JIU/REP/84/10

ОБЩИЕ СЛУЖБЫ ОРГАНИЗАЦИЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ВЕНСКОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ЦЕНТРЕ (ВМЦ)

Подготовлено
Александром С. Ефимовым,
Эрлом Д. Сомом
и Миленко Вуковичем

Объединенная инспекционная группа

Женева

Июль, 1984 год

ОБЩИЕ СЛУЖБЫ ОРГАНИЗАЦИЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ВЕНСКОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ЦЕНТРЕ (ВМЦ)

Подготовлено
Александром С. Ефимовым,
Эрлом Д. Сомом
и Миленко Вуковичем

Объединенная инспекционная группа

Содержание

		Пункты	Стр.
I.	ВВЕДЕНИЕ	1- 5	1- 2
II.	ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА	6-18	3-7
III.	ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩИХ СЛУЖБ ВМЦ И УПРАВЛЕНИЕ ИМИ	19-59	8-20
	A. Общее положение	19-28	8-10
	B. Отдельные общие службы	29-59	11-20
	i) Службы, управляемые МАГАТЭ	29-48	11-16
	ii) Службы, управляемые ЮНИДО	49-58	16-18
	iii) Служба, управляемая Организацией Объединенных Наций	59	18-19
IV.	ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ЮНИДО В СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ	60-78	20-27
	A. Новый официальный статус	60	20
	B. Соответствующие уставные положения	61-62	20-21
	C. Позиция государств-членов	63-65	21-22
	D. Меры, осуществленные или предусмотренные Генеральным секретарем	66-75	22-26
	E. Позиции секретариатов ЮНИДО и МАГАТЭ	76	27
	F. Мнение ОИГ	77-78	27
V.	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	79-97	28-33
	A. Существующие общие службы	79-81	28-29
	B. Будущие общие службы	82-97	29-33

GE.84-02228

Приложения:

<u>Приложение I</u>: Расходы по регулярному бюджету организаций ВМЦ в 1983 году.

<u>Приложение II</u>: Расходы на персонал, оперативные расходы и структура разделения расходов общих служб ВМЦ на 31 декабря 1983 года.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Официальное совещание по вопросу о преобразовании ЮНИДО в специализированное учреждение (именуемое в дальнейшем Официальное совещание) состоялось в Вене (Австрия) с 12 по 16 мая 1983 года. Пункты 29 и 30 доклада совещания, касающиеся последствий получения ЮНИДО статуса специализированного учреждения для существующих общих служб в Венском международном центре, гласят следующее:

> "Было признано, что любые изменения существующих рабочих соглашений между Организацией Объединенных Наций и ЮНИДО и общих служб в Венском международном центре в результате преобразования ЮНИДО в специализированное учреждение представляют собой вопрос, который после преобразования ЮНИДО в специализированное учреждение подлежит разработке соответствующими органами заинтересованных организаций с учетом необходимости обеспечить эффективность и действенность системы Организации Объединенных Наций. Было рекомендовано просить Объединенную инспекционную группу провести изучение этого вопроса и представить свой доклад на рассмотрение компетентных органов новой ЮНИДО и других заинтересованных организаций.
>
> Если бы изменения в существующих соглашениях были сочтены необходимыми, они были бы произведены в любом случае с учетом интересов заинтересованных организаций: Организации Объединенных Наций, ЮНИДО и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), - и в соответствии с установленными процедурами, регулирующими подобные соглашения".

2. Термин "общие службы" или точнее "общие вспомогательные службы" в том значении, в котором он используется в Организации Объединенных Наций, касается тех вспомогательных служб в области администрирования, финансирования и управления, которые обеспечиваются совместно с Департаментом по вопросам администрации и управления для нескольких пользователей, включая следующих крупных пользователей: различные департаменты Организации Объединенных Наций, другие организации Организации Объединенных Наций, Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций и внебюджетные программы.

3. Обеспечение совместного обслуживания также старо, как история администрирования; однако его современные организационные корни лежат в научных методах расчета издержек, которые первоначально применялись при производственных операциях, однако были затем расширены и стали включать административные операции независимо от того, когда применяется концепция "центров расходов". В этом смысле "центр издержек" просто представляет собой пользователя услугой, для которого расходы могут быть оценены либо во время пользования, либо, что более удобно, в конце согласованного периода времени: поквартально, раз в полгода и ежегодно или раз в два года.

4. Со временем применение концепции совместного обеспечения вспомогательного обслуживания расширилось и стало включать не только производственные/промышленные операции, но также и административные, чаще всего в рамках одной организации, независимо от того, осуществляются ли эти операции в рамках штаб-квартиры или в отделениях. В системе Организации Объединенных Наций применение этой концепции было расширено еще больше и включает совокупность услуг, предоставляемых от имени некоторых или всех организаций системы Организации Объединенных Наций. Такими случаями являются общие мероприятия в отношении Объединенной инспекционной группы, Комиссии по международной гражданской службе и Консультативного комитета по административным вопросам.

В оперативном смысле большое значение имеют совместные услуги, предоставляемые на местах ПРООН от имени почти любого учреждения; общие мероприятия по снабжению Межучрежденческой группы услуг по снабжению, находящейся в Женеве; и некоторые общие административные мероприятия в Вене, составляющие предмет данного исследования, о чем просило Официальное совещание.

5. При выполнении этого исследования инспектора смогли приобрести знания и опыт в отношении персонала нескольких организаций системы Организации Объединенных Наций в Женеве, Риме и Нью-Йорке и расширить свои представления о концепциях, лежащих в основе мероприятий по общей вспомогательной службе, и применить их к конкретной ситуации в Вене, в связи с чем инспектора имели продолжительные и полезные заседания с несколькими членами персонала МАГАТЭ, ЮНИДО и Отделения Организации Объединенных Наций в Вене. Инспектора благодарят всех указанных лиц за их весьма ценный вклад в данное исследование, в частности их сотрудничество при разработке критерия, используемого при определении того, будет ли конкретное административное, финансовое и управленческое обслуживание осуществляться более эффективно в соответствии с общими мероприятиями.

II. ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА

6. Значительное влияние на создание общих и прочих служб организаций Организации Объединенных Наций в Вене оказал тот факт, что Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Организация Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и другие органы Организации Объединенных Наций размещались в Вене в самое различное время в течение 20-летнего периода: МАГАТЭ в 1957 г., ЮНИДО в 1967 г., а другие органы Организации Объединенных Наций в 1979 году. Крупнейшими подразделениями Организации Объединенных Наций являлись: Центр по проблемам социального развития и гуманитарным вопросам, Отделение по праву международной торговли, Управление по правовым вопросам (оба - из Нью-Йорка), Отдел по наркотическим средствам, секретариат Международного совета по контролю за наркотическими средствами, Фонд Организации Объединенных Наций для борьбы против злоупотреблений наркотическими средствами и Отдел по социальным вопросам (из Женевы). В 1978 г. в Вену из Бейрута переведено БАПОР.

7. Поскольку МАГАТЭ уже обладала хорошо устоявшейся инфраструктурой и опытом, то когда в 1967 г. в Вене появилось ЮНИДО, обе организации сочли, что будет менее дорогостоящим и более целесообразным скорее использовать совместно некоторые основные службы МАГАТЭ, а не создавать дублирующие вспомогательные службы. Таким образом, медицинская и библиотечная службы, обслуживание на ЭВМ, службы снабжения в штаб-квартире, типографские и множительные службы, а также службы по жилищному вопросу,уже созданные МАГАТЭ для собственных целей, в течение ряда лет успешно использовались также ЮНИДО на основе возмещения понесенных издержек. За другие вспомогательные службы, такие, как отдел кадров, финансовая служба и общее обслуживание,по-прежнему отвечала каждая из этих двух организаций. В результате этого система общих служб для МАГАТЭ и ЮНИДО действовала за несколько лет до перевода других подразделений Организации Объединенных Наций в Вену и переезда в 1979 г. всех организаций в их новые помещения в Венском международном центре (ВМЦ).

8. В ожидании их переезда в ВМЦ МАГАТЭ и ЮНИДО создали в январе 1974 г. Совместную рабочую группу для определения того, какими службами обе данные организации могут руководить совместно после того, как они займут свои новые помещения. Группа изучила следующие девять областей: снабжение; контроль за поставками и инвентарный контроль; кооперативный магазин; ресторанное обслуживание; размножение и распространение документов; обслуживание на ЭВМ; библиотека; управление зданиями и охрана. Группа пришла к выводу, что указанные службы могут функционировать в рамках мероприятий по общему обслуживанию в новой штаб-квартире. Что касается структуры управления, которую необходимо принять для обеспечения указанного обслуживания, рассматривались три варианта:

a) независимая администрация, под руководством которой отдельная организация, которая должна быть создана для этой цели, будет осуществлять все функции общего обслуживания. Эта организация будет представлять собой крупный независимый орган с собственным бюджетом, хотя и подотвественный как МАГАТЭ, так и ЮНИДО, в который будет переведен соответствующий персонал из обеих организаций;

b) совместная администрация со структурой управления, в которой общие службы будут также сгруппированы в единый организационный элемент, который не будет составлять, однако, отдельное юридическое лицо, а будет являться частью двух данных организаций. Персонал будет набран как из МАГАТЭ, так и ЮНИДО, но члены персонала останутся сотрудниками своих основных организаций. Издержки совместного подразделения будут поделены между двумя организациями;

c) приданная администрация, в рамках которой структура управления каждой общей службы должна придаваться одной или другой организации таким образом, что будет достигнут общий баланс ответственности между двумя данными организациями. Организация, предоставляющая конкретное обслуживание, будет получать оплату от организации-пользователя (организаций-пользователей) в соответствии с формулой разделения расходов, которая должна быть разработана. Весь персонал, работающий в общей службе - это сотрудники организации, отвечающей за данную службу.

9. Из этих трех вариантов Группа рекомендовала "приданную администрацию", признавая, что каждый из трех вариантов имеет недостатки.

10. Девять служб, рассмотренные Группой, были выбраны "из значительного числа потенциальных областей для общих служб". Некоторыми из этих потенциальных областей, исключенных из круга полномочий Группы, были следующие области:

Финансовая служба	- страхование имущества, казначей/кассир;
Кадры	- медицинская служба, страхование здоровья и жизни, подготовка по иностранным языкам, кадровые службы, включая общее культурно-бытовое обслуживание и классификацию работы работников ручного труда;
Обслуживание конференций	- устный перевод, письменный перевод, обслуживание конференций, книжный магазин;
Общественная информация	- аудиовизуальные средства, рабочие помещения для сотрудников прессы, связь с общественностью;
Общее обслуживание	- средства связи, дипломатическая почта Организации Объединенных Наций и почтовая служба, перевозки и курьеры, организация поездок, визы и пропуска, архивы, приемы, служба рассыльных, связь с австрийскими властями;
Прочие службы	- банки и агенты по организации путешествий, почта и газетные киоски.

11. Доклад Группы обсуждался в рамках ЮНИДО и МАГАТЭ и вызвал длительные переговоры между обеими организациями. В результате указанных переговоров в течение 1975 и 1976 гг. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, Генеральный директор МАГАТЭ и Директор-исполнитель ЮНИДО подписали 31 марта 1977 г. в МВЦ Меморандум о взаимопонимании относительно организации общих служб. В отличие от рассмотренного выше доклада Совместной группы МАГАТЭ/ЮНИДО, в котором предусматривалась система общих служб с участием лишь двух данных организаций, в Меморандуме предусматривались мероприятия по общему обслкживанию, касающиеся трех независимых участников, однако рекомендации Группы существенным образом не изменялись.

12. В Меморандуме были сформулированы следующие принципиальные меры:

a) функции работы и обслуживания помещений Донаупарка будут определяться "основным принципом, согласно которому Организация Объединенных Наций, ЮНИДО и МАГАТЭ несут совместную ответственность, и общее обслуживание будет осуществляться в духе сотрудничества";

b) будет создан трехсторонний комитет, представляющий три данные организации, для осуществления руководства в области политики и общего руководства планированием и осуществлением мероприятий по общему обслуживанию;

c) будут разработаны и согласованы принципы рассмотрения кадровых вопросов, возникающих в связи с созданием общих служб;

d) будет создана специальная группа по финансовым вопросам для изучения финансовых аспектов общего обслуживания и предложения процедур, включая формулы разделения расходов.

