Вене по результатам изучения вопроса о создании совместного комитета/форума по сношениям со страной пребывания было принято решение о том, что создание такого комитета не обязательно пойдет на пользу организациям. Как указано в рекомендации, существование таких комитетов влечет за собой определенные финансовые издержки, точная оценка величины которых невозможна без предварительного определения потребностей в обслуживании таких комитетов.

Рекомендация 6

Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой поручить генеральным директорам отделений Организации Объединенных Наций в Найроби и Вене обеспечить координацию создания таких совместных форумов во взаимодействии с принимающими странами и другими организациями системы Организации Объединенных Наций, базирующимися в этих местах службы.

12. Поскольку данная рекомендация адресована руководству отделений в Вене и Найроби, организации предпочли воздержаться от широкого обсуждения данной рекомендации, ограничившись предположением о том, что у генеральных директоров этих отделений может не оказаться достаточных полномочий для создания такого форума, который будет входить в сферу ведения государств-членов. Кроме того, как отмечалось в докладе Объединенной инспекционной группы и в замечаниях к рекомендации 5 выше, базирующиеся в Найроби организации удовлетворены работой Комитета по связям со страной пребывания, а базирующиеся в Вене организации считают, что существующий механизм поддержания отношений с принимающей страной вполне отвечает их требованиям.

Рекомендация 7

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует:

- а) напомнить принимающим странам об их обязательствах в соответствии с соглашениями о штаб-квартирах оформлять визы для сотрудников и должностных лиц организаций системы Организации Объединенных Наций бесплатно и своевременно;**

b) предлагать принимающим странам устанавливать разумные сроки для обработки виз во взаимодействии с организациями в целях недопущения задержек и отказов в выдаче виз, особенно тем должностным лицам и сотрудникам, которым ранее такие визы уже выдавались;

c) отчитываться перед директивными органами о достигнутых результатах.

13. Организации поддерживают данную рекомендацию и отмечают, что она по сути повторяет аналогичную рекомендацию из первого доклада Объединенной инспекционной группы о соглашениях о штаб-квартирах. Хотя некоторые организации, как указано в докладе, сталкиваются с чрезмерными задержками, другие организации отмечают, что подобные случаи весьма редки. Секретариат Организации Объединенных Наций указывает на принятую Шестым комитетом Генеральной Ассамблеи резолюцию 61/41 о докладе Комитета по сношениям со страной пребывания, в котором Комитет рассчитывает на то, что страна пребывания активизирует свои усилия в областях, указанных в рекомендации. Тем не менее Секретариат считает, что в связи с выполнением этой рекомендации возникнут трудности, поскольку в ней Генеральному секретарю рекомендуется напоминать о необходимости решать связанные с визами вопросы правительствам всех принимающих стран, в которых существуют постоянные отделения Организации. Поэтому Секретариат считает, что те незначительные трудности, которые возникают в связи с выдачей виз и связаны с задержками и сборами, могут по-прежнему решаться, когда это необходимо, на двусторонней основе.

Рекомендация 8

Координационному совету руководителей системы Организации Объединенных Наций следует регулярно рассматривать вопрос о практическом осуществлении привилегий и иммунитетов, предоставляемых международным организациям, особенно применительно к толкованию таких терминов, как «прямые и косвенные налоги», «сборы», «начисления» и «плата за услуги», для обеспечения их единообразного применения принимающими странами в контексте соглашений о штаб-квартирах.

14. Анализируя этот вопрос, Объединенная инспекционная группа описывает ряд ситуаций, в которых взимаемые в разных странах с сотрудников Организации Объединенных Наций налоги и сборы различаются. Инспекторы отмечают, например, что в некоторых странах сотрудники некоторых уровней могут осуществлять беспощинную покупку автомобилей и продавать их через два года, тогда как в других странах сотрудникам может потребоваться выждать шесть лет, прежде чем они смогут продать без уплаты налога купленный беспощинно автомобиль. Они считают, что некоторые из таких расхождений могут проистекать из отсутствия четких определений и различного толкования терминов, используемых для описания таких налогов или сборов. Организации в целом поддерживают стремление Объединенной инспекционной группы добиться определенной последовательности в применении таких терминов и заявляют о своей готовности оказать поддержку Координационному совету руководителей, если такая поддержка потребует для выполнения данной рекомендации.

Рекомендация 9

Генеральному секретарю следует поручить Генеральному директору Организации Объединенных Наций в Найроби предпринять усилия по проведению переговоров с принимающей страной об установлении практики «наиболее благоприятного режима», применяемого в других местах службы, в целях обеспечения единых стандартов при предоставлении возможностей, привилегий и иммунитетов всем должностным лицам и сотрудникам Организации Объединенных Наций в Найроби, будь то работающим в штаб-квартире или в региональных, местных или страновых отделениях.

15. Поскольку данная рекомендация адресована конкретно Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби, организации в целом воздержались от замечаний, отметив только, что Отделение предпринимает усилия для достижения взаимоприемлемого решения по данному вопросу. Комитет по связям со страной пребывания заручился согласием правительства Кении на предмет согласования и распространения привилегий и иммунитетов, предусмотренных соглашением ЮНЕП, ООН-Хабитат и Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби с принимающей страной, на сотрудников всех организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций, работающих в Кении, на основании принципа «наиболее благоприятного режима», применяемого в настоящее время в отношении Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби, ООН-Хабитат и ЮНЕП. Вместе с тем правительство высказало просьбу о том, чтобы Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби взяло на себя решение вопросов связи/предоставления привилегий от имени всех учреждений системы Организации Объединенных Наций в Кении для целей контроля и подотчетности. Отделение также приступило к обсуждению с другими расположенными в Кении отделениями Организации Объединенных Наций вопроса о создании общей службы, которая бы выполняла предложенные правительством функции.

