



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/46/186
23 May 1991
RUSSIAN

ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/
ENGLISH/FRENCH/
RUSSIAN/SPANISH

Сорок шестая сессия
Пункты 83 и 114 первоначального перечня*

ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Техническое сотрудничество и использование национальных сотрудников
категории специалистов по проектам

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Техническое сотрудничество и использование национальных сотрудников категории специалистов по проектам (НССП)" (JIU/REP/91/1).

* A/46/50.

- iii -
ПРИЛОЖЕНИЕ

ТЕХНИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ СОТРУДНИКОВ
КАТЕГОРИИ СПЕЦИАЛИСТОВ ПО ПРОЕКТАМ (НССП)

Подготовлено г-ном Салахом Е. Ибрагимом
Объединенная инспекционная группа

Содержание

	Пункты	Стр.
РЕЗЮМЕ		iv - v
ВВЕДЕНИЕ	1 - 4	1
ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. НССП В СОСТАВЕ ПЕРСОНАЛА КАТЕГОРИИ СПЕЦИАЛИСТОВ, ЗАДЕЙСТВОВАННОГО В ПРОЕКТАХ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА	5 - 32	3
А. НССП в рамках всей системы	8 - 10	3
В. НССП по отдельным организациям	11 - 28	4
1. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)	12 - 17	4
2. Департамент Организации Объединенных Наций по техническому сотрудничеству в целях развития (ДТСП)	18 - 19	7
3. НССП в проектах, финансируемых специализированными учреждениями	20 - 28	8
С. Выводы и рекомендации	29 - 32	10
ЧАСТЬ ВТОРАЯ. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ УСЛУГ НССП	33 - 90	12
А. Основания для использования НССП	33 - 55	16
В. Основные проблемы, возникающие в связи с политикой использования НССП	56 - 82	16
1. Факторы, затрудняющие отбор наиболее подходящих НССП	57 - 61	16
2. Фактические расходы, связанные с НССП	62 - 71	17
3. НССП или создание категории персонала, находящейся в менее благоприятном положении	72 - 76	19
4. Национальные директора (НД) как представители власти принимающей страны	77 - 82	20
С. Выводы и рекомендации	83 - 90	21

РЕЗЮМЕ

Анализ использования национальных сотрудников категории специалистов по проектам (НССП) проводится в свете их вклада в осуществление технического сотрудничества системы Организации Объединенных Наций как средства содействия странам - получателям помощи в ускорении их экономического и социального развития. Финансовые, административные и оперативные проблемы, возникающие в связи с НССП, рассматриваются только в тех случаях, когда это необходимо для анализа политики использования услуг НССП, поскольку эти проблемы постоянно изучаются Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Консультативным комитетом по основным вопросам (оперативная деятельность) (ККОВ(ОД)) в консультации с большинством специализированных учреждений.

И государства-члены, и система Организации Объединенных Наций заинтересованы в том, чтобы располагать как можно более всеобъемлющими и единообразными статистическими данными о НССП, с тем чтобы иметь возможность проанализировать их вклад в выполнение задач технического сотрудничества. Однако, помимо ПРООН, учреждения, за исключением Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) и в меньшей степени Организации Объединенных Наций по вопросам образования науки и культуры (ЮНЕСКО), не собирают и не обрабатывают статистические данные о НССП.

Поэтому в докладе рекомендуется, чтобы ПРООН создала свою собственную внутреннюю систему сбора и распространения единообразных и сопоставимых статистических данных о различных аспектах использования НССП. Такой сбор статистических данных должен быть организован на обеих сторонах цепочки: при помощи представителей-резидентов и координаторов-резидентов на местах и штаб-квартир и региональных бюро организаций в сотрудничестве с подразделениями секретариатов организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами статистики, управления и оценки. ПРООН следует учесть рекомендации ККОВ(ОД) в этой области, и особенно рекомендации, касающиеся общего применения процедуры представления данных по каждому НССП. Для того чтобы эти данные имели практическую пользу, в них должны указываться не только различные источники финансирования, но также различные виды контрактов и продолжительность контрактов в человеко-месяцах. В докладе также рекомендуется, чтобы Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества проанализировал эти данные в своем докладе об оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций и представил Экономическому и Социальному Совету (ЭКОСОС) и Генеральной Ассамблее рекомендации в целях выработки более рациональной и эффективной политики в отношении НССП и решения проблем, возникающих в связи с использованием их услуг.

По мнению принимающих стран, найм все большего числа НССП не оправдывает себя. Он редко производится на основе предварительного анализа, показывающего, что по сравнению с использованием международных экспертов найм НССП позволяет более эффективно решать задачи технического сотрудничества в целях развития. В подготовленных до настоящего времени исследованиях, оценках и докладах речь шла в основном о совершенствовании правовой основы и согласовании использования НССП в рамках системы Организации Объединенных

Наши, однако в них лишь в немногих случаях рассматривался вопрос о разработке политической основы для решения вопроса о том, кого использовать для решения конкретных задач развития на основе технического сотрудничества - НССП или международных сотрудников категории специалистов по проектам (МССП) (или же использовать обе эти категории экспертов в установленных пропорциях).

Поэтому в докладе содержатся рекомендации о том, что системе Организации Объединенных Наций следует: а) направлять средства, предназначенные для технического сотрудничества, на оплату передачи знаний при помощи использования международных экспертов в тех случаях, когда такие знания отсутствуют в данной стране, когда такие знания остро необходимы и когда они соответствуют первоочередным потребностям, которые не могут быть удовлетворены при помощи использования национальных экспертов; б) мобилизовать большее число местных экспертов и квалифицированного персонала, шире используя практику осуществления проектов правительствами и предоставления субподрядов национальным учреждениям. Хотя эти процедуры направлены на мобилизацию национальных экспертов, они не должны предусматривать какое-либо изменение статуса национальных экспертов или предоставление им каких-либо надбавок к окладам или пособий в натуральном виде и не должны порождать конфликты, подобные тем, которые иногда возникают между НССП и другими национальными должностными лицами; и с) более часто и более широко использовать потенциал развивающихся стран, мобилизуя намного большее число экспертов из этих стран в качестве международных экспертов, для работы в их собственных регионах и в рамках технического сотрудничества между развивающимися странами (ТСРС), вместо того, чтобы использовать каждого эксперта в его собственной стране в качестве НССП.

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад о роли национальных сотрудников категории специалистов по проектам (НССП) был подготовлен по просьбе Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО). Однако в ходе консультаций с представителями Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Консультативного комитета по основным вопросам (оперативная деятельность) (ККОВ(ОД)), нескольких специализированных учреждений и Секретариата Организации Объединенных Наций, в частности Канцелярия генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества (КГД/РМЭС) и Департамента по техническому сотрудничеству в целях развития (ДТСР), было решено расширить рамки доклада, с тем чтобы рассмотреть вопросы использования НССП в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

2. Основная цель доклада заключается в рассмотрении стратегии и политики использования НССП в ходе осуществления технического сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций как средства содействия странам - получателям помощи в ускорении их экономического и социального развития. Что касается финансовых, административных и оперативных проблем, связанных с использованием НССП, то мы будем рассматривать их по мере необходимости в контексте анализа стратегии и политики использования услуг НССП. При рассмотрении этих проблем мы будем основываться на работе, проведенной ПРООН и ККОВ(ОД) 1/.

1/ По данному вопросу см., в частности, следующие документы:

- a) Последние тенденции в области набора персонала, связанных с ним расходов и использования персонала по проектам и другого персонала, работающего в области сотрудничества в целях развития, тридцать вторая сессия Совета управляющих ПРООН, Нью-Йорк, 4-28 июня 1985 года, DP/1985/9;
- b) Report on the Experience with Use of National Experts, National Project Co-ordinators and National Subcontractors in Asia and the Pacific, UNDP, New York, March 1986;
- c) National Professional Project Personnel; Report prepared by the CCSQ(OPS) Substantive Secretariat under the leadership of UNDP, 27 March 1987, ACC/1987/OP/CRP.3;
- d) National Experts - Development of Guidelines and Criteria to Facilitate the Expanded Use of this Kind of Expertise; Note prepared by a CCSQ(OPS) Consultant, Mr. C.H. Harder, 27 March 1987;
- e) Review of United Nations Agency Practice in the Employment of National Professional Project Personnel and Recommendations for Improvements; Note by the CCSQ(OPS) Secretariat, 27 August 1987, ACC/1987/OP/CRP.8;
- f) Обзор деятельности по программам и проектам: персонал по проектам; доклад Администратора, тридцать пятая сессия Совета управляющих ПРООН, 6 июня - 1 июля 1988 года, Женева, 15 марта 1988 года, DP/1988/19/Add.1;
- g) Report of the Joint CCAQ(PER)/CCSQ(OPS) Working Group on National Professional Project Personnel, 29 June 1988, ACC/1988/PER/R.27;
- h) Report of UNDP Administrator to the Inter-Agency Consultative Meeting on Promotion of National Capacity; Highly Qualified Staff, New York, 12-14 December 1989; Short-Term Staff, National Professional Project Personnel, Contractors, etc., CCAQ(ADM), ACC/1990/PER/R.4, 13 February 1990.