13. Кроме этого, в Меморандуме предусматривалось следующее распределение обязанностей, связанных с функционированием общих служб и управлением ими.

<u>МАГАТЭ</u>

a) Кооперативный магазин, содействие работе которого оказывает его консультативный комитет, представляющий участвующие организации.

b) Издательско-полиграфические работы и размножение на базе совместного оборудования МАГАТЭ и ЮНИДО при поддержке со стороны совместной группы по планированию выпуска публикаций и документов. Совместная группа будет состоять из одного представителя от каждой организации-участника, рассматривать заявки пользователей и устанавливать порядок очередности. Работа, которая не может быть выполнена в данном секторе, будет выполняться на договорной основе в другом месте.

c) Обслуживание на ЭВМ, которому оказывает содействие постоянная координационная группа, состоящая из начальников вычислительных служб МАГАТЭ и ЮНИДО и одного сотрудника финансовой службы от каждой организации.

d) Библиотечная служба, включая i) общий отдел комплектования и технической обработки; ii) общий отдел образования и подготовки для персонала библиотеки из государств-членов обеих организаций; и iii) три отдельные отдела обслуживания читателей - один для МАГАТЭ, один для ЮНИДО и третий общий отдел для документов Организации Объединенных Наций, фильмов и т.д.

e) Медицинская служба.

ЮНИДО

f) Ресторанное обслуживание, содействие которому оказывает консультативный комитет по вопросам ресторанного обслуживания, представляющий организации-участники. ЮНИДО будет являться договорным агентом от имени организаций, если это обслуживание будет осуществляться подрядчиком.

g) Управление зданиями, содействие которому оказывает консультативный комитет, представляющий организации-участники.

h) Подготовка по языкам.

Организация Объединенных Наций

i) Отдел охраны и безопасности.

14. В Меморандуме предусматривается также, что некоторые службы останутся независимыми до дальнейшего рассмотрения и взаимного соглашения. Сюда входят следующие службы:

a) отдел по вопросам снабжения и заключения договоров;

b) обслуживание конференций, при условии, что будет вестись "активный поиск" возможностей объединения устного перевода и других видов деятельности, а также оборудования;

c) службы приемки, хранения и инвентарного контроля;

d) другие потенциальные области общего обслуживания, такие как почта, дипломатическая почта, визы, страхование (см. также пункт 10) должны были быть обсуждены между организациями и переданы специальной группе, итоговая рекомендация которой должна была быть представлена в течение четырех месяцев с даты Меморандума, т.е. к августу 1977 года.

15. До настоящего времени не достигнуто никаких официальных соглашений о общих службах в вышеуказанных областях, хотя были проведены некоторые исследования и подготовлены рекомендации. Объединение служб устного перевода практиковалось на неофициальной основе в течение многих лет как ЮНИДО, так и МАГАТЭ. Имеется также фактическое сотрудничество с МАГАТЭ по обслуживанию дипломатической почты.

16. В более широком аспекте в Меморандуме излагались мероприятия по общему обслуживанию в соответствии с основным принципом разделения обязанностей и распределения издержек между сторонами в ВМЦ, как было рекомендовано Совместной рабочей группой МАГАТЭ/ЮНИДО. Предусматривая консультативные комитеты по общему обслуживанию и координационные механизмы, Меморандум, безусловно, стремился к обеспечению того, чтобы эти службы функционировали на равной основе при удовлетворении потребностей организаций-пользователей, т.е. на основе распределенных равным образом прав и обязанностей. Однако, поскольку Меморандум подписан за два с половиной года до фактического перевода в ВМЦ других подразделений Организации Объединенных Наций, включая БАПОР, не совсем ясно, были ли надлежащим образом рассмотрены будущий объем присутствия Организации Объединенных Наций в Центре и конечная роль Организации Объединенных Наций в мероприятиях по общему обслуживанию. Аналогичным образом в соглашении, заключенном до принятия государствами-членами Устава ЮНИДО как специализированного учреждения, никак не оговаривался, естественно, конечный переход ЮНИДО к ее новому правовому статусу, а также то влияние, которое это событие могло бы оказать на общие службы.

17. Что касается других служб, то через год после подписания Меморандума в Вене было создано Отделение Организации Объединенных Наций по координации и планированию, с тем, чтобы оно действовало в качестве координационного пункта по планированию и связи в отношении всех аспектов перевода в Вену других подразделений Организации Объединенных Наций, упомянутых выше в пункте 6, и организации размещения в Венском международном центре. В 1980 г. Отделение было переименовано в "Отделение Организации Объединенных Наций в Вене" (ОООНВ), и в то время оно отвечало за обеспечение связи с властями принимающей страны по вопросам местных административных мероприятий и всем вопросам, касающимся присутствия Организации Объединенных Наций в Вене, исключая в каждом случае те из них, которые имеют отношение к ЮНИДО (A/C.5/38/87). В 1982 г. был назначен Генеральный директор Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, которому было поручено представлять Генерального секретаря в отношениях с австрийскими властями и решать вопросы, связанные с присутствием персонала Организации Объединенных Наций в Австрии. Помимо Меморандума о взаимопонимании, Генеральный секретарь и Директор-исполнитель ЮНИДО согласовали специальные мероприятия в отношении ЮНИДО для обеспечения ряда вспомогательных административных служб для ОООНВ и других подразделений Организации Объединенных Наций, размещенных в ВМЦ, о чем говорится ниже в пункте 66. Тем временем Конференция Организации Объединенных Наций по преобразованию ЮНИДО в специализированное учреждение приняла 8 апреля 1979 г. Устав новой ЮНИДО.

18. На 31 марта 1984 г. весь персонал системы Организации Объединенных Наций в ВМЦ насчитывал 3 576 человек, которые распределялись следующим образом: МАГАТЭ - 1 560; ЮНИДО - 1 404; подразделения Организации Объединенных Наций - 365; БАПОР - 247.

III. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩИХ СЛУЖБ ВМЦ И УПРАВЛЕНИЕ ИМИ

А. Общее положение

19. В настоящие мероприятия по общему обслуживанию для трех организаций, занимающихся ВМЦ (в отличие от совместных служб Организации Объединенных Наций/ЮНИДО, рассмотренных ниже в главе IV), основаны главным образом на положениях изложенного выше Меморандума о взаимопонимании. Дополнительно к распределению обязанностей в отношении управления службами, изложенному в пункте 13, отдел по жилищному вопросу и руководство гаражом ВМЦ были переданы МАГАТЭ и ЮНИДО, соответственно.

20. Разделение ответственности за управление. За исключением отдела охраны и безопасности, которым руководит Организация Объединенных Наций, общие службы ВМЦ распределены между МАГАТЭ и ЮНИДО по принципу сбалансированной ответственности, как предложено в докладе Рабочей группы по Общим службам МАГАТЭ/ЮНИДО 1974 г., в котором содержалась рекомендация о том, что согласно структуре, приданной администрации "каждая общая служба будет передана одной или другой организации таким образом, что будет достигнут общий баланс ответственности между двумя данными организациями" (стр. 21 англ. текста, пункт 44 (с)). В 1983 г. доля расходов на службы, управляемые двумя этими организациями, составляла свыше 90% расходов на общие службы ВМЦ и распределялись они следующим образом:

Организация управления	Оперативные расходы (в тыс. дол. США)	Проценты
Организация Объединенных Наций	1 641,4	6,8
МАГАТЭ	10 462,9	43,6
ЮНИДО	11 926,9 а/	49,6
Итого:	24 031,2	100,0

а/ Исключая расходы на электроэнергию и уборку (1 203 300 дол. США) для зданий А и В, занятых МАГАТЭ, которые не предусматривались в разделе 28М бюджета по программам на 1982-1983 годы. Указанные расходы предусмотрены в полном объеме в бюджете по программам на 1984-1985 годы. Эта цифра включает также 2 500 000 дол. США по статье общих эксплуатационных расходов, которые делятся не с МАГАТЭ, а со всеми другими пользователями.

21. Укомплектование штатов: В приложении II дается резюме положения с укомплектованием штатов и оперативными расходами общих служб, а также структура распределения расходов на 31 декабря 1983 года. Данные по кооперативному магазину, ресторанному обслуживанию и гаражу ВМЦ исключены, поскольку они являются самофинансируемыми предприятиями и в бюджетах соответствующих организаций не предусмотрены расходы на них. Общее количество штатных должностей для общих служб составляло в 1983 г. 372 должности. Из этих 372 должностей 43 относятся к категории специалистов. Кроме этого, ряд сотрудников финансируются за счет ассигнований на временные услуги в бюджете по программам Организации Объединенных Наций на 1982-1983 годы. Примечательно, что МАГАТЭ предоставляет 84% всех должностей специалистов и 52% всех штатных должностей.

22. Оперативные расходы: Доля общих оперативных расходов общих служб, которая в 1983 г. составляла 24 млн. дол. США, представляет собой приблизительно 34% совокупных вспомогательных расходов по обеспечению программ трех организаций и свыше 14% их совокупных расходов по регулярному бюджету, исключая БАПОР (см. приложение I). Анализ расходов отдельных общих служб показывает, что на долю лишь обслуживания на ЭВМ и управления зданиями приходится чуть больше 70% общей суммы расходов на общие службы в 1983 г., что показано ниже:

Доля расходов общих служб в 1983 году

Общая служба	Оперативные расходы (в тыс. дол. США)	Процент
Обслуживание на ЭВМ	5 471,8	22,8
Библиотека	1 469,7	6,1
Типографские работы	2 694,9	11,2
Медицинское обслуживание	747,1	3,1
Жилищные вопросы	79,4	0,3
Управление зданиями	11 673,3 a/	48,6
Подготовка по языкам	253,6	1,1
Охрана и безопасность	1 641,4	6,8
Итого:	24 031,2	100,0

a/ Исключая расходы на электроэнергию и уборку (1 203 300 дол. США) для зданий А и В, занятых МАГАТЭ, которые не предусматривались в разделе 28М бюджета по программам на 1982-1983 годы. Указанные расходы предусмотрены в полном объеме в бюджете по программам на 1984-1985 годы. Включая 2 500 000 дол. США по статье общих оперативных расходов, которые делятся не с МАГАТЭ, а со всеми другими пользователями.

23. Если вычесть стоимость обслуживания на ЭВМ, которое в основном используется (более чем на 80%) лишь МАГАТЭ, и стоимость управления зданиями ВМЦ, которое по логике лучше всего обеспечивается посредством интегрированной службы управления, на долю оставшихся общих служб пришлось приблизительно 7 млн. дол. США в 1983 г. или 10% общего финансирования по программе и лишь 4% расходов по регулярному бюджету организаций ВМЦ. В стоимостном выражении, таким образом, объем общих служб ВМЦ не столь значителен, как можно было бы ожидать от организаций подобного размера, размещенных в общих помещениях. Этот довод, помимо других, показывает инспекторам, что могли бы быть значительные возможности для расширения общих служб и их распространения на другие административные, финансовые и управленческие области.

24. Разделение расходов. Организация, руководящая общей службой, берет на себя полное бюджетное обеспечение данной службы и получает компенсацию от других организаций пользователей в соответствии с согласованными формулами разделения расходов. Подобные формулы разрабатываются на различных основах: как функция численности персонала, нанятого каждой организацией; как функция площади, занятой каждой организацией; а также в прямо пропорционально полученному обслуживанию.

25. Из структуры распределения расходов, изложенной в приложении 2, можно видеть, что МАГАТЭ является наиболее значительным пользователем общих служб, которыми оно управляет, особенно в области обслуживания на ЭВМ, библиотечного обслуживания и типографских работ. Действительно, указанные службы были первоначально созданы и развивались скорее как внутренние элементы структуры обеспечения программ МАГАТЭ, а не общие службы. Данный аспект кратко рассматривается далее при рассмотрении отдельных общих служб.

26. Организационные мероприятия. Как говорилось в пункте 9, организационная модель, принятая для обеспечения всех общих служб ВМЦ, представляет собой "приданную администрацию", рекомендованную совместной Рабочей группой МАГАТЭ/ЮНИДО 1974 г. и сохраненную в Меморандуме о взаимопонимании 1977 года. Ниже даются описания этих организационных мероприятий.

