



Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/48/78  
24 February 1993

RUSSIAN

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

Сорок восьмая сессия  
Пункт 127 первоначального перечня\*

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Децентрализация организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/92/6, parts I and II).

\* A/48/50.



JIU/REP/92/6 (Part I)

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ В РАМКАХ СИСТЕМЫ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ЧАСТЬ I: РАССРЕДОТОЧЕНИЕ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ .....		4
СПИСОК СОДЕРЖАЩИХСЯ В ТЕКСТЕ ТАБЛИЦ .....		6
СВОДНОЕ РЕЗЮМЕ .....		7
I.    ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 14	9
II.   ПРЕДСТАВЛЕННОСТЬ С ГЕОГРАФИЧЕСКОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ...	15 - 48	12
A.  Расположение штаб-квартир .....	16 - 22	12
B.  финансовые ресурсы .....	23 - 29	16
C.  Персонал .....	30 - 36	18
D.  Информационные ресурсы .....	37 - 38	26
E.  Проведение конференций .....	39 - 55	29
III.  УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РАМКИ .....	56 - 80	33
A.  Обоснование деятельности и цели .....	56 - 62	33
B.  Достигнутые результаты и существующие трудности .....	63 - 80	36
IV.  К СОЗДАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ	81 - 95	43
V.  ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	96 - 101	51

/...

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ООН	Организация Объединенных Наций
Система ООН	Система организаций Организации Объединенных Наций
АКК	Административный комитет по координации
ККАВ	Консультативный комитет по административным вопросам (орган АКК)
ККОВ	Консультативный комитет по основным вопросам (орган АКК)
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
МС	Международный Суд
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МОТ	Международная организация труда
МВФ	Международный валютный фонд
ИМО	Международная морская организация
МУНИУЖ	Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин
МТЦ	Международный торговый центр (ЮНКТАД/ГАТТ)
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа Организации Объединенных Наций
UNCHS	Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
UNDCP	Международная программа Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИКРИ	Международный научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия
ЮНИДИП	Институт Организации Объединенных Наций по исследованиям в области разоружения
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИТАР	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНОВ	Отделение Организации Объединенных Наций в Вене
НИИСР	Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
УООН	Университет Организации Объединенных Наций
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВПС	Всемирный продовольственный совет
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
WHO/AFRO	Региональное бюро ВОЗ для стран Африки
WHO/AMRO/PAHO	Региональное бюро ВОЗ для стран Америки и Панамериканская организация здравоохранения
WHO/EMRO	Региональное бюро ВОЗ для стран Восточного Средиземноморья
ВОЗ/РБЕ	Региональное бюро ВОЗ для стран Европы
WHO/SEARO	Региональное бюро ВОЗ для Юго-Восточной Азии
WHO/WPRO	Западно-Тихоокеанское региональное бюро ВОЗ
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВМО	Всемирная метеорологическая организация

СПИСОК СОДЕРЖАЩИХСЯ В ТЕКСТЕ ТАБЛИЦ

<u>№</u>	<u>Название</u>	<u>Стр.</u>
1.	Расходы системы Организации Объединенных Наций на оперативную деятельность: резюме по регионам за 1989 год	20
2.	Распределение расходов из регулярного бюджета на техническое сотрудничество в 1990 году с разбивкой по специализированным учреждениям	21
3.	Весь капитал пенсионного фонда Организации Объединенных Наций с разбивкой по регионам инвестирования в 1990 году	22
4.	Весь персонал системы Организации Объединенных Наций с разбивкой по местам службы: резюме по регионам за 1990 год	23
5.	Распределение штатных сотрудников системы Организации Объединенных Наций между штаб-квартирами и отделениями на местах в 1989 году (%)	24
6.	Расходы по персоналу системы Организации Объединенных Наций в различных местах службы	27
7.	Общий объем расходов в рамках системы Организации Объединенных Наций: 1970-1990 годы	35

## СВОДНОЕ РЕЗЮМЕ

Значительное расширения членского состава организаций, входящих в систему Организации Объединенных Наций, со времени их образования обеспечило их универсальный характер. Однако, поскольку штаб-квартиры этих организаций и связанных с Организацией Объединенных Наций органов расположены главным образом в Европе и Северной Америке, система Организации Объединенных Наций, как представляется, является сильно централизованной по отношению ко всем ее членам и в большей степени удаленной от почти 80% ее государств-членов, т.е. от народов развивающихся стран. Нынешняя географическая модель расположения штаб-квартир, которая была обусловлена историческим процессом и являлась оправданной в прошлом, возможно, больше таковой не является.