3. В первой части настоящего доклада мы проведем оценку доли ИССП в рамках общего числа экспертов по проектам технического сотрудничества, а во второй части мы оценим вклад этой категории экспертов в выполнение задач технического сотрудничества в целях развития.

4. Мы выражаем глубокую признательность всем сотрудникам Организации Объединенных Наций и представителям правительств, с которыми мы имели честь консультироваться и которые любезно делились с нами своим опытом и своими идеями, а также предоставили документацию, без которой настоящий доклад не мог бы быть подготовлен.

**ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. НССП В СОСТАВЕ ПЕРСОНАЛА КАТЕГОРИИ СПЕЦИАЛИСТОВ,
ЗАДЕЙСТВОВАННОГО В ПРОЕКТАХ ТЕХНИЧЕСКОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА**

5. Несмотря на то, что вопрос об использовании национальных экспертов и осуществлении проектов технического сотрудничества, финансируемых системой Организации Объединенных Наций в целом, рассматривается на заседаниях Административного комитета по координации (АКК), ККОВ(ОД) и ККОВ(ПЕР) и, несмотря на регулярную подготовку статистических и аналитических исследований и документов и их представление АКК в целях содействия его работе, мы все еще испытываем нехватку подробных и полных данных о численности НССП и об их распределении по отдельным учреждениям, фондам и странам, а без этих данных невозможно оценить текущие изменения и масштабы использования национальных экспертов.

6. На основе разрозненной информации, содержащейся в различных докладах АКК, Администратора ПРООН, Генерального директора по РМЭС и руководителей учреждений, можно сделать вывод о том, что: i) НССП в основном используются в проектах, финансируемых ПРООН; ii) их численность неуклонно возрастает, особенно в последние годы; iii) их распределение по учреждениям крайне неравномерно.

7. Кроме того, не имеется четкого определения категории НССП, поскольку у них нет обособленного правового статуса. Некоторые учреждения не учитывают их в своих статистических данных, особенно в том случае, когда НССП набираются на местах региональными представителями, которые нерегулярно информируют свои штаб-квартиры о наборе НССП или делают это с задержкой. Поэтому прежде чем анализировать это явление, для того чтобы хотя бы отчасти восполнить это упущение, целесообразно собрать имеющиеся данные для проведения количественной оценки его масштабов.

А. НССП в рамках всей системы

8. Поскольку процент участия НССП в проектах, финансируемых ПРООН, выше по сравнению с процентом их участия в проектах, финансируемых специализированными учреждениями - как из их регулярных бюджетов, так и за счет внебюджетных средств, за исключением средств, поступающих от ПРООН, - необходимо определить соответствующую долю ПРООН и специализированных учреждений в финансировании проектов технического сотрудничества.

9. Как видно из таблицы 1 (стр. 5), за двухгодичный период 1986-1987 годов общая доля ПРООН в финансировании проектов технического сотрудничества составляла 37,8% по сравнению с 43,4% в 1982-1983 годах 2/. Однако доля ПРООН в проектах технического сотрудничества, финансируемых различными учреждениями, варьируется в очень широких пределах. Например, она составляет от 100% для Всемирной туристской организации (ВТО) до всего лишь 4% для Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ).

2/ Несмотря на то, что средства, выделенные на техническое сотрудничество, в абсолютном выражении выросли с 2,7 млрд. долл. США в 1982-1983 годах до 3,3 млрд. долл. США в 1986-1987 годах, это увеличение в долл. США по текущим ценам лишь частично компенсирует инфляцию, и можно сказать, что по нынешним ценам выраженный в долл. США объем средств, выделявшихся ПРООН на техническое сотрудничество, за эти два двухгодичных периода сократился.

10. В целом можно сказать, что специализированные учреждения, для которых взнос ПРООН составляет сравнительно небольшую часть общего объема расходов на техническое сотрудничество, используют меньше НССП, чем другие учреждения и, по всей видимости, они в определенной мере менее заинтересованы в сборе подробной информации об их использовании. В настоящее время в документах ПРООН можно найти довольно подробные статистические данные об использовании НССП в некоторых крупнейших специализированных учреждениях системы Организации Объединенных Наций, в частности в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО).

В. НССП по отдельным организациям

11. По указанным выше причинам, мы будем проводить различия между НССП, финансируемыми за счет средств ПРООН, и НССП, финансируемыми за счет средств учреждений, поскольку, с одной стороны, ПРООН намного шире пользуется услугами НССП, чем учреждения, а с другой стороны, ПРООН уделяет больше внимания сбору статистических данных о численности НССП и анализу влияния НССП на осуществление проектов технического сотрудничества.

1. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)

12. Осознавая необходимость регулярного сбора сопоставимых статистических данных для надлежащей оценки последствий более широкого использования услуг НССП, ПРООН разработала механизм сбора данных и опробовала его в своих отделениях на местах, с тем чтобы создать условия для его функционирования, прежде чем распространять его на всю систему Организации Объединенных Наций ^{3/}.

13. Что касается проектов, финансируемых самой ПРООН, то данные об использовании НССП регулярно публикуются в годовых докладах Администратора ПРООН. В докладе за 1988 год ^{4/}, опубликованном в 1989 году, содержатся статистические данные по всем странам за 1987 и 1988 годы и проводится различие между НССП и набираемыми на международной основе сотрудниками категории специалистов по проектам (МССП) (см. таблицу 2, стр. ...). Если в 1987 году численность НССП равнялась лишь половине численности МССП, т.е. 4 888 чел. по сравнению с 8 385 чел., то в 1988 году численность НССП почти удвоилась, увеличившись с 4 888 до 9 869 чел., в то время как численность МССП в эти годы оставалась почти без изменений: 8 642 чел. по сравнению с 8 385 чел. Статистические данные, выраженные не в количестве сотрудников, а в человеко-месяцах, были бы более точными, поскольку продолжительность контрактов НССП может варьироваться от 1 до 12 месяцев; в одних учреждениях срок их контрактов не превышает 6 месяцев, а в других составляет 12 месяцев. Предварительные таблицы, составленные на основе доклада Администратора ПРООН, содержат шифры за 1989 год, которые свидетельствуют о развитии тенденции, наблюдавшейся в 1987 и 1988 годах.

^{3/} Доклад Администратора ПРООН о вспомогательных расходах учреждений, DP/1988/54, 6 мая 1988 года.

^{4/} Годовой доклад Администратора ПРООН за 1988 год, 15 мая 1989 года, DP/1989/13/Add.3.

Таблица 1. Общая сумма расходов учреждений по проектам технического сотрудничества с разбивкой по источникам финансирования за двухгодичный период 1986-1987 годов

(в тыс. долл. США)

Учреждение	Регулярная программа	ПРООН	Другие вне-бюджетные источники	Всего
ФАО	72 439	262 148	303 207	637 794
Организация Объединенных Наций д/	14 511	219 646	95 341	329 498
ЮНИДО	5 800	141 700	49 900	197 400
МОТ	24 031	95 035	99 519	218 585
ЮНЕСКО	9 600	62 537	76 763	148 900
ПРООН/ОД	-	120 912	159 800 б/	280 712
ИКАО	-	65 489	23 284	88 773
МСЭ	6 791	45 044	9 623	61 458
ВОЗ	419 884	37 379	363 541	820 804
ЮНКТАД	930	16 116	6 487	23 533
ЦМТ	-	20 794	24 612	45 406
ЦНПООН	1 067	25 834	2 680	29 581
АзБР	37 976	12 453	3 519	53 948
ЭКА	3 153	11 125	8 620	22 898
ЭСКАТО	2 818	12 799	16 691	32 308
ЭКЛАК	1 474	3 020	11 853	16 347
ЕЭК	-	463	1 191	1 654
ЭСКЗА	1 694	1 122	1 768	4 584
ВМО	501	22 683	6 860	30 044
ИМО	-	10 563	8 053	18 616
МАГАТЭ	72 669	4 692	23 511	100 872
ВОИС	5 086	4 555	3 606	13 247
ВПС	1 946	3 386	1 075	6 407
ВТО	-	4 147	-	4 147
Всего за 1986-1987 годы	682 370 (21,4%)	1 203 642 (37,8%)	1 301 504 (40,8%)	3 187 516 (100,0%)
Всего за 1982-1983 годы	547 718 (20,0%)	1 193 618 (43,4%)	1 007 193 (36,6%)	2 748 529 (100,0%)

д/ В основном Департамент Организации Объединенных Наций по техническому сотрудничеству в целях развития (ДТСР).