27. Приданная администрация. Подобная структура управления дает организации, которой придана общая служба, полный объем полномочий и возлагает ответственность за функционирование данной службы при удовлетворении потребностей пользователей. Таким образом приданные организации службы фактически управляются в соответствии с административными, финансовыми и бюджетными правилами этой организации и составляют неотъемлемую часть ее системы управления. Другие организации-"участники" или пользователи рассматриваются в качестве клиентов, оплачивающих полученные услуги, но не имеющих какой-либо связи или функционального отношения к поставщику указанных услуг. Это означает, что скорее исполнительный руководитель организации, управляющий конкретной общей службой, а не оперативный начальник этой службы, непосредственно подотчетен другим организациям-пользователям за экономичную, эффективную и своевременную реакцию на их запросы. Практическими достоинствами подобного подхода являлось (a) избежание конфликтов при различных правилах о персонале и финансовых правил указанных организаций, которые будут применяться в случае совместной администрации (см. пункт 8), и (b) предупреждение возможности более чем одной линии руководства и отчетности при функционировании общих служб. Недостатком является то, что организации-пользователи обладают незначительным или не располагают никаким управленческим и финансовым контролем за деятельностью общих служб. Система приданной администрации также вызывает критические замечания, связанные с тем, что не все пользователи обслуживаются равнозначно.

28. Консультативные и координационные комитеты. Именно для преодоления этого недостатка в Меморандуме о взаимопонимании предусматривалось создание консультативных и координационных комитетов или групп для оказания консультативной помощи по вопросу функционирования общих служб и решения возможных конфликтов, связанных с очередностью обслуживания организаций-пользователей. Однако ни одного подобного механизма не существует для четырех служб (охрана, безопасность, медицинское обслуживание, библиотечное обслуживание и совместные службы по жилищному вопросу), а там, где они все же существуют, указанные органы не полномочны принимать решения и в некоторых случаях прекратили свою деятельность. В целом опыт с подобными комитетами был неравнозначным. Этот вопрос рассматривается далее в главе V.

B. Отдельные общие службы

i) Службы, управляемые МАГАТЭ

29. Обслуживание на ЭВМ, оперативные расходы которого включают расходы на персонал, поездки, договорное программное обслуживание, поставки и оборудование, до переезда в ВМЦ функционировало в качестве общей слежбы МАГАТЭ-ЮНИДО. В настоящее время его возможности используются практически всеми организациями, размещенными в ВМЦ, хотя, как отмечалось ранее, оно действует в значительной степени в качестве составного подразделения МАГАТЭ, поскольку та работа, которую оно выполняет для других пользователей, составляет лишь 20% его расходов. Это подтверждается, например, составом и функционированием консультативных органов (Руководящий комитет МАГАТЭ по ЭВМ и Постоянная координационная группа), упомянутых в Меморандуме о взаимопонимании. Руководящий комитет МАГАТЭ по ЭВМ, определяющий политику в области ЭВМ, разрешает участие ЮНИДО лишь в информационных целях. Постоянная координационная группа, включающая руководителей служб ЭВМ ЮНИДО и МАГАТЭ и одного финансового сотрудника от каждой организации, отвечает за обеспечение "руководящих принципов установления порядка очередности работы для ЮНИДО и МАГАТЭ и по просьбе любой из сторон регулирует разногласия, связанные с их применением, и смежные проблемы". Эта Группа, как сообщили инспекторам, фактически давно не функционирует.

30. Некоторые пользователи данной службы выразили озабоченность по следующим пунктам: a) применение формулы разделения расходов для определения стоимости работ, выполненных для пользователей; b) низкий порядок очередности, который якобы существует для запросов иных, нежели запросы МАГАТЭ, в тех случаях, когда имеет место конкуренция в связи с ограниченными ресурсами; c) приобретение новых технических средств. В силу этих причин ЮНИДО пришлось рассмотреть возможность приобретения своей собственной ЭВМ, которая, вероятно, более эффективна с точки зрения показателя затраты-эффективность по сравнению с возможностями обслуживания на ЭВМ МАГАТЭ при удовлетворении ее текущих потребностей в свете новых достижений в компьютерной технологии и которая будет гарантировать более своевременное обслуживание. Инспектора, однако, считают, что они не могут поддержать подобное направление деятельности, если его будут придерживаться, пока не будет продемонстрировано, что данная система в целом получит выгоду от подобного шага с точки зрения качества, стоимости и своевременности обслуживания. С учетом подобной ситуации МАГАТЭ необходимо встретиться с другими пользователями для урегулирования их разногласий.

31. Если смотреть в будущее, то настоящие мероприятия могут быть усовершенствованы при помощи ряда способов. Во-первых, проект соглашения о предоставлении обслуживания на ЭВМ, который был подготовлен в январе 1983 г. МАГАТЭ и ЮНИДО, но не был подписан, следует обновить, расширить и включить в него представительство Организации Объединенных Наций, а также придать ему официальный статус. Во-вторых, и более конкретно, необходимо расширить сферу полномочий Постоянной координационной группы, в работе которой будут участвовать представители данных трех организаций, с тем чтобы обеспечить ее роль в области выработки политики при приобретении технического оборудования и программного обеспечения, установки норм, а также укомплектовании и профессиональной подготовке персонала по обслуживанию ЭВМ. При определении политики закупок Группе необходимо обращать особое внимание на желательность приобретения таких средств, которые совместимы с другими местами работы и будут способствовать созданию связи с ними. На группу (подгруппу) можно было бы также возложить ответственность за контролирование операций по обслуживанию на ЭВМ. Это могло бы повлечь за собой пересмотр порядка очередности, создание компьютерной информационной системы ВМЦ и процедур обслуживания.

32. Помимо указанных институциональных усовершенствований, необходимы добрая воля и дух сотрудничества всех сторон для четкой связи и эффективного функционирования общего обслуживания. Более систематический поток информации среди участников должен способствовать устранению настоящих недопониманий, которые, по мнению инспекторов, представляют собой основную проблему данной общей службы.

33. Совместная библиотечная служба обеспечивает библиотечное и информационное обслуживание сотрудников всех организаций ВМЦ, членов постоянных представительств и внешних пользователей, имеющих соответствующее разрешение. Согласно ее кругу полномочий, изложенному в Меморандуме о взаимопонимании, данная служба состоит из a) общего отдела комплектования и технической обработки; b) общего отдела образования и подготовки для персонала библиотеки из государств-членов и c) трех отдельных отделов обслуживания читателей - одного для МАГАТЭ, одного для ЮНИДО и третьего общего отдела для документов Организации Объединенных Наций, фильмов и другого справочного материала, представляющего совместный интерес. Инспектора отмечают, что в настоящее время данная служба охватывает весь диапазон библиотечного дела, включая приобретение материалов из источников во всех странах мира и обеспечение информационного обслуживания, основанного на собранных в библиотеке материалах, а также на приблизительно 300 библиографических базах данных, как внутренних, так и внешних.

34. Оперативные расходы включают расходы на персонал, поездки, снабжение книгами и журналами, оборудование и профессиональную подготовку. Эти расходы распределяются на основе общего профессионального персонала в МАГАТЭ, ЮНИДО и Организации Объединенных Наций. БАПОР ежегодно выплачивает установленную сумму в 10 тыс. дол. США. Настоящий показатель разделения расходов составляет 54,5% для МАГАТЭ и 45,5% для ЮНИДО и других пользователей (см. приложение II). Расходы, связанные с приобретением материалов, представляющих интерес для конкретной организации, непосредственно относятся на счет этой организации. По заявлению руководства библиотеки, для приобретения совместных поступлений не хватает средств.

35. По мнению пользователей, библиотечное обслуживание в целом является удовлетворительным. Однако внимание инспекторов было обращено на следующие трудности. В число клиентов библиотеки, помимо МАГАТЭ и ЮНИДО, входят высокоспециализированные подразделения Организации Объединенных Наций, потребности которых в специальной литературе, как заявлялось, удовлетворяются лишь поверхностно. В связи с этим некоторые подразделения Организации Объединенных Наций, такие, как ЮНСИТРАЛ и Отдел по наркотическим средствам, были вынуждены приобретать свои индивидуальные собрания специальных публикаций. Международный совет по контролю за наркотическими средствами сообщает, что он лишь иногда пользуется библиотекой ВМЦ и получает непосредственно из штаб-квартиры Организации Объединенных Наций и других источников ту последнюю информацию, которая ему необходима.

36. Тот факт, что библиотека на практике функционирует скорее как совместный орган МАГАТЭ/ЮНИДО, а не как общая служба для всего ВМЦ, также усиливает чувство изоляции, которое испытывают меньшие по размеру подразделения Организации Объединенных Наций в отношении этой службы. Высказывались также сомнения относительно высокого качества библиотечных поступлений. Другой источник недовольства связан с неадекватным участием всех пользователей ВМЦ в принятии руководством библиотеки важных решений, особенно имеющих финансовые последствия для всех сторон. По существу некоторые пользователи считают поэтому, что предоставляемое обслуживание не соответствует тем расходам, которые они несут.

37. Инспектора столкнулись также с проблемами более широкого характера, с которыми ОИГ встретилась также при изучении ею системы библиотек Организации Объединенных Наций. Одной из таких проблем является уровень укомплектования штатов библиотек, где руководство высказывалось в пользу "специалистов более высокого уровня в отделе комплектования серийных изданий и справочном отделе". Другая проблема связана с тем фактом, что в настоящее время небольшие специализированные библиотеки не связаны ни с центральной библиотекой ВМЦ, ни с базами данных в Нью-Йорке и Женеве. Инспектора считают целесообразным ликвидировать подобную изоляцию путем включения имеющихся и будущих филиалов библиотек в основную библиотеку ВМЦ в соответствии с соглашением, которое сохранит специализированный характер отдельных собраний подразделений, предоставив им при этом полный доступ к обслуживанию центральной библиотекой. Дополнительным требованием является стандартизация индексирования для облегчения связи на базе ЭВМ в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами.

38. При любой попытке решения указанных проблем инспектора полагают, что учреждение совместного библиотечного комитета на более высоком уровне, представляющего всех участников, будет способствовать урегулированию указанных трудностей и координации и обеспечит быстрое библиотечное обслуживание пользователей. Имеется также возможность усовершенствования существующей системы распределения оперативных расходов библиотеки исходя из персонала категории специалистов, работающего в организациях-участниках. По общему признанию, преимуществом этой формулы разделения расходов является ее простота. Однако есть сомнение в том, обеспечит ли она объективную основу для определения стоимости услуг, предоставляемых в настоящее время для соответствующих организаций, поскольку представляется также, что персонал категории неспециалистов также пользуется - и поступает при этом правильно - библиотекой ВМЦ.

39. Издательско-полиграфическая и множительная служба ВМЦ состоит из совместного издательско-полиграфического оборудования и персонала МАГАТЭ и ЮНИДО. Эта служба действует под контролем совместного Комитета МАГАТЭ/ЮНИДО по издательско-полиграфическому обслуживанию ВМЦ, созданного в 1982 году. Этот Комитет состоит из восьми членов: по четыре от обеих организаций, и проводит заседания на нерегулярной основе. Услуги предоставляются всем организациям ВМЦ и оплачиваются непосредственно, т.е. на основе выполненной для каждой организации или подразделения работы. Капитальные расходы делятся пропорционально услугам, предоставленным за предыдущий год.

40. Данная служба укомплектована персоналом надлежащим образом и оборудована для удовлетворения заявок из расчета 8-часового рабочего для. Во время наиболее напряженных периодов проведения конференций около четырех месяцев в году работа идет в две или три смены. Текущий средний объем продукции оценивается в 250 млн. страниц в год. Доля книг в общем тираже составляет 65%. Хотя качество внутреннего обслуживания, как правило, положительно оценивается пользователями, тем не менее инспекторам задавали вопросы в связи с относительно высокими расходами на издательско-типографическое обслуживание ВМЦ по сравнению с работой, выполняемой на договорной основе вне Центра, что, возможно, объясняется тем фактом, что доля книг составляет такой высокий процент общего тиража. В силу этой причины инспектора положительно рассматривают меры, предпринимаемые руководством издательско-полиграфического отдела ВМЦ по рассмотрению конкурсных предложений об издании за пределами Центра книг, которые в настоящее время выпускаются в ВМЦ, однако они поддержат подобную меру только в том случае, если она приведет к экономии расходов и улучшению предоставляемого в настоящее время обслуживания.