В настоящем докладе рассматривается деятельность отдельных организаций по осуществлению децентрализации в соответствии с директивами Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и других руководящих органов системы Организации Объединенных Наций. В нем содержится вывод о том, что прогресс, достигнутый в направлении реальной децентрализации персонала и передачи полномочий от штаб-квартир соответствующих организаций их отделениям на местах, в особенности в случае специализированных учреждений, в целом является неодинаковым и недостаточным для обеспечения эффективного руководства большим объемом деятельности в области технического сотрудничества, осуществляемой учреждениями на местах, а также подотчетности при осуществлении этой деятельности. Одним из главных препятствий в этом отношении является отсутствие скоординированного стратегического подхода, затрагивающего все организации, представленные на уровне Административного комитета по координации (АКК), который должен был бы проявить большую оперативность для обеспечения практического осуществления директив Генеральной Ассамблеи. В настоящее время ККОВ/УОП делает первые шаги в этом направлении, однако многое еще предстоит сделать.

Другая проблема заключается в отсутствии децентрализованного подхода не только в отношениях между штаб-квартирами и отделениями на местах, но и в самих штаб-квартирах организаций, где, как правило, принятие решений осуществляется руководителями. Кроме того, ограниченное использование некоторыми организациями регулярных бюджетов для стимулирования деятельности по техническому сотрудничеству, и в частности проведение различия между деятельностью по техническому сотрудничеству, финансируемой главным образом из внебюджетных источников, и так называемым универсальным мандатом, охватывающим нормативные регулирующие функции, финансируемые за счет регулярных бюджетов, также сдерживает эффективную децентрализацию в плане передачи полномочий отделениям на местах. Еще один недостаток заключается в слабой координации политики по данному вопросу в рамках некоторых государств-членов, которые занимают различающиеся позиции в различных организациях, а также между руководящими органами системы Организации Объединенных Наций.

В докладе содержится вывод о том, что вследствие существования столь серьезных проблем, как голод, засуха, СПИД, гражданские войны, насильственное выселение и перемещение различных групп населения, а также усиливающиеся страдания людей во многих частях мира, существует настоятельная необходимость в том, чтобы система Организации Объединенных Наций значительно расширила свое представительство на местах, а также увеличила свои оперативные возможности и способность реагирования. Это потребует осуществления решительных мер для

изменения структур по осуществлению проектов и методов соответствующих организаций. С этой целью в докладе содержится предложение о том, чтобы Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций в рамках его расширенных полномочий и новых глобальных проблем, а также в соответствии со статьями 55, 62 и 63 Устава Организации Объединенных Наций начал проведение исследований и консультаций со всеми соответствующими руководящими органами организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, для определения возможностей создания в рамках системы Организации Объединенных Наций комплексных междисциплинарных региональных механизмов по обеспечению развития, аналогичных соответствующим структурам региональных банков развития и наделенных полномочиями по осуществлению в рамках системы Организации Объединенных Наций оперативной деятельности в целях развития.

Предлагаемые региональные структуры, которые позволили бы системе Организации Объединенных Наций полнее учитывать конкретные ситуации, существующие на субрегиональном и национальном уровнях, могли бы, например, включать в себя существующие региональные структуры, в том числе региональные экономические комиссии, а также отделы, службы и подразделения в штаб-квартирах организаций, осуществляющих оперативную деятельность в целях развития. Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций служил бы для этих новых структур в качестве органа по разработке глобальной политики. Их руководители назначались бы АКК, а доля набираемых на международной основе сотрудников категории специалистов, представляющих какой-либо один регион, не должна превышать 40%. Такой же предел рекомендуется для всех существующих отделений на местах в рамках системы Организации Объединенных Наций.

Второй аспект вопроса о децентрализации должен касаться рассмотрения нынешнего расположения штаб-квартир организаций и возможного перемещения некоторых из них с целью достижения более глобального распределения штаб-квартир организаций или некоторых их отделов.