б/ Включая деятельность, связанную с управленческими услугами.

Источник: Доклад Администратора ПРООН о вспомогательных расходах учреждений, DP/1988/54, 6 мая 1988 года, стр. 7.

Таблица 2. Персонал по проектам с разбивкой по странам, 1987 и 1988 годы в/

Страна	Международные эксперты б/		Национальные эксперты б/		Страна	Международные эксперты б/		Национальные эксперты б/	
	1987 год	1988 год	1987 год	1988 год		1987 год	1988 год	1987 год	1988 год
Афганистан	2	4	3	10	Малави	2	6	6	12
Аргентина	151	155	862	1544	Мали	19	30	16	17
Бахрейн	3	-	-	11	Мавритания	-	3	5	46
Бангладеш	25	25	179	147	Мексика	42	60	79	88
Бенин	11	11	7	51	Марокко	17	23	6	34
Боливия	29	27	254	394	Мозамбик	3	1	20	49
Бразилия	115	140	164	660	Непал	16	19	106	187
Буркина-Фасо	17	15	154	35	Никарагуа	9	9	5	30
Бурунди	4	3	7	20	Нигер	-	4	7	51
Камерун	7	31	12	26	Нигерия	10	23	8	20
Центральноафриканская Республика	1	3	15	21	Оман	-	-	-	19
Чад	1	3	3	30	Пакистан	77	100	17	13
Чили	221	189	77	108	Панама	7	8	9	10
Китай	17	16	420	2225	Папуа-Новая Гвинея	3	-	1	10
Колумбия	73	61	272	596	Парагвай	2	1	32	33
Коста-Рика	17	15	28	127	Перу	75	81	315	538
Кот-д'Ивуар	6	28	9	23	Филиппины	115	118	50	99
Куба	10	12	51	160	Польша	270	237	-	11
Доминиканская Республика	2	3	8	21	Руанда	2	4	119	199
Эквадор	21	20	54	74	Саудовская Аравия	1	1	14	20
Египет	90	79	28	58	Сенегал	31	54	36	58
Сальвадор	9	8	13	40	Сьерра-Леоне	3	8	5	22
Экваториальная Гвинея	-	-	-	21	Сомали	6	2	11	30
Эфиопия	27	41	15	19	Шри-Ланка	61	70	54	93
Гана	48	60	17	47	Судан	-	-	-	21
Гватемала	19	18	56	160	Свазиленд	1	2	1	45
Гвинея	2	5	4	20	Таиланд	28	42	12	72
Гаити	5	7	20	30	Того	10	19	14	24
Гондурас	4	4	64	36	Тунис	66	65	44	12
Венгрия	95	108	-	10	Уганда	12	15	11	31
Индия	393	386	47	75	Объединенная Республика Танзания	15	17	18	12
Индонезия	13	15	168	282	Уругвай	49	32	216	272
Ямайка	18	19	55	17	Венесуэла	26	35	48	73
Иордания	27	28	5	17	Югославия	90	95	69	68
Кения	18	39	12	119	Заир	14	12	10	10
Либерия	1	2	8	16	Замбабве	4	16	3	12
Мадагаскар	6	11	8	23					
					Итого с/	2624	2832	4474	9613
					Прочие д/	5762	5715	368	256
					Всего в/	8386	8547	4842	9869

а/ В настоящей таблице приводятся данные по проектам, финансируемым за счет ориентировочных плановых заданий, Специальных ресурсов Программы, Фонда специальных мероприятий для наименее развитых стран и программы Специального промышленного обслуживания, а также за счет совместного покрытия расходов.

б/ Включая всех экспертов - как международных, так и национальных, - которые работают по проектам, финансируемым из вышеупомянутых в списке а/ источников. Помимо экспертов, направленных на места учреждениями-исполнителями, сюда включаются также эксперты, которые являлись сотрудниками фирм и организаций, работающих по субподрядам, заключенным с участвующими учреждениями/учреждениями-исполнителями, а также эксперты по оперативной помощи и младшие эксперты.

с/ Все страны, использовавшие в 1988 году более 10 НССП.

д/ Все страны, использовавшие в 1988 году менее 10 НССП, и страны, не указанные выше.

е/ Общее количество по всем странам (с + д).

Источник: Годовой доклад Администратора ПРООН за 1988 год, DP/1989/13/Add.3, стр. 37-42, 15 мая 1989 года.

14. Эти статистические данные показывают также, что в 1988 году более половины НССП было сосредоточено в шести странах, пять из которых расположены в Латинской Америке: Аргентина (1 544), Бразилия (660), Колумбия (596), Перу (538) и Боливия (394), и одна - в Азии: Китай (2 225).

15. В Латинской Америке используется более половины всех НССП. Помимо пяти стран Латинской Америки, указанных в предыдущем пункте, услугами более 100 сотрудников НССП пользуются пять других стран этого континента: Уругвай (272), Гватемала (160), Куба (160), Коста-Рика (127) и Чили (108).

16. В Азии, где один лишь Китай использует более четверти всех НССП, всего лишь шесть других стран пользуются услугами существенного числа НССП: Индонезия (282), Бангладеш (147), Непал (187), Филиппины (99), Шри-Ланка (93) и Индия (75). Тот факт, что Бангладеш и Непал более широко пользуются услугами НССП, чем Индия, связан с политикой, проводимой этими странами как в отношении самих НССП, так и в отношении всех национальных должностных лиц. Впоследствии мы вернемся к рассмотрению этих различий в оценке соотношения между НССП и должностными лицами, по-прежнему являющимися государственными служащими.

17. В африканском регионе используется менее 5% от всей численности НССП. Примечательно, что африканскими странами, которые наиболее широко используют НССП, являются Руанда (199 в 1988 году) и Буркина-Фасо (154 в 1987 году). Вместе с тем две страны этого континента, которые являются наиболее густонаселенными и которые имеют наибольшую численность подготовленного персонала (Нигерия и Египет), пользуются услугами соответственно лишь 20 и 58 НССП. Это обусловлено тем, что в Африке, как и в других регионах, различия в численности НССП по различным странам являются следствием скорее различных подходов, нежели четкой политики и стратегии. Впоследствии мы вернемся к рассмотрению этого вопроса.

2. Департамент Организации Объединенных Наций по техническому сотрудничеству в целях развития (ДТСР)

18. В численном выражении НССП занимают значительное место в рамках общей программы ДТСР ООН (в 1989 году - около 400 по сравнению с около 1 200 экспертами, набранными на международной основе). Это является отражением тех особых усилий, которые предпринимаются ДТСР ООН в рамках проводимой ими политики набора персонала в целях более широкого использования возможностей развивающихся стран. К числу этих усилий относятся проводимые раз в два года совещания национальных служб набора (НСН), которые организуются ДТСР ООН и основной целью которых является расширение участия граждан развивающихся стран в деятельности Организации Объединенных Наций по техническому сотрудничеству в качестве экспертов и консультантов, набираемых на международной основе. Кроме того, ДТСР ООН осуществляет подготовку в целях содействия созданию НСН в тех развивающихся странах, где таких служб еще нет.

19. Следует отметить, что функции НСН в развивающихся странах не должны ограничиваться поиском кандидатов для набора на международной основе. Они могли бы также содействовать повышению требований, которые предъявляются к отбору НССП и которые варьируются в широких пределах. НСН могли бы также содействовать увеличению числа кандидатов из развивающихся стран на посты младших экспертов, поскольку ряд стран-доноров неоднократно выступали с инициативой оказания финансовой поддержки таким кандидатам.

3. НССП в проектах, финансируемых специализированными учреждениями

20. Как указывалось ранее, положение в связи с использованием НССП в различных специализированных учреждениях весьма различается в том, что касается доли НССП в общем количестве национальных и международных сотрудников категории специалистов по проектам. В нижеследующих пунктах будет предпринята попытка собрать воедино имеющиеся разобщенные данные по основным специализированным учреждениям.

а) Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)

21. Как указано в таблице 1 (стр. 5), в 1986-1987 годах ВОЗ выделила на техническое сотрудничество более 820 млн. долл. США, из которых лишь 37 млн. долл. США поступило от ПРООН. В 1988-1989 годах суммарный бюджет ВОЗ составил 1 413 млн. долл. США, из которых 609 млн. долл. США предназначалось для регулярной программы и 804 млн. долл. США - для других программ. Согласно заявлению Генерального директора ВОЗ, содержащемуся в его отчете за 1988 год о работе этой организации, в настоящее время на мероприятия по техническому сотрудничеству выделяется 70% бюджета.