16. Некоторые организации отмечают, что вопрос о «наиболее благоприятном режиме» можно рассматривать и применительно к другим местам службы, помимо Найроби, в частности применительно к Вене, и что его изучение необходимо продолжить.

Рекомендация 10

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует:

- а) выделить соответствующие финансовые ресурсы для обеспечения надлежащих и реалистичных мер безопасности во всех местах службы;**
- б) напомнить принимающим странам об их обязанности обеспечивать надлежащую безопасность помещений и сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций.**

17. Поскольку обеспечение надлежащей безопасности сотрудников остается одной из первоочередных задач всех организаций системы Организации Объединенных Наций, они поддерживают данную рекомендацию. Вместе с тем организации высказывают определенные оговорки в связи с тем, чтобы напоминать принимающим странам об их обязанности обеспечивать надлежащую безопасность организаций системы Организации Объединенных Наций, их по-

мещений и сотрудников. Они считают, что прежде всего организациям необходимо добиваться, чтобы соглашения с принимающими странами должным образом отражали ответственность за обеспечение безопасности, и обеспечивать соответствующий пересмотр этих соглашений с использованием стандартных формулировок. Кроме того, они отмечают, что относительно высокая стоимость мероприятий по обеспечению надлежащей безопасности помещений и персонала Организации Объединенных Наций не должна сказываться на выполнении в полном объеме требований, касающихся обеспечения безопасности. Учитывая, что процесс внесения поправок в соглашения с принимающими странами занимает весьма длительное время, Секретариат Организации Объединенных Наций отмечает, что Департамент по вопросам охраны и безопасности будет по-прежнему сосредоточивать свои усилия на совершенствовании взаимодействия с принимающими странами на всех уровнях, включая политические обязательства, пропаганду принятых в принимающих странах принципов и рекомендаций и, в необходимых случаях, предоставление поддержки страновым группам Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 11

Генеральному секретарю следует поручить Департаменту по вопросам охраны и безопасности:

- а) пересмотреть минимальные оперативные стандарты безопасности для штаб-квартир в целях разработки более реалистичных и практически выполнимых требований к безопасности для утверждения Межучрежденческой сетью по вопросам обеспечения безопасности;**
- б) во взаимодействии с организациями, арендующими помещения на коммерческой основе, и организациями, сдающими в аренду офисные помещения в своих штаб-квартирах субъектам, не связанным с Организацией Объединенных Наций, разработать руководящие принципы для применения минимальных оперативных стандартов безопасности для штаб-квартир с учетом их специфических обстоятельств.**

18. Организации системы приветствуют данную рекомендацию. Они отмечают, что Департамент по вопросам охраны и безопасности выполняет функции технического консультанта при проведении оценок положения в области безопасности и в связи с применением минимальных оперативных стандартов безопасности для штаб-квартир и что в рекомендации 62 Межучрежденческой сети по вопросам обеспечения безопасности от 2006 года одобряется предложение о том, чтобы за счет сведения воедино различных документов по минимальным оперативным стандартам безопасности для штаб-квартир в один всеобъемлющий документ устранить явную путаницу в применении минимальных оперативных стандартов безопасности для штаб-квартир, минимальных оперативных стандартов безопасности и минимальных оперативных стандартов безопасности жилых помещений. Организации считают, что Департаменту по вопросам охраны и безопасности необходимо, по мере возможности, разработать всеобъемлющий базовый документ по минимальным оперативным стандартам безопасности, который бы удовлетворял требованиям как мест службы Секретариата Организации Объединенных Наций, так и отделений, учреждений, фондов и программ, включая штаб-квартиры учреждений в местах службы категории Н. Для подготовки общего свода передовых практических методов и стандартов физической безопасности при одновременном обеспечении

того, чтобы в минимальных оперативных стандартах безопасности для каждой страны и места службы учитывались конкретные результаты оценки риска в области безопасности в этих странах и местах службы, необходимо задействовать обширный опыт и специальные знания служб охраны и безопасности.

Рекомендация 12

Генеральному секретарю следует и впредь настоятельно призывать принимающие страны соблюдать их обязательства, содержащиеся в соглашениях о штаб-квартирах, и предоставлять полный доступ и свободу передвижения всем должностным лицам и сотрудникам Организации Объединенных Наций в целях содействия полнокровному функционированию Организации.

19. Хотя организации поддерживают данную рекомендацию, они также отмечают, что в большинстве мест службы не возникает каких-либо значительных проблем в связи с доступом должностных лиц и сотрудников Организации Объединенных Наций к помещениям Организации Объединенных Наций и что в некоторых местах службы любые ограничения на передвижение действуют только на территории принимающей страны и в отношении неофициальных, частных поездок. В Нью-Йорке такие вопросы регулярно обсуждаются в Комитете по сношениям со страной пребывания и, когда это необходимо, доводятся до сведения соответствующих органов в Секретариате. Например, Секретариат Организации Объединенных Наций принимает к сведению просьбу Генеральной Ассамблеи, содержащуюся в пункте 4 ее резолюции 61/41, о том, чтобы принимающая страна рассмотрела вопрос о снятии остающихся ограничений на поездки, и отмечает, что в течение отчетного периода были сняты некоторые ограничения на поездки, ранее применявшиеся принимающей страной в отношении сотрудников представительств некоторых стран и сотрудников Секретариата, являющихся гражданами определенных стран.

20. Вместе с тем организации признают, что, как указано в докладе Объединенной инспекционной группы, в некоторых местах службы данный вопрос по-прежнему вызывает серьезную обеспокоенность.