Независимо от местоположения или перемещения штаб-квартир соответствующих организаций, следует чаще проводить конференции, и в частности сессии руководящих органов, следуя практике, сложившейся в некоторых организациях, в целях содействия пониманию проблем народов различных регионов и их культурных ценностей. Поэтому в докладе отмечается целесообразность создания у государств-членов заинтересованности в проведении у себя некоторых важных конференций Организации Объединенных Наций и периодических сессий руководящих органов на основе принципа ротации по регионам.



## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Вопрос о децентрализации находился на повестке дня Организации Объединенных Наций и крупных специализированных учреждений практически с момента их создания. В ходе его многочисленных обсуждений основное внимание уделялось путям и способам учета в рамках первоначальной организационной концепции и структуры системы Организации Объединенных Наций значительных изменений, происшедших за последние 45 лет.
2. Одно из этих изменений заключается в значительном увеличении числа членов во всех организациях, входящих в данную систему. Если не принимать во внимание Китайскую Народную Республику, то государства, первыми подписавшими Устав Организации Объединенных Наций, число которых составляло 51, в настоящее время представляют лишь 30% от членского состава Организации Объединенных Наций, а их население - лишь около 10% от населения всех государств-членов. Это расширение членского состава не только превратило Организацию Объединенных Наций в подлинно универсальную организацию, но и включило в ее повестку дня совершенно новые приоритеты.
3. Среди этих приоритетных направлений наиболее важными являются международное сотрудничество в области развития, охрана окружающей среды и деятельность по поддержанию мира и оказанию гуманитарной помощи. В настоящее время на эти виды деятельности, которые 45 лет назад почти не осуществлялись, приходится самая значительная часть всех расходов в рамках системы Организации Объединенных Наций. Поскольку на начальном этапе при разработке уставов и создании организационных структур не предусматривалось столь стремительного расширения оперативной деятельности в целях развития, система Организации Объединенных Наций в целом и специализированные учреждения в частности, которые призваны выступать в качестве движущей силы прогресса, напротив, как представляется, не поспевают за темпом перемен. Однако в настоящее время эти организации стремятся в той или иной мере учитывать новые реалии существующего в мире положения.
4. Окончание холодной войны является еще одним важным событием, которое еще больше усиливает необходимость в значительной реформе системы Организации Объединенных Наций. Теперь появились более ясные перспективы, чем когда-либо ранее, для осуществления более эффективного международного сотрудничества по широкому кругу вопросов, в отношении которых еще не удалось достичь всеобщего консенсуса: от диалога между Севером и Югом, социального и экономического развития и охраны окружающей среды до вопросов мира и безопасности в эпоху после окончания холодной войны. Эти новые реалии со всей очевидностью требуют новых организационных подходов. Для системы, имеющей универсальный характер, один из таких подходов неизбежно заключается в осуществлении практической и функциональной децентрализации в интересах всех ее государств-членов.
5. Среди многочисленных директив руководящих органов Организации Объединенных Наций по данному вопросу особое значение для настоящего доклада имеют резолюции Генеральной Ассамблеи 32/197 от 1977 года и 44/211 от 1989 года. В главе IV приложения к резолюции 32/197 предусматривается повышение роли региональных комиссий как "главных общих центров экономического и социального развития в рамках их соответствующих регионов". В резолюции 44/211 содержится призыв к организациям системы Организации Объединенных Наций осуществлять децентрализацию ресурсов и делегировать полномочия с уровня штаб-квартир на региональный и национальный уровни в целях повышения качества и своевременности осуществления программ. Руководящие органы ФАО, МОТ, МСЭ, ЮНЕСКО и ВОЗ также приняли конкретные меры для содействия децентрализации.

6. Меры, принятые соответствующими организациями в ответ на эти директивы руководящих органов, являются различными по своему характеру, однако их нельзя назвать радикальными и согласованными. В рамках Организации Объединенных Наций осуществление резолюции 32/197 не привело ни к усилению взаимодополняемости и устранению дублирования между отделениями штаб-квартир и региональными комиссиями, ни к достижению какого-либо соглашения в течение 15-летнего периода по вопросу о передаче обязанностей и ресурсов в порядке децентрализации конкретным регионам. Прилагаемые в настоящее время новые усилия по осуществлению перестройки направлены сначала, как и 15 лет назад в контексте резолюции 32/197, на реорганизацию отделений штаб-квартир в ходе "первого этапа". Однако в своем докладе за 1992 год о работе Организации Генеральный секретарь заявил о своем намерении распространить процесс реформ на другие части Организации Объединенных Наций с целью обеспечения "распределения обязанностей в рамках всей Организации и баланса между функциями, выполняемыми в Центральном учреждении, и функциями, выполняемыми региональными комиссиями и другими органами и программами Организации Объединенных Наций". В том же докладе Генеральный секретарь также выразил свое "твердое убеждение в том, что Организация Объединенных Наций должна по-прежнему уделять основное внимание деятельности на местах, где экономические, социальные и политические решения претворяются в жизнь".