22. Однако подробной разбивки этих сумм между различными составными элементами проектов по техническому сотрудничеству (персонал, стипендии, оборудование и т.д.) не имеется. Кроме того, ВОЗ, по-видимому, не проводит различия между национальными и международными сотрудниками категории специалистов, которые предоставляются в распоряжение стран и/или задействованы в осуществлении проектов технического сотрудничества. В общем, можно утверждать, что за некоторыми исключениями ВОЗ не нанимает сотрудников в странах, гражданами которых они являются. Все такие сотрудники, нанятые в настоящем или в прошлом, назначаются в соответствии с обычными правилами найма персонала категории специалистов, а не как "национальные специалисты" и предназначаются для использования на глобальном, региональном или межнациональном уровнях, а не в рамках национальных проектов. Иногда национальные специалисты нанимаются на основе соглашений об оказании специальных услуг.

23. В отличие от этого в статистических данных Панамериканской организации здравоохранения (ПОЗ) содержится приблизительный показатель процентного состава НССП в общем количестве экспертов, набранных для осуществления проектов по техническому сотрудничеству. В настоящее время из 3 500 специалистов, нанятых ВОЗ в рамках проектов по техническому сотрудничеству количество НССП после округления составляет 200 человек, или приблизительно 6%.

б) Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)

24. ФАО, расходы которой на техническое сотрудничество в 1986-1987 годах составили около 638 млн. долл. США из общей суммы в 3 284 млн. долл. США для всей системы (см. таблицу 1, стр. 5), осуществляет 80% своей деятельности в продовольственном и сельскохозяйственном секторе, 10% - в области лесоводства и 10% - в области рыболовства. В продовольственном и сельскохозяйственном секторах есть несколько важных подсекторов: природные ресурсы, сельскохозяйственные культуры, скотоводство, питание, сельскохозяйственные исследования, сельскохозяйственное развитие и аграрная политика.

25. Статистические данные ФАО по НССП, касающиеся главным образом сельского хозяйства, свидетельствуют о том, что их количество в период с 1985 по 1988 год (см. таблицу 3) возросло практически в три раза (со 116 до 345). Однако последняя цифра, по-видимому, занижена, поскольку она отражает лишь количество НССП, набранных штаб-квартирой ФАО. К ней следует прибавить ещё 701 НССП, набранных в 1988 году на местах региональными представителями ФАО, а также национальных директоров (НД), не фигурирующее в статистических данных ФАО, поскольку она не оплачивает их труд. К примеру, в феврале 1990 года в ФАО работало 334 НД в области сельского хозяйства.

Таблица 3. ФАО: сельское хозяйство - количество персонала по проектам согласно платежным ведомостям, 1985-1988 годы

Категория	1985	1986	1987	1988
Сотрудники по осуществлению долгосрочных проектов на местах	1 144	1 109	1 050	985
Консультанты и сотрудники, работающие по соглашению об оказании специальных услуг	813	970	1 008	967
Младшие сотрудники категории специалистов	252	235	215	206
Национальный персонал	116	107	149	345
Всего	2 325	2 421	2 422	2 503

Источник: The Review and Appraisal of Agriculture Operation Division, in 1988, FAO, June 1989.

26. Можно утверждать, что ФАО использует более 1 000 НССП в проектах в сельскохозяйственном секторе и примерно 1 200 НССП во всех своих проектах (сельское хозяйство, лесоводство и рыболовство).

с) Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)

27. В 1988 году НССП составляли 65% всего персонала категории специалистов, работавшего в рамках проектов, осуществляемых ЮНЕСКО и финансируемых ПРООН. В абсолютном выражении количество НССП, исчисляемое в человеко-месяцах, увеличилось за прошедший период с 710 до 2 181, в то время как число МССП уменьшилась с 2 144 до 755 человеко-месяцев (см. таблица 4). Это уменьшение является отражением скорее сокращения продолжительности миссий МССП, чем уменьшение их количества. Это явление имеет весьма важные последствия для всей системы, особенно с точки зрения увеличения вспомогательных расходов.

Таблица 4. ЮНЕСКО: Проекты, финансируемые ПРООН

Изменение количественного соотношения международных и национальных сотрудников по проектам

Год	Международные сотрудники			Национальные сотрудники по проектам	Процентный состав		
	Эксперты	Консуль- танты	Всего		Междуна- Всего родиме со- трудники		Националь- ные сотрудники
	ч/м	ч/м	ч/м		ч/м	%	%
1983	2 144	561	2 705	710	3 415	79	21
1984	1 509	624	2 133	1 274	3 407	63	37
1985	1 298	500	1 798	1 503	3 301	54	46
1986	1 073	617	1 690	1 880	3 570	47	53
1987	838	383	1 221	1 620	2 841	43	57
1988	755	424	1 179	2 181	3 360	35	65

Источник: Внутренняя документация ЮНЕСКО.

d) Другие учреждения

28. Другие учреждения, независимо от их размера, объема их бюджета, предназначенного для технического сотрудничества и доли фондов, предоставляемых ПРООН, используют лишь незначительное количество НССП. К примеру, Международное бюро труда (МБТ), по линии которого в настоящее время на местах работают от 600 до 700 экспертов, набрало около 60 НССП; менее чем по 15 НССП наняты в Международном агентстве по атомной энергии (МАГАТЭ), Международном союзе электросвязи (МСЭ) и Всемирной метеорологической организации (ВМО).

С. Выводы и рекомендации

29. С учетом того, что около четверти сотрудников категории специалистов, набираемых для осуществления проектов по техническому сотрудничеству, являются НССП, что за последние пять лет их количество весьма стремительно возросло и что НССП все еще используются в основном в рамках проектов, финансируемых ПРООН, не вызывает сомнений тот факт, что в последующие годы тенденция к использованию НССП в большем количестве регионов и стран, а также в рамках большего количества программ и учреждений окрепнет и получит дальнейшее развитие.

30. Из вышесказанного следует, что лишь ПРООН и ФАО в настоящее время занимаются сбором и публикацией достаточно подробных цифровых данных, касающихся НССП. Однако информация ПРООН не отражает некоторых важных аспектов, например, в ней не указана доля бюджета по проектам, выделяемая на

НССП, элработная плата которых финансируется из ориентировочных плановых заданий (ОПЗ) или целевых фондов, и не упоминается о том, какую роль играет совместное финансирование. Ниже мы сможем убедиться в том, что эти различные способы финансирования имеют большое значение.

31. Помимо ПРООН, другие учреждения за исключением, по-видимому, ФАО и в меньшей степени ВНЕСКО, не занимаются сбором и обработкой статистических данных по НССП. Объяснить это можно очевидно тем, что более девяти десятых НССП заняты в рамках проектов, финансируемых из фондов ПРООН, и поэтому они включаются в статистические данные, касающиеся этой программы. Ключевая роль, которую играет ПРООН в сборе и распространении статистических данных по НССП не только в рамках финансируемых ею проектов, но и также в рамках тех проектов, за осуществление которых отвечают учреждения, по-видимому, оправдана.

32. Наличие как можно более всеобъемлющих единообразных статистических данных по НССП, позволяющих проводить анализ сложившегося положения и выработать соответствующую политику, отвечает интересам как государств-членов, так и системы Организации Объединенных Наций. Поэтому мы вносим следующие рекомендации:

Рекомендация № 1

ПРООН следует создать собственную внутреннюю систему сбора и распространения единообразных и сопоставимых статистических данных по различным аспектам использования НССП. Такой сбор статистических данных должен быть организован на обоих концах цепочки: он должен осуществляться при помощи как представителей-резидентов и координаторов-резидентов на местах, так и при помощи штаб-квартир организаций и их региональных отделений с подразделениями секретариатов организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами статистики, управления и оценки. ПРООН следует учесть рекомендации ККОВ(ОД) в этой области, и, в частности, те из них, которые касаются общего применения процедур предоставления данных по каждому НССП 5/. Для того чтобы эта информация оказалась полезной, она должна включать в себя точные данные не только о различных источниках финансирования, но и также о различных видах контрактов, продолжительности контрактов, выраженной в человеко-месяцах.