41. Некоторые пользователи высказывали также озабоченность по поводу случающихся иногда недоразумений в связи с определением порядка очередности и задержками. Совместный комитет, отвечающий за рассмотрение указанных и связанных с ними вопросов, в настоящее время состоит из представителей только МАГАТЭ и ЮНИДО и не включает других участников ВМЦ также вопреки положениям Меморандума о взаимопонимании. Другие участники, хотя они относительно мало пользуются подобным обслуживанием, хотели бы полностью участвовать в консультациях и принятии решений в отношении установления порядка очередности работы в целях удовлетворения потребностей клиентов ВМЦ в области издательско-полиграфических работ. Руководство отдела утверждает, однако, что предельные сроки, устанавливаемые пользователем, иногда нереальны, требования в отношении работы не планируются должным образом заранее, а децентрализованный характер подразделений контроля за документами мешает ходу работы и определению порядка очередности. В результате этого руководство намерено проводить политику, согласно которой обязательным станет эффективное планирование всех запросов, связанных с издательско-полиграфическими работами в соответствии с согласованными процедурами, а в случае их невыполнения работа будет выполняться на договорной основе за пределами Центтра или более высокооплачиваемыми внеочередными сменами. Инспектора поддерживают эту инициативу, однако призывают к тому, чтобы консультации проводились соответствующими организациями до того как их работа будет передаваться внештатным типографиям. Кроме этого более сбалансированное представительство интересов пользователей в совместном органе будет способствовать улучшению связи между исполнителями и пользователями данной службой и регулировать конфликты, связанные с порядком очередности.

42. Объединение персонала МАГАТЭ и ЮНИДО в издательско-полиграфическом отделе оказалось нелегким делом ввиду различий в контрактах о найме персонала и правил для персонала указанных двух организаций. Сообщалось о случаях конфликтов, связанных с лояльностью персонала. Аналогичные конфликты отмечаются также в библиотечной службе. Инспектора считают, что эту проблему можно со временем решить путем естественного оборота персонала ЮНИДО при замещениях сотрудников согласно контрактам и правилам о персонале МАГАТЭ. Для осуществления, однако, подобных изменений потребуется значительное количество времени.

43. Медицинская служба, которая первоначально являлась внутренним подразделением МАГАТЭ и услугами которой до переезда в новое помещение пользовалась также ЮНИДО, в настоящее время охватывает все организации, находящиеся в ВМЦ. Круг ее полномочий аналогичен кругу полномочий медицинских служб в Нью-Йорке и Женеве с единственным существенным различием: помимо ее обычных функций и обязанностей в отношении медицинских аспектов управления персоналом, медицинская служба ВМЦ занимается также лечением на месте персонала ВМЦ: это главным образом постановка диагнозов, инъекции, выписка рецептов, лекарства и в некоторых случаях даже физиотерапия. Персонал обращается к врачам вне Центра лишь в серьезных случаях. Подобный подход соответствует местным правилам и доказал свою выгодность в том, что касается экономии времени персонала, а также снижает, вероятно, его расходы на медицинское обслуживание.

44. Хотя выражалась некоторая озабоченность по поводу тенденции расширения и возрастающей стоимости этой службы, инспектора считают, что ее оперативные расходы за последние три года оставались стабильными при корректировке с учетом инфляции. Формула разделения расходов включает два ключевых элемента:

расходы на медицинский персонал и оборудование распределяются пропорционально общему количеству регулярных обследований, проведенных для каждой организации, в то время как стоимость медицинских консультаций в выходные дни и праздники устанавливается пропорционально общему количеству персонала в каждой организации. В настоящее время не существует какого-либо официального консультативного органа, хотя он обсуждался в течение некоторого времени, и в 1983 и 1984 гг. были проведены два совещания неофициального характера. Подобный орган желателен с точки зрения проведения консультаций и связи между участниками, хотя в настоящее время можно считать, что медицинская служба ВМЦ функционирует очень хорошо.

45. Служба по жилищным вопросам ВМЦ представляет собой расширенный вариант первоначального подразделения по жилищным вопросам МАГАТЭ, услугами которого пользовалась также на компенсационной основе ЮНИДО до переезда в ВМЦ. Эта служба, работающая для всех сотрудников ВМЦ и постоянных представительств, создана главным образом для экономии времени и денег сотрудников персонала и представительств путем оказания им содействия в быстром и эффективном нахождении квартир по умеренным ценам. В настоящее время персонал службы состоит из четырех должностей категории общего обслуживания, а ее оперативные расходы делятся организациями-участниками на основе заключенных договоров найма. Инспектора не слышали о каких-либо жалобах в адрес этой службы, работа которой, как правило, положительно оценивается пользователями.

46. Кооперативный магазин ВМЦ является самоокупаемой службой, целью которой не является получение прибыли, и представляет собой объединение существовавших до этого магазинов МАГАТЭ и ЮНИДО, которые до переезда в ВМЦ функционировали самостоятельно. Магазин продает ограниченное количество импортных товаров для личного пользования и потребления в соответствии с привилегиями, предоставленными по соглашениям с правительством принимающей страны. Им могут пользоваться все организации ВМЦ, постоянные представительства и другой международный персонал. Магазин, как и предшествующие общие службы, является составной частью секретариата МАГАТЭ, тем не менее руководство его работой осуществляется консультативным комитетом, состоящим из 11 членов: 4 из персонала и руководства МАГАТЭ, 4 из персонала и руководства ЮНИДО, 2 из персонала подразделений Организации Объединенных Наций и 1 представитель от постоянных представительств. По этой службе не возникали какие-либо серьезные проблемы, однако было сделано несколько замечаний в отношении отбора товаров и установления цен на них, а также использования наценочных фондов.

РЕЗЮМЕ

47. Из числа управляемых МАГАТЭ служб, рассмотренных в предыдущих пунктах, можно считать, что обслуживание на ЭВМ, библиотечная и издательско-полиграфическая службы тесно связаны с осуществлением МАГАТЭ уставных обязанностей в качестве технического агентства. Как показано в приложении II, МАГАТЭ, судя по долям разделения расходов, использует указанные службы более интенсивно, чем любая организация ВМЦ: обслуживание на ЭВМ - 80,7%, библиотека - 54,5%; издательско-полиграфические работы - 49%. В этой связи будет правильно назвать указанные службы жизненно важными организационными элементами в механизме содействия программам Агентства, помимо принципа приданного администрации, лежащего в основе договоренности об общих службах ВМЦ. С точки зрения расходов на долю этих трех служб приходится 93% обслуживания ВМЦ, осуществляемого под управлением МАГАТЭ.

48. Медицинская служба также связана с некоторыми не имеющими жизненно важного значения аспектами технической деятельности МАГАТЭ, поскольку в соответствии с кругом полномочий данной службы, она обеспечивает специальные медицинские обследования сотрудников Агентства, связанных с радиацией, соблюдение мер предосторожности, а также обследование инспекторских групп и экспертов и наблюдение за ними. Кроме этого она осуществляет наблюдение за медицинскими аспектами деятельности лабораторий МАГАТЭ в Зейберсдорфе и Монако. Оставшиеся две службы, а именно отдел по жилищным вопросам и кооперативный магазин никоим образом не связаны с техническими функциями Агентства.

ii) Службы, управляемые ЮНИДО

49. Управление зданиями распространяется на весь комплекс ВМЦ, насчитывающий семь зданий (четыре административные башни, одно здание для конференций и два здания общих служб). Общая площадь составляет 270 000 $м^2$, включая автомобильную стоянку для почти 2 400 автомашин. Вместительность помещений 4 500 человек. В настоящее время занятость помещений, как сообщается, превышает 4 000 человек. Две административные башни предназначены исключительно для МАГАТЭ. Одна башня занята только ЮНИДО, а вторая в настоящее время делится между ЮНИДО, подразделениями Организации Объединенных Наций и БАПОР. Согласно управлению зданиями, указанные две башни практически достигли своих пределов вместительности.

50. Весь комплекс построен и принадлежит австрийскому правительству и городу Вене, которые сдали его в аренду за номинальную плату международным организациям на период в 99 лет. Арендаторы ВМЦ отвечают за ежедневное обслуживание, оплату коммунальных услуг и другие оперативные расходы, в то время как австрийское правительство несет ответственность за капитальный ремонт и замену зданий, оборудования и установок, которые необходимы в связи с форс-мажорными обстоятельствами или недоброкачественными материалами, проектированием и работой в рамках его ответственности при строительстве. Другие виды капитального ремонта финансируются из Общего фонда, созданного в январе 1981 г. в соответствии с соглашением между Организацией Объединенных Наций, МАГАТЭ и правительством принимающей страны. Руководство этим фондом, финансируемым тремя сторонами, взнос которых составляет 33 000 дол.США ежегодно, осуществляется ЮНИДО.

51. На двухлетний период 1984-1985 гг. предусмотренные бюджетом расходы на управление зданиями составляли 22 млн. дол. США по разделу 28М - Административное обслуживание, Вена - бюджета по программам Организации Объединенных Наций на период 1984-1985 годов. Из этих 22 млн. дол. США расходы на персонал составляют 5 млн. дол. США, в то время как стоимость коммунальных услуг, снабжения, оборудования, запасных частей, внештатных контрактов и т.д. составляет 17 млн. дол. США. Система разделения расходов основана на занимаемой площади и состоит из фиксированных долей в процентах, составляющих 45,5% для МАГАТЭ, 51% для Организации Объединенных Наций/ЮНИДО, 3,5% для БАПОР и коммерческих арендаторов. Доли, выплачиваемые арендаторами, не относящимися к Организации Объединенных Наций/ЮНИДО, компенсируются Организации Объединенных Наций и находят отражение в разделе поступлений бюджета по программам. Настоящая формула разделения расходов по единообразным процентным ставкам, которая была разработана после двух лет опыта работы с более сложным способом распределения элементов издержек, не является полностью удовлетворительной для всех сторон. МАГАТЭ, в частности, выступает за пересмотр существующей системы и хотело бы в большей степени участвовать в бюджетных процедурах, особенно до представления в штаб-квартиру Организации Объединенных Наций предложений по бюджету, касающихся обслуживания зданий. Консультативный комитет указанной службы, включающий представителей исполнительного руководства МАГАТЭ, ЮНИДО и ОООНВ, как сообщается, функционирует удовлетворительно, хотя МАГАТЭ предложило более точно определить диапазон его функций.

52. Служба управления зданиями действует эффективно со всех точек зрения, если не считать незначительных проблем. Выполнение некоторых крупных задач по обслуживанию, которые первоначально поручались внештатным подрядчикам, было взято на себя штатными службами, что привело к экономии чистых издержек. Как сообщается, меры, осуществленные для сокращения расходов на энергию, дали экономию в размере более 12 млн. австрийских шиллингов (приблизительно 700 тыс. дол. США) за двухлетний период 1982-1983 годов. Внешние контракты, стоимость которых в настоящее время составляет около 3 млн. дол. США в год, охватывают задачи, которые не могут быть выполнены в рамках Центра без, как считает служба управления зданиями, ухудшения качества работы.

53. Данная служба включает 78 штатных должностей (в том числе 5 должностей категории специалистов) и 23 временные должности, утвержденные на двухлетний период 1984-1985 годов. Эти должности вместе с оперативными расходами предусмотрены в разделе 28М бюджета по программам. Структурно эта служба полностью входит в состав администрации ЮНИДО. В плане, например, функций надзора считается, что Директор администрации ЮНИДО и начальник общего обслуживания посвящают соответственно 15% и 50% своего времени данной службе, которая кроме этого зависит от других вспомогательных служб ЮНИДО, таких, как финансовая, бюджетная, кадровая, закупок и контрактов. В плане расходов по регулярному бюджету доля управления зданиями в 1983 году составляла почти 98% обслуживания под руководством ЮНИДО.