7. Другие подразделения в рамках системы Организации Объединенных Наций, такие, как ПРООН, ЮНЕСКО, ВПП, ЮНФПА и т.д., установившие отношения сотрудничества в рамках Совместной консультативной группы по вопросам политики (СКГВП), достигли прогресса в практической и функциональной децентрализации ресурсов и видов деятельности, что соответствует требованиям их мандатов, предусматривающих главным образом финансовую и оперативную деятельность.

8. Положение является более различающимся в случае специализированных учреждений, образующих мощное звено общей системы, решающее задачи в специальных областях. Аргумент, зачастую выдвигаемый некоторыми организациями, входящими в эту группу, состоит в том, что их возможности в плане децентрализации являются ограниченными самим характером функций, предусмотренных их уставами. Не столь крупные учреждения, насчитывающие менее 200 сотрудников категории специалистов, по-прежнему являются сильно централизованными. Среди крупных учреждений ВОЗ, являющаяся наиболее децентрализованной организацией, представляет собой особый случай, который рассматривается более подробно в отдельном докладе ОИГ. В ЮНЕСКО, по просьбе которой было предпринято настоящее исследование, децентрализация являлась первоочередным вопросом на повестке дня сессии Исполнительного совета, проходившей в апреле 1991 года, в ходе которой обсуждалось подробное исследование, подготовленное его специальным комитетом по вопросу об отделениях данной Организации на местах. На основе рассмотрения этого исследования Генеральная конференция (25 С/резолюция 15.22) и Исполнительный совет (136 ЕХ/36, 3.3) приняли меры, направляющие и активизирующие процесс децентрализации в ЮНЕСКО. Меры, принятые Генеральным директором на основе этих директив, обсуждаются далее в настоящем докладе. Обращаясь с просьбой к ОИГ о подготовке общесистемного исследования по данному вопросу, ЮНЕСКО стремилась извлечь выводы из политики децентрализации, проводимой другими специализированными учреждениями, и их практики в этой области. ФАО, МОТ и МСЭ являются тремя другими учреждениями, которые в последнее время пересматривали свои программы и структуры с целью расширения своего присутствия и повышения своей роли на местах.

9. Эти усилия по осуществлению реформы являются похвальными. Однако они представляются изолированными, несогласованными и различающимися по масштабности и сфере охвата. Административный комитет по координации (АКК) в

целом, который, в принципе, должен находиться на переднем крае процесса реформы, как представляется, отстает от организаций - членом СКГВП, принимающих смелые меры по перестройке программ. Это сопоставление свидетельствует о существовании разрыва между членами СКГВП, в число которых входят главным образом финансирующие организации системы Организации Объединенных Наций, с одной стороны, и специализированными членами АКК, занимающимися техническими вопросами, - с другой. Усилия по децентрализации не могут быть последовательными и эффективными, если они не прилагаются на основе скоординированного и общесистемного стратегического подхода к осуществлению программ и видов деятельности на местах.

10. Нынешние случайные подходы к децентрализации являются дублирующими друг друга, в особенности с точки зрения затрат на инфраструктуру и персонал, что проявляется в горизонтальном плане среди организаций, а в вертикальном - в рамках конкретных организаций, содействующих осуществлению деятельности на местах на национальном и региональном уровнях, а также на уровне штаб-квартир. Более стратегическое и рациональное распределение ресурсов не только позволит достичь значительной экономии за счет сокращения организационных расходов и расходов на персонал, но и в значительной мере усилит преимущества системы Организации Объединенных Наций на местах по сравнению с многосторонними финансовыми учреждениями.