Рекомендация № 2

В своем докладе об оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества должен проанализировать эти данные и представить ЭКОСОС и Генеральной Ассамблее рекомендации, направленные на рационализацию и повышение эффективности политики в области НССП, а также на разрешение проблем, возникающих в связи с использованием их услуг.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ УСЛУГ НССП

А. Основания для использования НССП

33. Цели технического сотрудничества могут зависеть от разных факторов: особого характера соответствующего экономического, социального или гуманитарного сектора, эффективности конкретного учреждения-исполнителя и способности страны-получателя помощи извлекать выгоду из технического сотрудничества и принимать в нем участие. Как бы то ни было, конечной целью технического сотрудничества остается передача знаний и практического опыта, накопленных в странах, находящихся на более высоком уровне развития и способных передавать такого рода знания и опыт странам, которые менее развиты или испытывают нехватку средств; в этом контексте на систему Организации Объединенных Наций возлагается ответственность за осуществление этой передачи посредством финансирования и реализации программ и проектов.

34. Первоначально система Организации Объединенных Наций должна была обеспечивать страны-получатели помощи экспертами и оборудованием, а также заниматься подготовкой персонала. Цель системы Организации Объединенных Наций состояла в использовании такой передачи для укрепления правительственных органов, совершенствования их управленческих способностей и оказания им помощи в осуществлении деятельности в таких различных секторах, как наука, исследовательская работа, образование, сельское хозяйство, промышленность, торговля, инфраструктура, управление и т.д.

35. Для повышения эффективности деятельности, осуществляемой системой, был принят целый комплекс мер: подготовка программ по странам для увязки этой деятельности с целями социально-экономического развития соответствующей страны; оценка проектов в ходе их осуществления с целью внесения необходимых коррективов; оценка проделанной работы с целью извлечения уроков на будущее и т.д.

36. С учетом прогресса, достигнутого большинством развивающихся стран, ПРООН и некоторые специализированные учреждения, такие, как ФАО, постепенно начали опираться на правительства и национальных экспертов, доверяя им осуществление проектов по техническому сотрудничеству; это проявлялось в следующих формах: осуществление проектов правительствами, выдача субподрядов национальным учреждениям, закупка оборудования, изготовленного развивающимися странами, набор экспертов из этих стран, подготовка стипендиатов в университетах и центрах повышения квалификации в этих странах.

37. Для удовлетворения потребностей конкретных групп развивающихся стран были предприняты специальные меры и учреждены специальные фонды, как, например, специальные меры для наименее развитых стран (НРС), специальный фонд для районов Судана и Сахели, пострадавших от засухи и опустынивания: Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам Сахели (ЮНСО) и фонд капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН). Кроме того, ПРООН все в большей степени поощряет развивающиеся страны, достигшие более высокой степени развития, к осуществлению проектов по техническому сотрудничеству собственными силами (осуществление проектов правительствами). В других странах, по их просьбе, ПРООН готова выделять большую долю ОПЗ на подготовку кадров и закупку оборудования, а не на международных экспертов, и поэтому они набираются в меньшем количестве и на менее продолжительные сроки.

38. С учетом всех этих факторов в 1970 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций рекомендовала назначать в подходящих случаях квалифицированных граждан заинтересованных стран в качестве руководителей проектов и обеспечивать их помощью международными специалистами 6/.

39. Через пять лет после этого Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 3405(XXX) о новых перспективах технического сотрудничества, в которой одобрено решение, принятое Советом управляющих ПРООН на основе доклада Администратора ПРООН 7/. В этом докладе администратор ПРООН изложил основные аргументы в пользу более последовательного применения услуг НССП. По словам Администратора ПРООН, обязательство использовать при осуществлении проектов лишь иностраных специалистов во многих случаях противоречит целям укрепления национальных учреждений и потенциала.

40. Эта политика ПРООН закреплена в августе 1979 года в новых инструкциях (руководящих указаниях), ход реализации которых был рассмотрен на межучрежденческом совещании, организованном ПРООН в октябре 1982 года. Это привело к пересмотру в 1983 году Руководства ПРООН по программам и проектам (РПП), некоторые разделы которого касаются НССП 8/.

41. Генеральная Ассамблея вернулась к этому вопросу в 1986 году и в резолюции 41/171 одобрила рекомендации, принятые в том же году ЭКОСОС 9/; в резолюции подтверждалось, "что всем организациям системы Организации Объединенных Наций необходимо шире использовать возможности развивающихся стран, в частности, посредством использования местных консультантов и национальных экспертов".

42. В то же время, учитывая растущее значение НССП, ПРООН и АКК включили в свою повестку дня рассмотрение проблем, возникающих в связи с применением такой процедуры. ПРООН наняла консультанта для составления доклада, касающегося исключительно использования НССП в Азии. Во время подготовки этого доклада было принято решение о том, что он должен охватывать всю систему и все регионы 10/. Другой консультант подготовил доклад об использовании НССП организациями системы по поручению ККОВ(ОД). Этот доклад был обсужден ККОВ(ОД) на сессии в октябре 1987 года 11/.

6/ Пункт 46 приложения к резолюции 2688(XXV) о возможностях системы Организации Объединенных Наций в области развития.

7/ DP/114.

8/ Главы РПП, касающиеся НССП, были еще раз пересмотрены и дополнены в 1988 году.

9/ Резолюция 1986/74 от 23 июля 1986 года, озаглавленная "Обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития".

10/ Доклад Н.Х. Брэдшо, Нью-Йорк, март 1986 года.

11/ Доклад К.Х. Хардера, ACC/1987/DP/CRP.8, 27 августа 1987 года.

43. С тех пор ПРООН и АКК периодически рассматривают, в частности на основе докладов обоих консультантов, вопрос о найме НССП. Так, Администратор ПРООН в соответствии с решением 87/5 Совета управляющих, в котором Совет управляющих, в частности, просил его обсудить с соответствующими учреждениями системы Организации Объединенных Наций вопрос о разработке базы данных, из которой можно было бы оперативно извлекать ту информацию, которая потребуется для анализа эффективности деятельности различных категорий экспертов, включая НССП, представил доклад по этому вопросу тридцать третьей сессии Совета управляющих ПРООН 12/. В свою очередь АКК в 1988 году организовал совместное заседание ККАВ(ПЕР) и ККОВ(ОД), на котором был подготовлен доклад по финансовым и административным аспектам найма НССП 13/.

44. Анализ решений, резолюций и рекомендаций, принятых директивными органами организаций системы Организации Объединенных Наций, а также мер, правил и процедур, разработанных и применяемых секретариатами этих организаций, свидетельствует о том, что, хотя административным, финансовым и даже оперативным аспектам найма НССП уделяется постоянное внимание, слишком мало усилий все еще прилагается для того, чтобы выяснить, способствует ли политика использования НССП более эффективному достижению основных целей развития.

45. Представляется, что в настоящее время большинство организаций системы Организации Объединенных Наций рассматривают использование НССП как одно из наиболее эффективных средств обеспечения непосредственного участия развивающихся стран в осуществлении проектов технического сотрудничества. Однако ряд развивающихся стран и специализированных учреждений, по-видимому, так не считают.

46. Некоторые страны-получатели помощи придерживаются иного мнения относительно использования НССП. Некоторые развивающиеся страны, особенно те из них, которые располагают большим числом собственных сотрудников, не хотели бы, чтобы система Организации Объединенных Наций наняла НССП, поскольку они старались избежать такого положения, когда НССП будут получать более высокую заработную плату, чем их коллеги, работающие в государственном аппарате, что непременно приведет к возникновению бессмысленных конфликтов между ними.

47. Для того чтобы избежать любого рода споров, одни развивающиеся страны соглашались принимать лишь МССП, оставляя за собой право назначать национальных сотрудников, выполняющих аналогичные функции, но не получающих никакого дополнительного жалования и никаких дополнительных пособий, выплачиваемых в натуральной форме. Другие развивающиеся страны вместо того, чтобы пользоваться услугами МССП и НССП, предпочитают принимать непосредственное участие в выполнении своих проектов по техническому сотрудничеству.

48. Существует также категория развивающихся стран, которые на практике полностью отказываются от МССП и назначают на посты экспертов и руководителей проектов Организации Объединенных Наций своих граждан. Некоторые страны требуют, чтобы их граждане, набираемые в качестве НССП, пользовались теми же преимуществами, что и МССП.

12/ DP/1988/19/Add.1, 15 марта 1988 года.

13/ ACC/1988/PER/R.25, 29 июня 1988 года.

49. Для увеличения количества своих НССП отдельные развивающиеся страны готовы выплачивать Организации Объединенных Наций в качестве совместного участия в покрытии затрат, значительные суммы в твердой валюте для оплаты труда этих НССП. В этом случае понятие "дополнительного участия" системы Организации Объединенных Наций в сущности теряет свой смысл, поскольку эти страны сами разрабатывают собственные проекты, сами набирают НССП для их осуществления и сами предоставляют необходимую конвертируемую валюту, сводя вклад Организации Объединенных Наций к нулю. Для организаций системы Организации Объединенных Наций подобная практика равносильна практике "отмывания денег" обходным путем, соучастником которого выступает сама система.