54. Программы подготовки по языкам действуют со времени переезда в ВМЦ в 1979 году для сотрудников ЮНИДО, Организации Объединенных Наций и БАПОР, а с 1981 году также для персонала МАГАТЭ. Имеется Постоянная координационная группа, состоящая из представителей ЮНИДО и МАГАТЭ, которая обладает консультативным статусом. ООНВ в настоящее время в этой Группе не представлено. В число изучаемых языков входят английский, арабский, испанский, китайский, русский и немецкий языки. Число занимающихся в зимнем семестре 1983 года по обычной программе составило 830 человек - 42% из ЮНИДО, 11% из Организации Объединенных Наций, 5% из БАПОР, 41% из МАГАТЭ и 169 человек в самофинансируемых классах для членов семей. Оперативные расходы (оплата преподавателей, учебные материалы и административные расходы) делятся пропорционально набору учащихся. Служба руководит также проведением экзаменов Организации Объединенных Наций на знание языков по официальным языкам Организации Объединенных Наций, которые она контролирует для всего персонала ВМЦ, а также готовит и проводит экзамен на знание немецкого языка. Замечания по качеству подготовки по языкам в целом носили положительный характер. Тем не менее имеется необходимость включить ООНВ и БАПОР в Постоянноую координационную группу.

55. Ресторанное обслуживание. До переезда в помещениях ВМЦ в МАГАТЭ и ЮНИДО существовало отдельное внутреннее ресторанное обслуживание, которое не было самоокупаемым и даже создавало дефицит. В результате подобного опыта существующее ресторанное обслуживание ВМЦ, за которое отвечает ЮНИДО, было передано внешнему агенту-управляющему, который получает фиксированную ежегодную оплату за свои услуги. Это обслуживание планируется как самоокупаемое, хотя первоначальные капиталовложения были поделены равным образом между МАГАТЭ и ЮНИДО. В 1983 году служба получила чистую прибыль в размере 1 млн. австрийских шиллингов (равняется 55 000 дол. США). Консультативный комитет по вопросам ресторанного обслуживания, представляющий все организации ВМЦ и персонал, а также включающий одного представителя от постоянных представительств, руководит осуществлением ЮНИДО ее обязательств по данному обслуживанию. Хотя, как

указывалось выше, в настоящее время ресторанным обслуживанием занимается управляющий агент, Администрация ЮНИДО внимательно контролирует расходы через свой Отдел финансового управления и операций. Это подразделение контролирует финансовые операции других общих служб ВМЦ, управляемых ЮНИДО, а также совместных служб Организации Объединенных Наций/ЮНИДО.

56. Управление гаражом. Гараж ВМЦ является составной частью комплекса зданий и располагает шестью стоянками, вмещающими 2 400 автомашин. Управляемый Общим обслуживанием ЮНИДО гараж является самоокупаемым подразделением; сотрудники, пользующиеся стоянками, платят на ежемесячной основе. Полученный таким образом доход покрывает расходы на трех сотрудников охраны и 5/6 расходов на одну должность категории общего обслуживания, приданную гаражу, а также расходы на страхование, электроэнергию, уборку и т.д. Один сотрудник охраны и 1/6 расходов на должность категории общего обслуживания финансируются по разделу 28М бюджета по программам. У руководства гаражом ВМЦ имеются некоторые проблемы. В настоящее время существуют правила гаража ВМЦ, и создана Совместная консультативная группа для урегулирования проблем, связанных с работой гаража, включая определение ставок оплаты стоянок.

РЕЗЮМЕ

57. В отличие от большинства общих служб ВМЦ, ответственность за которых возложена на МАГАТЭ, службы, приданные ЮНИДО, за исключением подготовки по языкам, относятся главным образом к сфере общего обслуживания: управление зданиями, ресторанное обслуживание и гараж. Основная причина, по которой указанные службы переданы ЮНИДО, основаны, по-видимому, в равной степени на прошлом опыте и на необходимости равновесия обязанностей между МАГАТЭ и ЮНИДО по мероприятиям, касающимся общих служб ВМЦ (см. пункт 20). Придание приблизительно одинакового веса обеим организациям в управлении указанными службами можно также объяснить тем фактом, что они являются не только основными арендаторами ВМЦ с точки зрения количества персонала, но и наиболее крупными пользователями указанных служб.

58. Четыре рассматриваемые службы полностью зависят от администрации ЮНИДО в плане общего управления и вспомогательных служб, а также прямых расходов на указанные службы. Должностные лица ЮНИДО заявляют, например, что персонал этой организации на высоком административном уровне в значительной степени вовлечен в работу отдела по управлению зданиями, ресторанное обслуживание и работу гаража, особенно в том, что касается бюджетных вопросов, расходов и контроля за расходами, ведения переговоров с другими участниками ВМЦ и должностными лицами правительства принимающей страны.

iii) Служба, управляемая Организацией Объединенных Наций

59. Организация Объединенных Наций осуществляет управление отделом охраны и безопасности. Этот отдел появился в результате объединения прежних сотрудников охраны МАГАТЭ и ЮНИДО и в настоящее время состоит из двух штатных должностей категории специалистов и 94 должностей категории общего обслуживания. Он действует под руководством Генерального директора Отделения Организации Объединенных Наций в Вене (ООНВ). Его обязанности аналогичны обязанностям отделов охраны Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, Женеве, т.е. обеспечение охраны делегатов, персонала, посетителей, зданий и территории в рамках

международных границ ВМЦ. Он расследует случаи потерь, краж, несчастных случаев и заявлений о нанесении ущерба имуществу, а также обеспечивает контроль за движением в пределах ВМЦ. Система распределения расходов основана на количестве сотрудников в каждой организации. Некоторые организации-пользователи предъявляли претензии в отношении расходов на эту службу, однако инспектора отмечают, что эти расходы оставались вполне постоянными в период между 1980 и 1983 годами. Отдел сообщает о нехватке персонала, что привело к возрастающему использованию сверхурочной работы (почти 10 тыс. человеко-часов в 1983 году). Необходимость постоянного надзора в сложных помещениях ВМЦ, включая несколько пропускных пунктов на территории, подразумевает интенсивное использование имеющегося времени персонала. По оценке отдела, например, в 1983 году свыше 13 тыс. рабочих часов было израсходовано только на гараж. Работа гаража показывает также взаимоотношение между проблемами безопасности ВМЦ и управления зданиями: как сообщалось, сотрудничество между ОООНВ и ЮНИДО в области работы указанных служб является удовлетворительным. В настоящее время не существует какого-либо совместного органа для облегчения проведения систематических консультаций и подготовке отчетов о проблемах охраны и безопасности в ВМЦ.

IV. ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ЮНИДО В СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

A. Новый официальный статус

60. В Меморандуме о взаимопонимании 1977 года, учреждающем общие службы ВМЦ, ЮНИДО рассматривалась в качестве независимого партнера с тем условием, что это положение "не оказывает никакого влияния на настоящий уставной статус ЮНИДО как вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи и в этой связи составной части Секретариата Организации Объединенных Наций". Действительно, в силу этой причины ЮНИДО, хотя и участвует в качестве "независимой организации" в мероприятиях по общему обслуживанию ВМЦ совместно с МАГАТЭ и подразделениями Организации Объединенных Наций, тем не менее остается до настоящего времени составной частью административной структуры Организации Объединенных Наций. Таким образом, общие службы ВМЦ, управляемые ЮНИДО, а также то обслуживание, которое она предоставляет подразделениям Организации Объединенных Наций, финансируются из бюджета Организации Объединенных Наций, который включает бюджет по программам ЮНИДО. Поскольку в скором времени ЮНИДО будет преобразована в специализированное учреждение после принятия 8 апреля 1979 г. текста Устава новой ЮНИДО, возникает вопрос о том, какие перестройки и изменения могут потребоваться в отношении существующих общих и совместных служб ВМЦ при новом статусе ЮНИДО. В данной главе кратко излагаются некоторые положения Устава новой ЮНИДО, который оказывает влияние на рассматриваемый вопрос и позиции государств-членов; меры, уже принятые или предусматриваемые Генеральным секретарем; и мнения должностных лиц ЮНИДО и МАГАТЭ. В заключение излагается мнение инспекторов.

B. Соответствующие уставные положения

61. Уставом ЮНИДО как специализированного учреждения предусматривается, в частности, что "Генеральный директор является главным административным должностным лицом Организации. В соответствии с общими или отдельными указаниями Конференции или Совета на Генерального директора возлагается полная ответственность и полномочия по руководству работой Организации. Генеральный директор, подчиняясь Совету и находясь под его контролем, отвечает за назначение, организацию и работу персонала" (статья 11, пункт 3). Что касается отношений новой ЮНИДО с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, в Уставе говорится, что "Генеральный директор может с одобрения Совета и в соответствии с руководящими положениями, устанавливаемыми Конференцией, заключать соглашения, устанавливающие соответствующие взаимоотношения с другими организациями системы Организации Объединенных Наций и с другими межправительственными и правительственными организациями (...). В соответствии с такими соглашениями и отношениями Генеральный директор может заключать рабочие соглашения с такими организациями" (статья 19, пункты 1 (a) и 2). В соответствии с положениями статьи 20 Устава местопребыванием Организации является город Вена, и Организация заключает с правительством принимающей страны соглашение о центральных учреждениях. В отношении мероприятий переходного периода в пункте 2 статьи 26 Устава говорится, что "Правила и положения, регулирующие деятельность Организации, учрежденной резолюцией 2152 (XXI) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, регулируют деятельность Организации и ее органов до тех пор, пока последняя не примет новых положений".

62. По мнению Инспекторов, ни одно из вышеизложенных положений не умаляет принципа участия ЮНИДО в общих и совместных службах с другими арендаторами ВМЦ

после вступления в силу ее Устава. В этом отношении статья 19 конкретно уполномочивает Генерального директора заключать соглашения, устанавливающие рабочие отношения с другими организациями системы Организации Объединенных Наций.

C. Позиция государств-членов

63. Официальное совещание по вопросу о преобразовании ЮНИДО в специализированное учреждение (Вена, 16-20 мая 1983 г.) признало, что любые изменения в существующих рабочих соглашениях между Организацией Объединенных Наций и ЮНИДО и общими службами в ВМЦ вследствие преобразования ЮНИДО в специализированное учреждение являются вопросом, который необходимо разработать соответствующим органам заинтересованных организаций после того, как ЮНИДО станет специализированным учреждением, учитывая необходимость обеспечения эффективности и рентабельности в системе Организации Объединенных Наций. Совещание постановило, что,если будет сочтено необходимым внести изменения в существующие соглашения, они будут внесены с учетом интересов соответствующих организаций, т.е. Организации Объединенных Наций, ЮНИДО и МАГАТЭ, а также в соответствии с установленными процедурами, определяющими подобные соглашения.

64. Заявления, сделанные на том же официальном совещании председателями различных региональных групп, отражали следующие позиции:

a) твердая поддержка некоторыми государствами-членами принципа совместных и общих служб в ВМЦ. Отмечалось, что в то время как изменения в статусе ЮНИДО могут вызвать необходимость юридических и прочих поправок в существующих соглашениях, не следует вносить существенные изменения лишь в силу изменения официального статуса ЮНИДО и что любые необходимые изменения не должны вести к дополнительным расходам для государств-членов;

b) преобразование ЮНИДО в специализированное учреждение должно пройти организованно и слаженно с тем, чтобы не мешать работе организации. Вопрос об общих службах должен быть разработан Генеральным директором новой организации вместе с соответствующими органами других заинтересованных организаций в рамках контекста статьи 19 Устава ЮНИДО;

c) после того как Устав вступит в силу и организация получит полный юридический статус,Генеральный директор должен заключить соглашения, определяющие отношения ЮНИДО с другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Только после этого новая ЮНИДО будет в состоянии вести переговоры на той же основе с другими соответствующими организациями для создания, в том что касается общих служб, системы взаимоотношений, которые обеспечат максимальную степень эффективности, наилучшее использование ресурсов, гармоничную систему сотрудничества и сохранение за организациями контроля за указанными службами, необходимыми для их нормального функционирования. Пока не будут заключены подобные соглашения сохраняются и продолжают действовать настоящие мероприятия по общему обслуживанию в ВМЦ.