11. Необходимость такого всеобъемлющего и единообразного подхода становится все более очевидной с учетом новых руководящих принципов осуществления системой Организации Объединенных Наций оперативной деятельности в целях развития, содержащихся в резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1989 года. В этих руководящих принципах особое внимание уделяется, среди прочего, осуществлению деятельности на уровне правительств и на национальном уровне, полному использованию национального потенциала, программному подходу в отличие от проектных подходов в рамках конкретных секторов, упрощению и согласованию правил и процедур, регулирующих процессы программирования и проектные циклы, а также ролей отделений соответствующих организаций по странам, передаче полномочий с уровня штаб-квартир на национальный уровень, расширению возможностей координатора-резидента как группового руководителя в сочетании с более четким и широким мандатом АКК в этой связи, а также более тесному сотрудничеству представителей системы на уровне стран с резидентом-координатором.

12. Эти директивы непосредственно касаются существа и цели децентрализации, поскольку их невозможно полностью осуществить без направления персонала на места и передачи полномочий на низовой уровень. Инспектор использовал предыдущие доклады ОИГ по данному вопросу, но вместе с тем он расширил сферу охвата своего исследования, с тем чтобы впервые включить в него рассмотрение вопроса о географическом распределении штаб-квартир организаций. Используемая в данном докладе концепция децентрализации включает в себя аспекты рассредоточения и управленческой деятельности. Инспектор надеется, что этот доклад внесет полезный вклад в проходящее в настоящее время обсуждение вопроса о реформе системы Организации Объединенных Наций в целях перемещения организаций и предоставления им новых возможностей, с тем чтобы в следующем столетии они могли являться эффективными международными структурами, играющими главную роль.

13. В главе II рассматривается вопрос о географической представленности организаций в той мере, в которой их нынешнее расположение и концентрация влияют на их эффективность с точки зрения всех их государств-членов и содействия осуществлению оперативной деятельности в целях развития.

В главе III децентрализация рассматривается с точки зрения роли этих организаций в осуществлении сотрудничества в области развития. В главе IV представлен план возможной стратегической реорганизации структур и ресурсов системы, имеющих отношение к вопросам развития. Глава V содержит выводы и рекомендации.

14. В части II настоящего доклада, озаглавленной "Сопоставительные подходы", которая содержится в отдельном документе, рассматриваются политика, подходы и опыт отдельных организаций системы в области децентрализации. Вторую часть, выступающую в качестве добавления, следует рассматривать совместно с частью I. Инспектор выражает свою признательность всем сотрудникам системы Организации Объединенных Наций, которые представили мнения и документацию в ходе его визитов в ряд штаб-квартир и на места.

## II. ПРЕДСТАВЛЕННОСТЬ С ГЕОГРАФИЧЕСКОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ

15. В настоящей главе вопрос о децентрализации рассматривается в геостратегической перспективе. В ней делается попытка ответить на основной вопрос: насколько децентрализованной или универсальной является система Организации Объединенных Наций с точки зрения нынешнего расположения штаб-квартир и распределения ресурсов и видов деятельности организаций? Этот вопрос является неизбежным вследствие резкого увеличения числа членов, усиления универсальности и расширения деятельности организаций со времени их создания в 40-х годах. Для того чтобы не терять своего значения с течением времени, каждая организация должна постоянно адаптироваться к изменяющейся обстановке в целях более полного взаимодействия со своими государствами-членами. В зависимости от характера и объема осуществляемой деятельности или ожиданий ее членов, местонахождение той или иной организации и географическое распределение ее отделений могут усилить или уменьшить ее общую эффективность или повлиять на ее понимание различных проблем и подходов к их решению. Вот почему любое обсуждение путей и средств обеспечения более полного учета системой Организации Объединенных Наций первоочередных проблем всех ее государств-членов должно начинаться с беспристрастного анализа вопросов, касающихся рассредоточения.