50. Другая категория развивающихся стран рассматривает НССП практически как должностных лиц, занимающих аналогичные посты в государственных органах, другими словами, эти лица прикомандировываются к МССП без всякого изменения в их статусе должностных лиц или сотрудников какой-либо организации, или правительственного учреждения. Такие НССП получают заработную плату в местной валюте, им не выплачивается никаких дополнительных сумм, и они не пользуются никакими дополнительными льготами, предоставляемыми Организацией Объединенных Наций. Они отбираются непосредственно страной, которая иногда даже не консультируется по этому вопросу ни с ПРООН, ни с учреждением-исполнителем и не информирует их об этом. Несмотря на то, что оплата труда этих НССП фигурирует в качестве бюджетной статьи в проектной документации, ни ПРООН, ни соответствующее учреждение не имеют никаких возможностей, чтобы узнать, кто эти люди, или выяснить их фамилии. В конечном итоге ПРООН или учреждение-исполнитель получают информацию о количестве и функциях этих НССП из направляемых этим старанам опросников или в ходе проведения трехсторонних совещаний; однако эта информация является неполной и предоставляется со значительной задержкой.

51. Доводы, выдвигаемые большинством развивающихся стран, основываются главным образом на материальных соображениях и фактически не имеют ничего общего с политикой, направленной на получение услуг наиболее квалифицированных международных и местных специалистов для осуществления первоочередных программ и проектов в области развития.

52. Что касается специализированных учреждений, то они, как правило, убеждены в необходимости все большего увеличения доли НССП. Некоторые учреждения пытаются даже разработать и применить критерии рационального распределения постов экспертов между национальными и международными служащими. Например, на НССП они возлагают обязанности, выполнение которых сопряжено с пониманием национальных особенностей, имеющих отношение к определенной области знаний, что предполагает свободное владение национальным языком, не получившим широкого международного распространения, а к услугам МССП они прибегают для того, чтобы использовать опыт, накопленный этими сотрудниками в других странах.

53. Однако отдельные специализированные учреждения оспаривают вескость аргументов, выдвигаемых в пользу широкого использования НССП. Они считают, что согласие на осуществление проекта должно зависеть от того, какой вклад он внесет в развитие страны, а не от того, будут ли на протяжении нескольких месяцев использоваться два или три НССП. Кроме того, наличие в стране большого количества национальных экспертов не является достаточным основанием для выдвижения требований об их использовании в рамках проектов Организации Объединенных Наций. Такие требования могут быть отвергнуты хотя бы по следующим причинам: если страна располагает экспертами с достаточно высокой квалификацией в каком-либо конкретном секторе, то логично предположить, что она не должна обращаться в Организацию Объединенных Наций с просьбой об

осуществлении проектов технического сотрудничества. Эти же специализированные учреждения настаивают на том, что в некоторых случаях система Организации Объединенных Наций должна воздерживаться от назначения НССП, от дополнительных выплат сверх их заработной платы и от предоставления им других льгот (суточные, автомобили, услуги водителей), с тем чтобы не создавать трений внутри государственных органов стран-получателей помощи.

54. И, наконец, тот факт, что граждане конкретной страны используются для осуществления двустороннего и многостороннего сотрудничества и что получаемая ими заработная плата зачастую выше заработной платы НССП, не является для системы Организации Объединенных Наций основанием для систематического использования НССП без рассмотрения последствий такого использования.

55. Что касается ПРООН, то несмотря на то, что в ПП 14/ четко сказано, что для выявления лучших кандидатов при отборе сотрудников категории специалистов по проектам следует рассматривать кандидатуры, представленные на национальном и международном уровне, в нем не содержится никаких упоминаний о критериях, которыми следует руководствоваться при этом отборе; отмечено лишь, что при отборе особое внимание следует уделять стоимости услуг каждой из этих двух категорий специалистов. То есть и для ПРООН основное значение имеет финансовый аспект. Что касается основополагающих аспектов оптимального использования талантливых национальных и международных сотрудников, а также взаимного профессионального обогащения этих сотрудников, то, к сожалению, авторы Руководства ПРООН особого интереса к этому аспекту, по-видимому, не проявляли.

В. Основные проблемы, возникающие в связи с политикой использования НССП

56. Хотя найм НССП имеет определенные преимущества, в некоторых случаях он может иметь и отрицательные последствия. Мы рассмотрим основные препятствия, которых следует избегать при осуществлении любой политики, направленной на систематическое использование НССП, и особенно опасность превращения НССП в менее привилегированную категорию сотрудников, с одной стороны, и ошибочное убеждение, что использование НССП представляет собой менее дорогостоящий источник получения специальных знаний странами-получателями помощи, с другой стороны. Мы обсудим также вопрос об использовании ИД в качестве фактора, усиливающего влияние принимающего правительства. Вначале мы рассмотрим важную проблему, заключающуюся в отсутствии объективных критериев отбора наиболее квалифицированных НССП.

1. Факторы, затрудняющие отбор наиболее подходящих НССП

57. С чисто логической точки зрения, лучшие НССП должны отбираться из числа нескольких кандидатов на основе объективных критериев и с учетом их соответствующей квалификации. Кроме того, в правилах и соглашениях между различными учреждениями-исполнителями и фондами системы Организации Объединенных Наций должна быть четко определена ответственность организации, уполномоченной осуществлять такой отбор.

58. Что касается ПРООН 15/, то она делегирует полномочия по найму соответствующих НССП по проектам, за которые отвечают специализированные учреждения, этим учреждениям. ПРООН предлагает специализированным учреждениям, чтобы они несли ответственность перед странами-получателями за качественный уровень наймаемых этими учреждениями НССП, предоставляя в некоторых случаях соответствующим правительствам право рекомендовать этим учреждениям кандидатуры на посты НССП. Хотя может показаться, что все роли четко распределены, ПРООН не устанавливает никаких критериев, которыми должны руководствоваться правительства и учреждения в своем выборе.

59. Что касается категории НД, то ПРООН более четко определяет процедуры и правила, применимые к их отбору. ПРООН выдвигает условие, чтобы предпочтение при отборе на должности НД отдавалось государственным служащим. ПРООН также отмечает, что правительства могут делегировать выполняемые НД функции координаторов проектов учреждениям, и не устанавливает ограничений ни в отношении найма МССП, ни в отношении найма НССП.

60. На практике НССП отбираются правительствами 16/ на основе консультаций с представителями/координаторами-резидентами или региональными представителями учреждений, затем фамилии отобранных кандидатов сообщаются учреждению-исполнителю, которое осуществляет назначение. С другой стороны, правила ПРООН не содержат каких-либо положений, позволяющих соответствующему учреждению-исполнителю осуществлять право контроля, и тем более право вето.

61. Кроме того, ни правительства, ни учреждения не имеют списков (реестров) НССП или систем оценки эффективности их работы, и наём основывается исключительно на заявлениях кандидатов. Здесь необходимо упомянуть об одной неофициальной процедуре, применяемой в некоторых организациях, которая, в случае ее широкого применения, могла бы без излишних формальностей разрешить связанные с отбором НССП трудности: суть этой процедуры заключается в регулярном проведении заседаний смешанных национальных групп, состоящих из представителей правительства, представителя - резидента ПРООН/координатора - резидента Организации Объединенных Наций и представителей учреждений. Задача этих групп заключается в рассмотрении всех заявлений, прежде чем назначать НССП с целью найма наиболее квалифицированных сотрудников.

2. Фактические расходы, связанные с НССП

62. В то время, как месячный оклад более 80% НССП составляет 800-2 000 долл. США 17/, оклад МССП может достигать 15 тыс. долл. США, и сверх этой суммы могут предоставляться весьма существенные льготы в натуральной форме (автомобиль, водитель, оплата проездных расходов, суточные) 18/.

15/ Пересмотренное РСР. См. раздел, посвященный политике найма НССП.

16/ В каждой стране существует своя процедура найма НССП: некоторые страны для заполнения вакансий НССП проводят конкурсные экзамены или дают объявления о вакансиях. Другие страны назначают НССП без конкурсных экзаменов, на основе своих собственных критериев.

17/ См. DP/1988/19/Add.1, стр.10.

18/ Из счетов ПРООН видно, что ежемесячные расходы на МССП колеблются от 3 000 до 15 000 долл. США.