65. Необходимость обеспечения организованного и упорядоченного преобразования ЮНИДО в соответствии с ее новым официальным статусом отражена в резолюции 34/96 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1979 г., которая настоятельно призывает, чтобы всему персоналу Организации Объединенных Наций, работающему в соответствующей Организации Объединенных Наций по промышленному развитию, новое учреждение предоставило посты с сохранением приобретенных ими прав и статуса по контракту. Резолюция уполномочивает также Генерального секретаря перевести в новое учреждение активы Организации Объединенных Наций, используемые существующей ЮНИДО, в соответствии с соглашениями, которые будут заключены между Генеральным секретарем, действующим в консультации с ККАБВ и Генеральным директором нового учреждения. Вкратце позиции государств-членов совпали в отношении необходимости организованных мероприятий переходного периода для нового учреждения, а также системы общих служб ВМЦ, предназначенных для обеспечения оптимальной эффективности, бюджетной дисциплины и наиболее экономичного использования ресурсов соответствующими сторонами, при участии ЮНИДО в любых новых соглашениях на равной правовой основе с другими партнерами в соответствии со статьей 19 ее Устава.

D. Меры, осуществеленные или предусмотренные Генеральным секретарем

66. В дополнение к общим службам ВМЦ, описанным в предшествующей главе, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций и Директор-исполнитель ЮНИДО пришли к соглашению в отношении мероприятий по ЮНИДО для обеспечения ряда вспомогательного обслуживания для ОООНВ и подразделений Организации Объединенных Наций, которые в 1979 году переведены из Нью-Йорка и Женевы в ВМЦ. В число этих служб входили финансовая, кадровая и юридическая службы, служба общественной информации, обслуживание конференций, общее обслуживание, а также службы закупок и договоров. В сфере администрирования ЮНИДО обеспечивались 37 должностями (2 должности категории специалистов, 21 - категории общего обслуживания и 14 - работников ручного труда), с тем чтобы справиться с дополнительной работой, связанной с обслуживанием подразделений Организации Объедиенных Наций. Подобная мера считалась более эффективной с точки зрения затрат по сравнению с созданием новой административной структуры для обслуживания потребностей ОООНВ и подразделений Организаций Объединенных Наций в ВМЦ. Однако, когда Устав новой ЮНИДО вступит в силу,в ВМЦ будут размещены три юрически независимых организации системы Организации Объединенных Наций. По мнению Генерального секретаря Организации Объедиенных Наций, "Подобное событие не должно изменить фундаментальной основы, на которой базируются общие службы и которая состоит в том, что эти службы невозможно дублировать, учитывая их характер и структуру ВМЦ". В отношении обслуживания, которое ЮНИДО предоставляет подразделениям Организации Объединенных Наций, исключая БАПОР, Генеральный секретарь полагает, что новый статус ЮНИДО окажет влияние на существующие совместные мероприятия. По его мнению, потребуются отдельные и отличные друг от друга службы общественной информации и кадров Организации Объединенных Наций, которые следует создать незамедлительно. В нижеследующих пунктах излагаются меры, предлагаемые Генеральным секретарем и другими должностными лицами Организации Объединенных Наций, по изменению настоящих мероприятий Организации Объединенных Наций/ЮНИДО.

67. Потребности в общественной информации подразделений Организации Объединенных Наций в Вене, включая обслуживание посетителей, до последнего времени удовлетворялись информационной службой ЮНИДО, которая имела в этой связи две должности категории специалистов и четыре должности категории общего обслуживания, расходы на которые составляли 390 300 дол. США. Начиная с 1 января 1984 г., создана отдельная информационная служба Организации Объединенных Наций для охвата деятельности подразделений Организации Объединенных Наций в Вене, которая служит также информационным центром для Австрии и Федеративной Республики Германии.

Ожидается также, что центр будет отвечать за обслуживание посетителей Организации Объединенных Наций. Шесть вышеупомянутых должностей, которые ранее были приданы информационной службе ЮНИДО, переданы новой информационной службе Организации Объединенных Наций, в то время как две должности категории специалистов и три должности категории общего обслуживания в сочетании с оперативными фондами были перемещены из Отдела общественной информации в венскую службу. Общие расходы данной службы оцениваются на двухлетний период 1984-1985 годов в 821 400 дол. США. Чистые дополнительные ресурсы, необходимые для создания данной службы, составляют 79 тыс. дол. США в связи с одной должностью D-1, которую Генеральный секретарь надеется также заполнить путем внутренних перемещений. Что касается аудиовизуальных средств, имеющихся в ВМЦ, то, по его мнению, нет необходимости дублировать их, и следует определить условия их использования как ЮНИДО, так и Организацией Объединенных Наций.

68. Поддержка Генеральной Ассамблеей создания отдельного информационного отдела Организации Объединенных Наций в Вене, по-видимому, исключает любую возможность общих мероприятий в области общественной информации для всех организаций ВМЦ, когда ЮНИДО получит свой новый статус. В ВМЦ будут действовать три отдельных информационных отдела. Инспектора считают, что некоторые элементы, такие, как аудиовизуальное обслуживание и обслуживание посетителей могут быть объединены. Следует изучить и использовать другие потенциальные области сотрудничества между тремя организациями.

69. Отдел кадров. Генеральный секретарь принял решение о создании ядра отдела кадров в рамках ОООНВ с 1 января 1984 г., а также переназначении в новый отдел семи из восьми должностей (две должности Р-3 и пять должностей категории общего обслуживания), которые до этого были приданы ЮНИДО. Подобные ресурсы укрепили существующее ядро административной службы в ОООНВ, которая в настоящее время отвечает за кадровое обслуживание подразделений Организации Объединенных Наций в ВМЦ. Одна должность категории общего обслуживания, которая не была взята из ЮНИДО, передается службе подготовки по языкам, которую ЮНИДО обеспечивает для сотрудников всех организаций, размещенных в ВМЦ.

70. Юридическая служба. В 1983 г. с одобрения Генеральной Ассамблеи в рамках ОООНВ была учреждена отдельная должность старшего сотрудника по вопросам правовой связи Организации Объединенных Наций.

71. Обслуживание конференции в настоящее время для органов Организации Объединенных Наций обеспечивается ЮНИДО в соответствии с соглашением о объединенном управлении, по которому службы ЮНИДО по проведению конференций работают также для подразделений Организации Объединенных Наций в следующих областях: письменный перевод; терминология и справочная литература; планирование и обслуживание совещаний; служба редактирования и контроля документов; издание и распространение; и в меньшей степени устный перевод. Непосредственные расходы на обслуживание конференций для органов Организации Объединенных Наций - около 10,3 млн. дол. США на двухлетний период 1984-1985 гг. - предусмотрены в разделе 29С (обслуживание конференции, Вена) бюджета по программам и включают 42 постоянные должности (21 должность категории специалистов и 21 должность категории общего обслуживания), приданных ЮНИДО для осуществления письменного перевода и связанных с этим функций для совещаний Организации Объединенных Наций в Вене. Поэтому фактически органы ЮНИДО и Организации Объединенных Наций пользуются теми же помещениями для заседаний, оборудованием и персоналом в интересах экономии и осуществления четкого руководства.

72. Тем не менее Генеральный секретарь предложил изменить в надлежащее время это совместное соглашение путем передачи ООНВ обязанности по обслуживанию конференций Организации Объединенных Наций в Вене. Подобное мероприятие приведет к трем отдельным службам по проведению конференций для организаций ВМЦ и повлечет за собой дублирование ресурсов и конкуренцию в отношении помещений для заседаний и нештатного персонала. В силу этой причины Генеральный секретарь и должностные лица ООНВ считают желательным создание совместного координационного механизма для решения вопроса о распределении и использовании помещений для заседаний и общих потребностей по обслуживанию совещаний. Хотя последняя инициатива достойна одобрения, конечные расходы для государств-участников, связанные с работой отдельных служб по проведению конференций, сами по себе являются серьезным аргументом против разделения настоящего осуществляемого совместно мероприятия ЮНИДО/Организация Объединенных Наций. Например, статистические данные 1/ по объему письменного перевода, редактирования и машинописных работ, которые необходимы для обслуживания подразделений Организации Объединенных Наций в 1984 г. на основании производственных норм Организации Объединенных Наций, применяемых к этим видам деятельности, свидетельствуют о том, что создание отдельного обслуживания конференций ООНВ, предусматриваемого Генеральным секретарем, будет иметь следующие последствия для персонала:

Подразделение	Категория специалистов	Общее обслуживание
Канцелярия руководителя	1	2
1 договорный отдел по письменным переводам	-	2
6 лингвистических отделов	27	26 2/
1 отдел справочной литературы	1	4
Итого:	29	34
Существующие штатные должности	21	21
Необходимые дополнительные должности	8	13

1/ Статистические оценки, имеющиеся в распоряжении инспекторов, предусматривают на 1984 г. общее количество 4 546 человеко-дней для письменного перевода собственными силами, 2 273 человеко-дней для редактирования и 5 152 человеко-дней для печатания.

2/ Цифра включает 6 секретарей подразделений.

Исходя из варианта 44 расходов на обычную заработную плату, применяемого в отношении Вены, как это сделано в отношении первоначальных ассигнований на 1984-1985 гг., по оценке инспекторов, стоимость указанной 21 дополнительной должности составит для государств-членов по меньшей мере 1 млн. дол. США на двухлетний период только по выплате заработной платы и 1,4 млн. дол. США в случае включения расходов на общий персонал. Эти цифры будут в несколько раз выше, если в качестве части отдельной службы по проведению конференций ООНВ будут созданы подразделения по планированию совещаний, редактированию и контролю документов, изданию и распространению. Кроме этого, потребуются дополнительные служебные помещения и некоторое оборудование, такое, как пишущие машинки, при этом будет сведен на нет эффект масштаба, получаемый в результате существующей комплексной системы, а также более существенная экономия издержек, которая, вероятно, может быть получена в результате единой структуры проведения конференций в ВМЦ.

73. В этой связи инспектора делают вывод о том, что функционирование трех отдельных служб по проведению конференций в ВМЦ, когда нельзя гарантировать, что их работа и эффективность будут лучшего качества, представляет собой бессмысленную трату незначительных финансовых и людских ресурсов. Директор-исполнитель ЮНИДО выразил сомнение относительно создания единой службы по проведению конференций для обслуживания трех данных организаций, однако в то же время выразил готовность ЮНИДО изучить предложение о создании одной объединенной службы по проведению конференций, учитывая потребности каждой организации, опыт, приобретенный за последние годы, и связанные с этим расходы. Некоторые должностные лица Организации Объединенных Наций были того же мнения. МАГАТЭ, с другой стороны, высказывает значительные сомнения в отношении принципа создания единой службы по проведению конференций для обслуживания всех трех организаций, при этом основной причиной является ее опасение, что единая служба не будет соответствовать техническим и научным потребностям их Организации, а также не заимствует их практику проведения совещаний вне Вены. Инспекторам не совсем понятно, каким образом функционирование единой службы может поставить по под угрозу указанные нужды , особенно поскольку они предвидят, что, когда бы одна из указанных трех организаций ни проводила совещание, будет осуществляться постоянная консультация на уровне руководства и оперативном уровне между основным и ведущим административным персоналом этой организации и персоналом службы по проведению конференций. Поэтому, несмотря на сомнения МАГАТЭ и ЮНИДО, инспектора рекомендуют сохранить существующую совместную структуру для проведения конференций ЮНИДО/Организация Объединенных Наций, после того как ЮНИДО станет специализированным учреждением, а также легализовать существующую неофициальную договоренность о сотрудничестве с некоторыми отделами по обслуживанию конференций МАГАТЭ; после применения принципов и критериев, изложенных в пунктах 86-92 настоящего доклада, следует определить условия объединения других отделов по обслуживанию конференций МАГАТЭ в единую структуру по обслуживанию конференций ВМЦ.

74. Финансы. Генеральный секретарь намерен сохранить существующее соглашение, по которому ЮНИДО обеспечивает некоторые финансовые услуги подразделениям Организации Объединенных Наций. Ожидается перевод в новую ЮНИДО четырех должностей категории общего обслуживания, переданных в настоящее время финансовой службе ЮНИДО. Административная служба ООНВ по-прежнему будет отвечать за управление бюджетом, сертификацию, контроль штатного расписания и функции связи с подразделениями Организации Объединенных Наций.