### A. Расположение штаб-квартир

16. В таблице на стр. 6 представлены основные регионы Организации Объединенных Наций, а также страны и города, в которых расположены штаб-квартиры организаций системы Организации Объединенных Наций. В последней колонке справа перечислены связанные с Организацией Объединенных Наций органы, которые могли быть расположены в любом регионе или стране. Таким образом, в этот список не входят региональные экономические комиссии Организации Объединенных Наций и другие региональные или субрегиональные отделения системы, имеющие конкретную географическую направленность и территориальные мандаты. Представленная таблица свидетельствует о том, что в настоящее время штаб-квартиры всех организаций системы Организации Объединенных Наций расположены в Европе и Северной Америке и что это также касается расположения органов, связанных с Организацией Объединенных Наций, за исключением Африки, где в Кении находится Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам. Другими незначительными исключениями являются Азия и Тихоокеанский регион, где в Токио расположен Университет Организации Объединенных Наций, а также Латинская Америка и Карибский регион, где в Санто-Доминго, Доминиканская Республика, расположен Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин (МУНИУЖ). Таким образом, с точки зрения расположения штаб-квартир организаций система Организации Объединенных Наций представляется очень централизованной по отношению ко всем ее государствам-членам.

17. Как представляется, причина этой географической сконцентрированности штаб-квартир системы Организации Объединенных Наций в основном объясняется историческими факторами. Государства-члены, расположенные в Европе и Северной Америке, не только являлись основными создателями системы Организации Объединенных Наций, но и составляли большинство первоначальных членов почти всех организаций. Кроме того, сама система Организации Объединенных Наций в значительной степени является преемником существовавших ранее главным образом европейских учреждений, таких, как Лига Наций (1919), Международная организация труда (1919), Международный союз электросвязи (1865), Всемирная метеорологическая организация (1873), Всемирный почтовый союз (1874) и т.д. Не менее важным является тот факт, что в 40-х годах Европа, имевшая колониальные владения во всех частях земного шара, могла по праву считаться центром мира, в то время как после окончания второй мировой войны Соединенные Штаты играли роль главного создателя Устава Организации Объединенных Наций, а также - вместе с бывшим Советским Союзом - гаранта мира и безопасности во всем мире. Эти факторы объясняют первоначальное сосредоточение системы Организации Объединенных Наций в Европе и Северной Америке.

РАСПОЛОЖЕНИЕ ШТАБ-КВАРТИР ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ  
 ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

РЕГИОН	СТРАНА	ШТАБ-КВАРТИРЫ ОРГАНИЗАЦИЙ	ОРГАНЫ, СВЯЗАННЫЕ С ООН
АФРИКА	КЕНИЯ Найроби		ЮНЕП UNCHS
АЗИЯ И ТИХООКЕАНСКИЙ РЕГИОН	ЯПОНИЯ Токио		УООН
ЕВРОПА	АВСТРИЯ Вена	МАГАТЭ ЮНИДО	ЮНОВ UNDCP БАЛОП
	ФРАНЦИЯ Париж	ЮНЕСКО	
	ИТАЛИЯ Рим	ФАО МФСР	ВПП ВПС ЮНИКРИ
	НИДЕРЛАНДЫ Гаага		МС
	СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО Лондон	ИМО	
	ШВЕЙЦАРИЯ Берн Женева	ВПС ГАТТ МОТ МСЭ ВОЗ ВОИС ВМО	ЮНОГ УВКБ МТЦ ЮНКТАД НИИСП ЮНИДИП
	ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА И КАРИБСКИЙ РЕГИОН	ДОМИНИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА РЕСПУБЛИКА Санта Доминго	
СЕВЕРНАЯ АМЕРИКА	СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ Нью-Йорк	ООН	ПРООН ЮНИСЕФ ЮНФПА ЮНИТАР
	Вашингтон	МБРР (Группа) МВФ	
	КАНАДА Монреаль	ИКАО	

18. Положение в мире в 1992 году практически несопоставимо с положением, существовавшим в период 1945-1950 годов, когда создавалась система Организации Объединенных Наций. В результате окончания холодной войны были сняты проблемы, касающиеся международной безопасности, и первоочередное внимание стало уделяться не вооружениям, а принятию превентивных коллективных мер через Совет Безопасности. Появляется консенсус в отношении того, что системе Организации Объединенных Наций следует играть все более активную роль и что в будущем социальное и экономическое развитие и сотрудничество, уважение прав человека и основных свобод и подотчетные демократические системы правления должны являться оплотом мира и безопасности, основывающимся на реальном участии всех государств - членов Организации Объединенных Наций. Для практического решения этих новых общемировых задач необходимо, чтобы организация усилила свое взаимодействие со всеми государствами-членами. Такое взаимодействие было бы усилено посредством более целенаправленного рассредоточения организаций.