63. Эти различия неизбежно порождают всякого рода проблемы. Они могут вызывать чувство разочарования и являться причиной сложных взаимоотношений между НССП и МССП, особенно если НССП и МССП, работающие в рамках одного и того же проекта, имеют одинаковый уровень университетской подготовки и сопоставимый послужной список и если в некоторых случаях НССП с точки зрения академической подготовки и в остальных отношениях является более "квалифицированными", чем МССП.

64. По нашему мнению, АКК совершенно справедливо отметил, что с точки зрения морали дискриминационная практика, к которой прибегает Организация Объединенных Наций, является совершенно несправедливой и противоречит основным гуманитарным принципам 19/.

65. Однако необходимо признать, что в то время как оклады НССП являются относительно низкими по сравнению с окладами МССП, они неизменно выше окладов национальных должностных лиц аналогичной категории. Это служит дополнительным источником конфликтов между НССП и их бывшими коллегами, работающими в министерстве или учреждении, осуществляющем контроль за реализацией проекта.

66. Как бы там ни было, услуги НССП могут обойтись правительству-получателю дороже, чем это могло бы показаться, по следующим четырем причинам.

67. Во-первых, финансирование окладов НССП за счет бюджета проекта может принять форму отчислений и без того дефицитных ресурсов (твердой валюты, выделенной системой этой стране) на оплату местного фактора производства, который так или иначе существует и который может оплачиваться в местной валюте. Возможно, было бы разумнее откладывать средства, выделяемые на финансирование окладов НССП, для приобретения опыта или оборудования или для подготовки кадров, которые, несмотря на большую потребность в них, нельзя получить внутри страны.

68. Во-вторых, если основной причиной, которая побуждает правительство использовать НССП, является желание добиться экономии средств путем финансирования окладов некоторых НССП за счет системы Организации Объединенных Наций, то необходимо посмотреть, нет ли других категорий экспертов, услуги которых обходились бы дешевле, чем НССП, например экспатрианты или ТОКТЕН 20/, и которые могли бы согласиться помогать своей стране практически бесплатно.

69. В-третьих, наем НССП, который подается как средство, позволяющее правительству удержать национальных экспертов в стране путем предоставления им время от времени должности НССП, оплачиваемой в среднем лучше должностей в национальных учреждениях, может привести к обратным результатам и породить эмиграцию, сопровождающуюся "утечкой умов". Как показывают недавно проведенные исследования, более 60% НССП пользуются тем, что их назначение на работу по проекту дает им возможность лучше познакомиться с системой Организации Объединенных Наций, для того чтобы претендовать на вакантные должности МССП за границей, при этом 20% таких сотрудников покидают страну.

19/ See ACC/1987/OP/CRP.3, p. 13.

20/ Передача ноу-хау через граждан, проживающих за рубежом.

70. В-четвертых, наем большого числа должностных лиц в качестве НССП иногда подается как фактор, способствующий сокращению безработицы среди служащих руководящего и управленческого аппарата. Фактически же соотношение нескольких десятков или сотен НССП, которых Организация Объединенных Наций может принять на работу на несколько месяцев в каждой стране, к численности национальных должностных лиц в среднем не превышает 1 : 10 000 или даже 1 : 100 000.

71. Для учреждений использование НССП также означает дополнительные расходы, которые в конечном итоге косвенно финансируются странами. Расходы по организации для НССП и НД семинаров в штаб-квартирах или в странах, а также ознакомительных поездок составляют в среднем 4 000 долл. США на человека, т.е. сумму, которая в конечном счете вычитается из ОПЗ соответствующей страны. Кроме того, некоторые учреждения вынуждены увеличить численность своего вспомогательного персонала на местах, особенно в странах с большой численностью НССП. Хотя эти должности, как правило, финансируются за счет регулярного бюджета учреждения, речь фактически идет об удержании денежных средств, которые в иных условиях могли бы быть направлены на цели технического сотрудничества. И наконец, наем НССП приводит к другим косвенным затратам учреждений, таким, как расходы на сбор данных об этой категории экспертов и на подготовку представляемых директивным органам докладов по вопросу о найме НССП и связанным с ним проблемам.

3. НССП или создание категории персонала, находящейся в менее благоприятном положении

72. Стоит напомнить, что для ряда организаций НССП по-прежнему юридически не существуют, они не имеют никакого статуса и не фигурируют в статистических данных учреждений, в которых они работают. Именно по этой причине таких сотрудников иногда называют "нштатными" в отличие от МССП или служащих секретариата, которые являются членами персонала.

73. Мы уже отмечали, что некоторых НССП на работу принимают непосредственно региональные представители учреждений, при этом в учреждения подробная информация не направляется. Как правило, на практике НССП получают паушальную сумму, указанную в специальном контракте, и не имеют права на получение никаких пособий (пособия по болезни, пенсионного пособия, пособия на образование и т.д.), которыми пользуются международные эксперты или штатные сотрудники системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, на период своего прикомандирования (более 80% НССП отбираются из числа государственных служащих) они могут лишаться всех пособий на основном месте работы. Чтобы компенсировать эти потери, НССП требуют предоставления им такого же статуса, каким обладают другие категории международных гражданских служащих. Некоторые учреждения начинают удовлетворять эти требования НССП, вводя для них (за исключением по болезни и выплаты других пособий по социальному обеспечению и тем самым предоставляя НССП фактически такой же статус, как и другим признанным категориям персонала Организации Объединенных Наций.

74. Однако ввиду того, что оклады, которые НССП получают от Организации Объединенных Наций, намного ниже окладов, получаемых национальными сотрудниками в рамках проектов двустороннего сотрудничества или в транснациональных компаниях, лучшие национальные эксперты изначально тяготеют к указанным проектам и компаниям. Таким образом, Организация Объединенных Наций, которой с начала финансового кризиса середины 80-х годов удавалось привлекать для работы лишь должностных лиц, находящихся в наименее благоприятном положении, рискует оказаться в такой ситуации, когда она сможет нанимать на должности НССП лишь специалистов низкой категории.

75. Как бы там ни было, наблюдается общая тенденция к постепенному признанию существования НССП в качестве особой категории персонала Организации Объединенных Наций, даже если они и являются сотрудниками второй категории. Другой характерной чертой является неоднородность правил, действующих в различных организациях системы Организации Объединенных Наций применительно к НССП, в результате чего в уровне оплаты НССП, занимающих одинаковые должности или выполняющих схожие функции в одной и той же стране, существует ощутимое различие только потому, что они работают в разных фондах и учреждениях системы Организации Объединенных Наций.

76. Можно было бы изучить вопрос о возможном выделении НССП в отдельную категорию, как это изначально предусмотрено в пункте 8 решения 79/48 ПРООН. При выделении такой категории необходимо будет учитывать новые условия осуществления проектов. Как говорится в рамочном решении 90/26 Совета управляющих и в его решении 90/21, а также в резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи, введение в широких масштабах системы выполнения на национальном уровне станет нормой. Это, безусловно, не означает, что при осуществлении проектов не будет оказываться существенная международная поддержка. Можно надеяться, что это поможет сместить акцент в дебатах об ответственности самих стран за проекты, не связанные с целями развития. Кроме того, вполне вероятно, что услуги экспертов все чаще и чаще будут предоставляться на краткосрочной основе. Технические услуги иных категорий предоставляются в рамках Краткосрочных консультативных ресурсов Организации Объединенных Наций (ККРООН) и ТОКТЕН. Другими словами, в области предоставления технических услуг существует более острая конкуренция, и отныне, очевидно, нецелесообразно рассматривать вопрос о возможном распространении правил о персонале, действующих в отношении сотрудников Секретариата, на предоставление технических услуг. Как представляется, здесь необходим более гибкий подход.

4. Национальные директора (НД) как представители власти принимающей страны

77. Тот факт, что руководителями проектов, финансируемых ПРООН, и других проектов, за которые несут ответственность учреждения, все чаще и чаще назначаются НД, объясняется стремлением принимающей страны к самоутверждению и к получению в свое распоряжение средств для надежного установления суверенитета над всеми проектами, осуществляемыми при международном содействии, включая проекты, осуществляемые в рамках технического сотрудничества с системой Организации Объединенных Наций. В то время как сам НД получает безусловные преимущества, становясь руководителем проекта Организации Объединенных Наций, нельзя с полной уверенностью сказать, что и его страна также извлекает из этого существенную пользу.

78. Вполне возможно, что перечень недостатков такой процедуры для страны будет длинным. Самый крупный недостаток является следствием того, что в некоторых случаях сроки реализации проектов продлеваются не для того, чтобы достичь поставленных страной первоочередных целей, а лишь для того, чтобы некоторые НД имели возможность по-прежнему оставаться на своих постах. Другой, менее серьезный, но в равной степени важный недостаток - большое число командировок, в которые некоторые НД выезжают лишь для того, чтобы получить положенные им в рамках проекта суточные.