Продолжающееся обеспечение некоторых финансовых услуг со стороны ЮНИДО подразделениям Организации Объединенных Наций подсказало инспекторам мысль о рассмотрении возможного общего финансового отдела для трех организаций с функциями подготовки платежных ведомостей, отчетности и казначейских функций. Должностные лица МАГАТЭ и ЮНИДО возражали против подобного слияния ввиду их различных финансовых правил, отчетности и бюджетных систем. Тем не менее инспектора считают, что это не должно представлять собой непреодолимое препятствие и предлагают изучить подобную возможность при текущем пересмотре Меморандума о взаимопонимании с целью разработки общей финансовой службы для подготовки платежных ведомостей, отчетности и осуществления казначейских функций.

75. В рамках общего обслуживания управление зданиями и ресторанное обслуживание были созданы в качестве общих служб; гаражные службы функционируют фактически как общая служба. Эти службы включают поездки и перевозки, инвентарный контроль, связь, архивы и досье, а также управление зданиями. В настоящее время положение с укомплектованием штатов общего обслуживания в бюджете по программам на 1984-1985 гг. выглядит следующим образом:

	ЮНИДО (раздел 17)	ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (раздел 28М)		
Утвержденные штатные должности	Штатные должности	Штатные должности	Временные должности	Всего
Основной уровень	1	-	-	-
Категория специалистов	5	6	-	6
Общее обслуживание и работники ручного труда	71	102	47	149
Итого:	77	108	47	155

Согласно документу бюджета по программам,распределение кадровых ресурсов между разделом 17 и разделом 28М не основано на детальном распределении расходов между ЮНИДО, с одной стороны, и другими органами Организации Объединенных Наций, с другой стороны. "Основой разделения, применяемой между двумя данными разделами, является то, что объем обслуживания, который обеспечивался до переезда в ВМЦ, указан в разделе 17, в то время как дополнительные ассигнования, осуществленные с тех пор, приводятся в разделе 28М". По мнению Генерального секретаря, настоящие мероприятия, по которым ЮНИДО выполняет вышеуказанные функции общего обслуживания от имени подразделений Организации Объединенных Наций, необходимо пока сохранить до завершения пересмотра текущего распределения обязанностей, изложенного в Меморандуме о взаимопонимании. В этой связи должностные лица ООНВ предложили передать Организации Объединенных Наций управление зданиями, включая гараж.

E. Позиции секретариатов ЮНИДО и МАГАТЭ

76. Должностные лица ЮНИДО и МАГАТЭ, как и Генеральный секретарь, считают, что преобразование ЮНИДО в специализированное учреждение не должно вносить коренных изменений в настоящую систему общего обслуживания ВМЦ. По их мнению, эти организации приобрели необходимый оперативный опыт руководства общими службами,и любые предлагаемые изменения текущего распределения обязанностей по управлению этими службами должны быть подкреплены неопровержимыми доказательствами большей экономии расходов и более высокой эффективности и рентабельности. Обе организации высказываются за улучшение осуществления Меморандума о взаимопонимании путем кодификации мер, которые оказались удовлетворительными, а также совершенствование тех мер, которые на практике были менее успешными. Инспектора разделяют эти мнения.

F. Мнение ОИГ

77. Государства-члены и секретариаты ЮНИДО и МАГАТЭ, позиции которых были кратко изложены в предшествующих пунктах данной главы, поддерживают принцип постоянной необходимости эффективного руководства общими вспомогательными службами,после того как ЮНИДО станет специализированным учреждением. Государства-члены, в частности, считали, что нет необходимости осуществлять существенные изменения лишь в силу изменения официального статуса ЮНИДО; в любом случае возможность изменений предусматривается лишь "после того, как ЮНИДО станет специализированным учреждением".

78. Инспектора полностью поддерживают эти принципиальные позиции. Они соответственно считают, что инициатива Генерального секретаря относительно создания отдельных служб Организации Объединенных Наций в вышеуказанных областях не приняла во внимание в достаточной степени те последствия, которые подобная инициатива будет иметь для всей системы общих служб ВМЦ, особенно в свете мнений государств-членов, выраженных на Официальном совещании в мае 1983 года. Инспектора полагают, однако, что действия Генерального секретаря не должны исключать возможность сохранения и даже расширения общих служб существенным образом после получения ЮНИДО ее нового официального статуса.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Существующие общие службы

79. Рассмотрение организации и управления настоящих общих служб ВМЦ, содержащееся в главе III, привело инспекторов к выводу о том, что, несмотря на некоторые недостатки, эти службы в целом функционируют хорошо. Кроме этого, очевидно, что расходы государств-членов были бы значительно выше, если бы это обслуживание не обеспечивалось совместно. К тому же, организации, размещенные в ВМЦ, приобрели ценный оперативный опыт управления общим обслуживанием в результате участия в нем. В этой связи инспекторам представляется логичным, что финансовые выгоды, знания и практический опыт, приобретенные до настоящего времени, следует укреплять и использовать в максимально возможной степени. Таким образом, инспектора делают вывод о том, что не должно быть каких-либо изменений мероприятий по общему обслуживанию, если только не выяснится, что перераспределение обязательств приведет к более эффективным и более выгодным с точки зрения затрат результатам.

80. Структура управления. Система распределенной ответственности по управлению общими службами ВМЦ, безусловно, выдержала испытание на время и наличие опыта. Инспекторам не известно о каких-либо замечаниях о необходимости замены настоящего подхода к управлению. Тем не менее в структуре управления ВМЦ отмечены некоторые недостатки. Управляющие организации сознательно или бессознательно осуществляют непосредственный контроль за политикой и бюджетными аспектами обслуживания, которое они обеспечивают, нередко плохо учитывая или не учитывая совсем мнения пользователей, которым приходится оплачивать долю расходов. По этому пункту замечания организаций, входящих в состав ВМЦ, включая БАПОР, свидетельствуют о том, что эти организации неполностью участвуют в существующей структуре управления общим обслуживанием ВМЦ. Некоторые должностные лица БАПОР испытывают неприятное чувство того, что с ними обращаются скорее как с гостями, а не представителями органа Организации Объединенных Наций с полными правами арендатора помещений ВМЦ, хотя и размещенного в нем временно. Это ощущение изоляции в разной степени разделяется другими подразделениями Организации Объединенных Наций. Консультативные комитеты и другие совместные органы в некоторых случаях, таких, как кооперативный магазин и службы ресторанного обслуживания, повысили степень участия пользователей в процессе принятия решения. Тем не менее в качестве механизмов группового решения проблем указанные совместные органы далеки от того, чтобы быть полностью эффективными, поскольку им предоставлены далеко не все необходимые полномочия для оказания влияния на решения руководства общих служб. Кроме этого, не все пользователи представлены в некоторых из этих органов и у некоторых служб имеется мало консультативных или координационных комитетов. Некоторые из них, действовавшие когда-то, прекратили свое существование. В этой связи имеется необходимость укрепления и усовершенствования совместных комитетов и их создания там, где их нет. По мнению инспекторов, над этим вопросом работают совместно три организации. Следует осуществить следующие дополнительные меры:

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1

a) Следует создать совместный координационный комитет с четко определенной задачей, представляющей три организации на уровне руководителей администрации. Они должны отвечать за достижение соглашения по проблемам в области политики, касающейся финансовых и бюджетных вопросов, включая бюджетные последствия мероприятий по общему обслуживанию, а также отвечать за пересмотр процедур расходов и разделения расходов.

b) Все организации-пользователи должны быть представлены в консультативных комитетах общего обслуживания. Уровень представительства в этих органах должен быть достаточно высоким для обеспечения эффективного фактического выполнения их рекомендаций.

81. Формулы разделения расходов у различных служб различны. В нескольких случаях эти формулы прямолинейны и просты для понимания у таких служб, как подготовка по языкам, охрана, служба по жилищным вопросам и управление зданиями. Для других служб, особенно обслуживания на ЭВМ, используемая система вызвала вопросы. В некоторых организациях считается также, особенно в меньших подразделениях, что предоставленное обслуживание является более дорогостоящим, по сравнению с обслуживанием извне (например издательско-полиграфическая и библиотечная службы).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2

Следует поручить совместным органам задачу упрощения формул разделения расходов на обслуживание на ЭВМ и другие службы, эффективность которых оспаривается, с тем чтобы они были полностью приемлемыми для всех сторон.

B. Будущие общие службы

82. Во время подготовки настоящего доклада три организации занимались посредством ряда совещаний на высоком уровне пересмотром существующих мероприятий и изучением дополнительных потенциальных областей. Инспектора приветствовали это, поскольку при любом рассмотрении будущих мероприятий по общему обслуживанию необходимо пересмотреть Меморандум о взаимопонимании, так как данный Меморандум не выполнен в полном объеме. Например, в Меморандуме предусматривалось проведение совместного исследования для "рассмотрения перестройки общей службы снабжения для оборудования штаб-квартиры и поставок на более экономичной основе", по поводу чего у инспекторов имеется следующее мнение.

83. В Вене в деятельности службы снабжения и контрактирования участвуют подразделения Организации Объединенных Наций. Кроме этого, в МАГАТЭ и БАПОР действуют отдельные службы снабжения. Финансовая выгода от наличия общей службы снабжения ВМЦ (по меньшей мере для оборудования штаб-квартиры и поставок), которая будет включать БАПОР, также признается некоторыми должностными лицами ввиду эффекта масштаба, который, вероятно, должен быть получен. В этой связи инспектора предлагают изучить вопрос о создании совместных служб снабжения ВМЦ, включая деятельность по снабжению на местах. В максимальной степени следует изучить возможности экономии расходов, предоставляемые находящейся в Женеве Межучрежденческой группой услуг по снабжению ПРООН (МУГУС).

84. Приемка, хранение, инвентарный контроль, почта, дипломатическая почта и служба виз - это другие виды деятельности, которые определяются Меморандумом в качестве потенциальных общих служб ВМЦ и которые в настоящее время функционируют совместно для ЮНИДО и подразделений Организации Объединенных Наций. В качестве примера неправильного направления развития отдельных служб инспектора отметили наличие трех телефонных справочников, трех дипломатических списков и двух отдельных телефонных коммутаторов. Инспектора рекомендуют свести указанные службы в общие службы не только с целью экономии средств, которая не может быть значительной, а для репутации соответствующих организаций.

85. Необходимо будет также рассмотреть более значительный перечень потенциальных областей, которые признаны таковыми во время созыва в 1974 г. Совместной рабочей группы МАГАТЭ/ЮНИДО. Эти области приводятся в пункте 10. С тех пор две из них - медицинская служба и подготовка по иностранным языкам - стали общими службами.

86. Инспекторам не известно, почему все это рассматривалось в качестве потенциальных областей и какие принципы и критерии использовались для определения того, подходит ли любая из них для общих служб. При отсутствии установленных принципов и руководящих положений в организованном порядке использовался, по-видимому, здравый смысл, который, по мнению инспекторов, необходимо подкрепить более официальным исследованием. Инспектора приветствуют тот факт, что в ВМЦ будут созданы три организации в связи с текущим пересмотром Меморандума о взаимопонимании. При этом руководство их работой осуществляется на основе свода принципов. Наиболее важными среди них являются:

1) Общие службы создаются с целью получения экономии без ущерба для эффективности, рентабельности или качества обслуживания и

2) Общие службы должны рассматриваться как партнерство.

Указанные два основные принципа подразумевают, что при этом должны быть:

a) экономия расходов для всех участников;

b) эффективность, рентабельность и качество предоставляемого обслуживания и

c) партнерство при функционировании служб.

87. Инспектора считают, что при обсуждении общего обслуживания необходимо помнить еще о нескольких других пунктах:

a) в любом случае, когда более одной организации системы Организации Объединенных Наций располагается в одном и том же городе (иногда в одной и той же стране), следует рассматривать как должное осуществление мероприятий по общему обслуживанию;

b) все административные службы должны явиться предметом изучения с точки зрения общих мероприятий;

c) при выборе наиболее подходящей организации для предоставления обслуживания главное значение имеют двойные показатели наличия опыта и ресурсов (финансовых, людских и физических).

88. Дополнительно к вышесказанному, по мнению инспекторов, полезной будет разработка в целях использования свода рассматриваемых ниже критериев.