19. Доля в общемировом экономическом производстве и размер начисленных взносов в бюджеты организаций не могут являться достаточным оправданием для нынешнего расположения штаб-квартир. Если бы такие критерии имели решающее значение, то Германия, Япония и Российская Федерация входили бы в число основных кандидатов, претендующих на размещение на своей территории штаб-квартир некоторых организаций. Какими бы необходимыми и важными ни являлись экономические и финансовые соображения для функционирования системы Организации Объединенных Наций и осуществления ею своей миссии, они не должны умалять более важные и существенные атрибуты данной системы: закрепленные в ее Уставе высокие идеалы, универсальность, равенство стран, нейтральность, признание ценностей многочисленных культур и система демократических ценностей. Все эти уникальные атрибуты являются бесценными и образуют концептуальную и правовую основу, служащую стержнем международных отношений.

20. В рамках самой Европы нынешняя схема расположения организаций, возможно, уже не является оправданной в эпоху, наступившую после окончания холодной войны. Концепция и статус нейтральных государств, когда-то имевшие важное значение, уже неприменимы в качестве критериев для размещения нейтральных международных организаций. На территории стран Северной Европы, входящих в число наиболее активных членов Организации Объединенных Наций и в значительной мере способствующих достижению ее целей, не расположено ни одной международной организации. Кроме того, именно теперь страны Восточной и Центральной Европы и Содружество Независимых Государств можно было бы рассматривать в качестве потенциальных принимающих стран для значительного числа организаций, входящих в систему Организации Объединенных Наций, присутствие которых содействовало бы осуществлению проводимых в них политических и экономических преобразований.

21. По отношению ко всем государствам - членам организаций системы Организации Объединенных Наций их нынешнее расположение представляется даже еще более непропорциональным. С географической точки зрения все они расположены на удалении от населения примерно 80% государств-членов, входящих в группу развивающихся стран. В значительной степени в основе издавна ведущихся обсуждений и подготовленного в рамках системы большого объема документации по вопросам децентрализации и координации лежит проблема, связанная с этой неоправданной удаленностью организаций от развивающихся стран. Создание и расширение сети отделений на местах не привело к устранению этого дисбаланса между двумя полушариями. Разумеется, за прошедшие 47 лет нынешнее расположение штаб-квартир прекрасно отвечало потребностям организаций и их государств-членов. Однако в настоящее время существующие в некоторых из

этих мест службы возможности с точки зрения обустройства сотрудников могут становиться ограниченными, тогда как некоторые страны, расположенные в южном полушарии и в других частях мира, достигли достаточного прогресса, для того чтобы выступать в качестве принимающих стран для некоторых организаций.

22. Вместе с тем местонахождение той или иной организации может и не иметь столь важного значения, что зависит от сферы ее геостратегического охвата, например от степени использования национальных гражданских служб, или от того, насколько эффективно она использует имеющиеся в ее распоряжении средства для взаимодействия с государствами-членами для достижения своих целей. Поэтому в следующих ниже пунктах рассматривается вопрос о степени рассредоточения ресурсов организаций и их отдельных видов деятельности.

#### В. Финансовые ресурсы

23. В 1990 году общий объем расходов всех входящих в систему организаций, за исключением группы МБРР и МВФ, составил 7,5 млрд. долл. США (2,3 млрд. долл. из регулярных бюджетов с разверсткой взносов и 5,2 млрд. долл. из внебюджетных и добровольных источников) <sup>1/</sup>. Точное определение географического распределения этих расходов является трудноосуществимым. Примерным ориентиром является доля от этих средств, представляющая расходы на осуществление оперативной деятельности в целях развития, которая в 1990 году составила 3,7 млрд. долл. <sup>2/</sup>, или около 50% от общих расходов. Это означает, что в 1990 году размер дохода от организаций системы для каждого жителя развивающихся стран, население которых составляет 4 млрд. человек, равнялся 0,9 долл. США. Разбивка расходов на цели развития по регионам за 1989 год приводится в таблице 1 (стр. 12).

24. Однако по этим данным нельзя точно судить о реальном географическом распределении расходов и полученных выгодах, поскольку руководство деятельностью в области развития и гуманитарной помощи в основном обеспечивается сотрудниками штаб-квартир, а в материально-техническом отношении она осуществляется благодаря оборудованию, поставкам и услугам, предоставляемым главным образом развитыми странами. Кроме того, свыше 70% этих расходов приходится на четыре органа Организации Объединенных Наций: ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ВПП.