79. Как правило, НД одновременно является руководителем управления министерства или национального учреждения, которое следит за реализацией проекта. Но это вовсе не обязательно означает, что он является самым компетентным или лучшим в своей области специалистом в стране.

80. К тому же, по завершении технического сотрудничества в целях реализации проекта ИД должен представить окончательный доклад, в котором он излагает свое мнение не только с чисто технической точки зрения, но и с точки зрения общей политики в целях развития, проводимой в его секторе. Правительство или учреждения, ожидающие объективной оценки, вовсе не обязательно получают ее, хотя бы потому, что национальному директору трудно одновременно и судить и быть судимым.

81. Для учреждений назначение ИД часто является источником проблем. Во-первых, не существует правила, которое обязывало бы принимающее правительство оставлять одного и того же ИД на посту руководителя проекта с начала и до конца: часто бывает так, что во время нахождения ИД на своем посту ему приходится приступить к выполнению других обязанностей. Кроме того, большинство ИД выполняют свои координационные функции лишь неполный рабочий день.

82. Для принимающего правительства назначение ИД на должность руководителя проекта Организации Объединенных Наций не всегда означает укрепление полномочий правительства в отношении проекта; результаты часто бывают противоположными. ИД, который не имеет права ни принимать решений по бюджету проекта, ни в качестве лица, имеющего право подписи, давать разрешение на производство затрат, понимает, что его полномочия, а в его лице и полномочия государства, в высшей степени ограничены. Лицом, которое в конечном итоге обладает реальной властью, является международный гражданский служащий - Главный технический советник (ГТС), который осуществляет повседневное руководство проектом и имеет право принимать решения в отношении расходов. Некоторые ИД могли бы иметь такое право, но, поскольку правительство не желает быть полным гарантом, отвечающим за руководство проектом, некоторые соответствующие учреждения требуют от ИД, чтобы любые распоряжения о расходах удостоверились подписью международного гражданского служащего. Нетрудно заметить, что полномочия и ответственность как правительства, так и ИД ограничены и размыты.

С. Выводы и рекомендации

83. Вопрос о найме все большего числа НССП видится принимающими странами по-иному. Наем редко основывается на предварительном анализе, показывающем, что он позволяет реализовать задачи технического сотрудничества в целях развития более эффективно, чем при помощи международных экспертов. Несколько более глубокое изучение вопроса даже показывает, что в некоторых случаях найм НССП является не совсем выгодным. В некоторых случаях такая политика может даже иметь очень серьезные недостатки: неоптимальное распределение дефицитных валютных ресурсов, отбор некоторых проектов на основе критериев, оторванных от первоочередных потребностей, осложнение отношений между национальными экспертами и государственными служащими и т.д.

84. Представлявшиеся ранее исследования, оценки и доклады были посвящены совершенствованию регулирования и координации использования НССП в рамках системы Организации Объединенных Наций и лишь эпизодически касались определения основ политики, увязывающей выбор между НССП и МССП (или привлечение обеих категорий специалистов в определенном соотношении) с реализацией конкретных целей развития посредством технического сотрудничества.

85. Было бы чрезвычайно полезно вновь серьезно рассмотреть вопрос о роли, которую играют НССП, с одной стороны, и МССП - с другой, как проводники идей технического сотрудничества в целях развития.

86. Мы считаем, что в качестве отправной точки для такого повторного рассмотрения можно было бы взять четкие и общеприемлемые критерии, которые можно корректировать с учетом различных условий, существующих в данной развивающейся стране. Для этого можно было бы определить в развивающихся странах следующие секторы:

а) секторы, для которых в соответствующих странах необходима технология (оборудование, эксперты, подготовка, инфраструктура и т.д. имеется на местах), что избавляет их от необходимости обращаться к международному опыту (нетрудно заметить, что в целом речь идет о традиционных или старых секторах, использующих технологию, которая стала стандартной и имеется в распоряжении большинства развивающихся стран);

б) несколько более современные и технологически сложные секторы, в отношении которых соответствующим странам необходим определенный международный опыт, хотя у них и имеются значительная база и ресурсы в областях технологии, рабочей силы и оборудования; и

в) совершенно новые секторы, в которых соответствующим странам абсолютно недостает технологических средств и организационной структуры и для развития которых они должны в течение некоторого времени прибегать к международному опыту.

87. С течением времени придет осознание того, что положение в этих различных группах секторов меняется: растет число классических секторов, потребности которых развивающиеся страны удовлетворяют самостоятельно, при этом появляются новые, более современные секторы, что вызывает непрерывный переход секторов из группы а) в группу б), а затем и в в).

88. Поэтому система Организации Объединенных Наций должна регулярно обновлять перечни секторов групп а), б) и в) в свете непрерывного и постоянного перехода секторов из одной группы в другую, с тем чтобы вносить изменения в программы и проекты системы Организации Объединенных Наций, определять потребности в местном и международном опыте и, по возможности, выразить их в цифрах, готовить по секторам весьма подробное описание постов, для заполнения которых требуются эксперты и, по возможности, составлять список проектов, предназначенных для технического сотрудничества с системой Организации Объединенных Наций с разбивкой на проекты, которые будут осуществляться только международными экспертами или совместно международными и национальными экспертами или поручаться полностью принимающим странам для реализации либо в рамках процедуры участия правительства, либо на основе предоставления субподряда какому-либо учреждению. Можно было бы также провести различие между проектами, на которых на начальном этапе работает международный персонал, на втором - международный и национальный персонал и на третьем - правительственные служащие и национальные эксперты.

89. Эта общая схема должна учитывать особое положение: а) наименее развитых стран (НРС), в которых на местах могут иметься национальные эксперты, но у которых может не хватать финансовых средств для оплаты из государственного бюджета услуг своих граждан, прикомандированных для работы в качестве МССП. Если бы НРС смогли использовать НССП и НД, оплачиваемых из бюджета проекта, то это помогло бы облегчить лежащее на них бремя; б) стран, которые имеют значительный избыток финансовых средств и которые готовы сами финансировать наем МССП, т.е. стран, для которых разница в расходах на НССП и МССП не

является решающим фактором; с) стран, в которых имеется большое число национальных экспертов в трех группах секторов, указанных в предыдущих пунктах, но которые могут сталкиваться с проблемой дефицита валюты. В частности, именно в этих странах оптимальное распределение твердой валюты в связи с наймом НССП и МССП будет являться более острой проблемой.

90. На фоне этой общей схемы и с учетом анализа, проведенного во второй части, мы выносим следующие рекомендации.

Рекомендация № 3

В рамках анализа, постоянно пополняемого новыми данными и корректируемого в зависимости от условий каждой страны-получателя, и в свете прогресса этой страны в области развития, а также поступательного движения ее экономики от секторов, ставших "классическими" или традиционными, ко все более сложным и технологически совершенным секторам система Организации Объединенных Наций должна:

a) направлять фонды предназначенные для технического сотрудничества, на оплату передачи опыта на базе использования международных экспертов всякий раз, когда такого опыта в стране нет, когда важно, чтобы он был приобретен, и когда он соответствует первоочередным потребностям, которые нельзя удовлетворить за счет использования национального опыта;

b) мобилизовывать больше местных ресурсов в том, что касается опыта и квалифицированного персонала, все более широко используя практику исполнения правительствами и предоставления субподрядов национальным учреждениям. Хотя эти процедуры мобилизуют национальный опыт, они не должны предполагать каких-либо изменений в статусе национальных экспертов или выплаты каких-либо надбавок к окладам или пособий в натуральной форме и не должны порождать конфликты, подобные тем, которые иногда возникают между МССП и другими национальными должностными лицами; и

c) чаще и более широко использовать имеющиеся в развивающихся странах квалифицированные кадры путем мобилизации гораздо большего числа экспертов из этих стран для работы в качестве международных экспертов в их регионе и в рамках технического сотрудничества между развивающимися странами (ТСРС), вместо того чтобы использовать каждого эксперта в его стране в качестве НССП.

Рекомендация № 4

Суверенитет принимающей страны и ее полномочия в отношении проектов технического сотрудничества реализовывались бы эффективнее, если бы система Организации Объединенных Наций более рационально использовала услуги НД, с одной стороны, путем разработки программ по странам на основе более четкого определения целей развития и, с другой стороны, путем более полного учета этих целей в проектах технического сотрудничества, с тем чтобы гарантировать их более тесную интеграцию с политикой правительства.