Критерии

89. Существуют два этапа при определении того, должна ли конкретная служба являться предметом общих мероприятий для двух или более участвующих организаций. Первый шаг заключается в определении того, подходит ли данная служба для общих мероприятий. Если нет, то нет никакой необходимости осуществлять дальнейшие меры. Если, однако, она подходит для этого, то второй шаг будет заключаться в определении того, получат ли организации-участники выгоду от наличия обслуживания, которое обеспечивается при меньших затратах и той же или большей эффективности.

Этап 1

90. В качестве содействия не только организациям ВМЦ, для которых осуществляется данное исследование, но также и другим организациям системы Организации Объединенных Наций, когда бы ни появилась подобная необходимость, предлагаются нижеследующие критерии, а также методика их использования для определения того, подходит ли конкретная служба для общих мероприятий.

i) Задачи в области политики. Нуждается ли данная служба в постановке основных задач в области политики для ее надлежащего функционирования? Если нуждается и вероятно наличие задач, которые существенным образом отличаются у организаций, и если эти задачи несовместимы, то в таком случае принятие общих мероприятий должно быть продуманным.

ii) Ответственность. Скажется ли объединение служб на способности организаций-участников эффективно осуществлять свои обязательства?

iii) Конфиденциальность. Будет ли степень конфиденциальности, необходимая для работы службы, такой, что вызовет отрицательную реакцию?

iv) Конфликт из-за порядка очередности. Есть ли вероятность конфликта из-за порядка очередности между обслуживающей стороной и пользователем? Является ли он столь значительным, что не может быть урегулирован?

v) Отношение между нанимателем и служащим. Есть ли вероятность ослабления правовой и личной связи между нанимателем и служащим?

91. Вышеуказанные критерии не подвергались оценке, поскольку, по мнению инспекторов, в этом нет необходимости. Однако если организации-участники сочтут, собравшись вместе для анализа возможности общих мероприятий для любой данной службы, что полезной могла бы быть оценка критериев данной конкретной ситуации, они могли бы в таком случае прийти к соглашению относительно соответствующей шкалы оценки.

Этап 2

92. Не все службы, которые подходят для подобных мероприятий, могут автоматически стать предметом оперативного соглашения, поскольку неизбежно возникает вопрос: снизятся ли при этом расходы? повысится ли эффективность? - иными словами, успешно ли выполнен первый общий принцип, изложенный в пункте 86?

93. Инспектора считают, что вышеуказанные общие принципы и критерии, использованные членами Совместных групп, которые обычно обладают широкими знаниями и опытом в области указанных проблем, будут способствовать определению того, какие службы подходят для создания общей системы.

94. Применяя пять критериев, изложенных в пункте 90, инспектора пришли к соглашению в отношении перечисленных в пункте 10 "возможных областей". Областями, в которых,как правило,устанавливаются задачи в области политики, являются служба казначейства и банковская службы, однако, по мнению инспекторов, эти задачи не отличаются существенным образом у организаций, расположенных в Вене. Организации-участники при содействии извне, если его сочтут необходимым, могут в настоящее время начать определение показателя затрат-эффективности и результативности каждого из указанных мероприятий.

95. Полезно отметить, что при определении возможных областей применялся осторожный и консервативный подход, т.е. были определены места функций главным образом в областях общего обслуживания, и, как ожидается, указанные области станут предметом мероприятий по общему обслуживанию и дополнительных, определенных со временем, областей. Хотя инспектора согласны с первоначально принятым осторожным подходом, они считают, что, поскольку прошло столько времени с первоначального пересмотра в 1974 г. и поскольку за последнее десятилетие получен значительный опыт, настало время предпринять более решительные меры в направлении полного выявления областей во всех отраслях администрирования, которые подходят для общих мероприятий. Дополнительно к областям, определенным в пункте 10, инспектора предлагают следующие области:

Финансы

Все бухгалтерские функции, включая платежную ведомость.

Кадры

Набор сотрудников (исключая разработку вопросов в области политики)

Общее обслуживание

Все снабжение - штаб-квартиры и на местах (кроме децентрализованного органа). Будут созданы единые Комитет по контрактам и Совет по управлению имуществом.

Информация

Обслуживание посетителей и аудиовизуальная служба.

Обслуживание конференций

Этапы, изложенные в пункте 73, ведущие к единому комплексному обслуживанию конференций.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3

Организациям ВМЦ следует незамедлительно изучить вопрос о том, могут ли службы, определенные в Меморандуме о взаимном понимании 1977 г., наряду со службами, предложенными выше инспекторами, стать предметом мероприятий по общему обслуживанию после применения принципов и критериев, упомянутых в пунктах 82-92, и сообщить свое мнение соответствующим законодательным органам.

96. В пункте 78 инспектора изложили мнение о том, что решение Генерального секретаря о создании ряда отдельных служб Организации Объединенных Наций (юридическая, кадровая и общественной информации, например) до фактического вступления в силу Устава новой ЮНИДО не учитывает должным образом последствия такого решения для всей системы общего обслуживания ВМЦ, а также отличается от основной позиции государств-членов, которые призвали к тому, чтобы существующие мероприятия были сохранены и продолжали функционировать, пока ЮНИДО не получит свой новый официальный статус. В соответствии с этим выносятся следующие рекомендации:

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4

Генеральному секретарю следует воздержаться от осуществления каких-либо окончательных и существенных изменений существующих совместных служб, пока фактически не вступит в силу Устав новой ЮНИДО, а также следует пересмотреть уже осуществленные меры в свете выводов и рекомендаций настоящего исследования. В соответствии с этим следует продолжить, как рекомендовалось выше, неофициальный пересмотр, осуществляемый размещенными в ВМЦ организациями существующих общих служб и консультации о будущих общих службах.

97. В пунктах 72-73 инспектора заявили, что разделение существующей в настоящее время совместной службы по проведению конференций ЮНИДО/Организация Объединенных Наций, в результате чего после того как ЮНИДО станет специализированным учреждением, в ВМЦ появятся три отдельные службы по проведению конференций, будет представлять собой бесполезную трату незначительных финансовых и людских ресурсов без гарантий повышения эффективности работы по обслуживанию конференций. Как МАГАТЭ, так и ЮНИДО сдержанно отнеслись к созданию совместных мероприятий ВМЦ по обслуживанию конференций. Как указывалось в пункте 73, по мнению инспекторов,подобные доводы не являются достаточно весомыми. В связи с этим инспектора дают следующую рекомендацию:

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5

Существующая совместная служба по проведению конференций ЮНИДО/Организация Объединенных Наций должна продолжить свою работу после того, как ЮНИДО станет специализированным учреждением, и необходимо легализовать также существующую неофициальную договоренность о сотрудничестве с некоторыми подразделениями МАГАТЭ по обслуживанию конференций. Следует определить условия для объединения других подразделений МАГАТЭ по обслуживанию конференций в единую структуру ВМЦ по обслуживанию конференций после применения изложенных в пунктах 86-92 принципов и критериев.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Расходы по регулярному бюджету организаций ВМЦ в 1983 году
(В тыс. дол. США)

	Всего	Организация Объединенных Наций	МАГАТЭ	ЮНИДО
1) Общие расходы по регулярному бюджету	167 748,2	20 112,2 b/	92 821,0	54 815,0 b/
2) Содействие программам (все расходы по вспомогательным службам и общие оперативные расходы)	71 092,0	9 474,0 b/	37 285,0 e/	24 333,0 a/
3) Общее обслуживание ВМЦ	24 031,0	1 641,0 c/	10 461,9 c/	11 926,9 c/ d/
4) Доля в % общих служб ВМЦ в регулярном бюджете	14,3	8,2	11,2	21,8
5) Доля в % общих служб ВМЦ в расходах по содействию программам	33,8	17,3	28,1	49,0

a/ Включая расходы на управление зданиями за вычетом других расходов по содействию программам, предусмотренным в разделах 28M, 29C и 29F бюджета по программам Организации Объединенных Наций на 1984-1985 годы (см. ниже сноску b/).

b/ Включая финансовую службу и отдел кадров, общее обслуживание и обслуживание конференций, которые обеспечиваются ЮНИДО для ОООНВ и подразделений Организации Объединенных Наций согласно разделам бюджета, указанным выше в сноске a/.

c/ Цифры отражают расходы на общие службы, а не расходы, которые несет каждая организация.

d/ Расходы на подготовку по языкам (253 600 дол. США) частично финансируются по разделу 28M - отдел кадров (155 100 дол. США) и частично по разделу 17 (98 500 дол. США).

e/ Включает долю МАГАТЭ в общих службах ВМЦ и других вспомогательных службах технических программ (письменный перевод, обслуживание конференций, административная служба).

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Расходы на персонал, оперативные расходы и структура разделения расходов служб ВМЦ на 31 декабря 1983 года

Организация		Общая служба	Штатные должности: Категория специалистов	Штатные должности: Другие категории	Штатные должности: Всего	Оперативные расходы	Структура разделения расходов: МАГАТЭ, в тыс. дол. США	МАГАТЭ, %	ЮНИДО, в тыс. дол. США	ЮНИДО, %	ООН, в тыс. дол. США	ООН, %	БАПОР и другие организации, в тыс. дол. США	БАПОР и другие организации, %
МАГАТЭ	1.	Обслуживание на ЭВМ	20	51	71	5 471,8	4 414,1	80,7	695,3	12,7	89,7	1,6	272,7	5,0
	2.	Библиотека	11	22	33	1 469,7	800,3	54,5	524,1	35,6	135,1	9,2	10,2	0,7
	3.	Издательская служба	1	65	66	2 694,9	1 320,3	49,0	902,0	33,5	262,7	9,7	209,9	7,8
	4.	Медицинская служба	4	17	21	747,1	331,7	44,4	365,9	49,0	17,9	2,4	31,6	4,2
	5.	Служба по жилищным вопросам	-	4	4	79,4	32,4	40,8	24,2	30,5	8,6	10,8	14,2	17,9
	6.	Кооперативный магазин	-	-	-	-								
		ВСЕГО	36	159	195	10 462,9	6 898,8	65,9	2 511,5	24,0	514,0	4,9	538,6	5,2
ЮНИДО	7.	Управление зданиями	4	74 d/	78 d/	11 673,3 b/ c/	4 159,1 b/	35,6	5 791,2 a/	49,6	1 158,3 a/	9,9	564,7	4,9
	8.	Подготовка по языкам	1	2	3	253,6	103,1	40,7	87,2	34,4	63,3	24,9	-	-
	9.	Гараж	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	10.	Ресторанное обслуживание	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		ВСЕГО	5	76	81	11 926,9	4 262,2	35,7	5 878,4	49,3	1 221,6	10,3	564,7	4,7
ООН	11.	Служба охраны и безопасности	2	94	96	1 641,4	743,9	45,3	667,0	40,6	166,7	10,2	63,8	3,9
		ОБЩИЙ ИТОГ	43	329	372	24 031,2	11 904,9	49,5	9 056,9	37,7	1 902,3	7,9	1 167,1	4,9

a/ Поскольку расходы, возлагаемые на ЮНИДО и Организацию Объединенных Наций по данным статьям расходов, входят в раздел 28И бюджета по программам Организации Объединенных Наций на 1984-1985 гг., условное разделение расходов между двумя данными организациями рассчитано на основе соотношения 5 : 1 между персоналом ЮНИДО и Организацией Объединенных Наций.

b/ Исключая расходы на электроэнергию и уборку (1 203 300 дол. США) для зданий А и В, занятых МАГАТЭ, в отношении которых нет никакой оговорки в разделе 28И бюджета по программам на 1982-1983 годы. На период 1984-1985 гг. все эти расходы предусмотрены в полном объеме. Если указанные расходы включить для сравнения с периодом 1984-1985 гг., то структура разделения расходов будет следующей: МАГАТЭ - 41,6%, ЮНИДО - 45%, Организация Объединенных Наций - 9%, БАПОР и другие организации - 4,4%.

c/ Включая 2 500 000 дол. США по статье "Общие оперативные расходы", которые делятся не с МАГАТЭ, а со всеми другими пользователями.

d/ Кроме этого, 47 должностей, финансируемых в 1982-1983 гг. по статье "Общее временное обеспечение", преобразованы в 1984-1985 гг. во временные должности.