25. Направляемые на цели развития средства, выделяемые из регулярных бюджетов организаций, которые являются более стабильными и предсказуемыми и которыми определяется эффективность и воздействие внебюджетных программ, возможно, в большей степени свидетельствуют об осуществлении организациями их задач в области развития во всем мире. Согласно таблице 2 (стр. 13), в 1990 году объем средств, выделенных организациями из их регулярных бюджетов на осуществление технического сотрудничества, равнялся 233,9 млн. долл. США. Эта сумма составляет лишь 10% от их общих расходов в рамках регулярных бюджетов за этот год. ВОЗ, на которую приходится 45% от этих расходов, также является самым децентрализованным специализированным учреждением, что отнюдь не случайно. В Уставе ВОЗ техническому сотрудничеству уделяется первоочередное внимание,

---

<sup>1/</sup> ACC/1992/FB/R.20.

<sup>2/</sup> DP/1991/69.



что не предусмотрено в уставах большинства других специализированных учреждений (см. главу III). На деятельность созданных на местах структур и программ ВОЗ по осуществлению технического сотрудничества расходуется свыше 60% средств ее регулярного бюджета, что значительно выше соответствующего показателя в любом другом учреждении.

26. В своих замечаниях по проекту настоящего доклада некоторые учреждения указывали на то, что ВОЗ является единственной организацией, включающей в свои осуществляемые из регулярного бюджета расходы на техническое сотрудничество расходы по персоналу, тогда как другие учреждения не относят к категории технической помощи многие важные виды деятельности, финансируемые из их регулярных бюджетов, такие, как научные программы ЮНЕСКО. Также отмечалось, что рассматриваемые учреждения выделяют так называемые "субсидии" из регулярного бюджета на осуществление проектов. По оценке ЮНЕСКО, объем этих средств составляет 200 млн. долл. США для всех специализированных учреждений, что означает, что на практике доля средств, выделяемых из их регулярных бюджетов на осуществление технического сотрудничества, составляет от 40 до 50% от всех средств в рамках регулярных программ. Если это так, то было бы оправданно увеличение, а не уменьшение степени децентрализации.

27. В отличие от расходов на оперативную деятельность в целях развития, которые в значительной степени децентрализованы среди развивающихся стран, расходы, связанные со штаб-квартирами, неизбежно сконцентрированы в тех странах, на территории которых расположено более одной организации, а именно в Соединенных Штатах, Швейцарии, Австрии и Италии. В случае Соединенных Штатов и Швейцарии, по которым имеются соответствующие данные <sup>3/</sup>, экономические выгоды от размещения соответствующих организаций оцениваются для каждой страны в 1 млрд. долл. США ежегодно, что с точки зрения дохода на душу населения составляет 4,2 долл. США для Соединенных Штатов и 156 долл. США для Швейцарии. Из этого следует, что рассредоточение организаций также позволило бы увеличить число стран, получающих экономические выгоды от их расположения на своей территории. Эти выгоды становятся более значительными, если принять во внимание все виды инвестиций соответствующих организаций, в частности инвестиции пенсионного фонда, рыночная стоимость которых в 1990 году составляла 8,56 млрд. долл. США.

28. В таблице 3 (стр. 14) представлено распределение этих инвестиций в млн. долл. США в убывающем порядке: Северная Америка - 3 730 (43,6%); Европа - 2 640 (30,9%); Азия - 1 480 (17,2%); международные учреждения - 318 (3,7%); Латинская Америка - 270 (3,2%), и Африка - 120 (1,4%). Объем инвестиций фонда во всех восточноевропейских странах составил 39 млн. долл., или 1,5% от общего объема инвестиций в Европе в целом, тогда как на Австралию, Японию и Новую Зеландию пришлось 70% от общего объема инвестиций в Азии. Объем инвестиций фонда во всех развивающихся странах составил 831 млн. долл. США, или 9,7% от общего объема всех инвестиций.

---

<sup>3/</sup> "Интернэшнл Геральд Трибюн", 26 мая 1992 года.  
"Трибюн де Женев", 17 июня 1992 года.

29. Ряд организаций указывали на то, что вопрос об управлении Объединенным пенсионным фондом Организации Объединенных Наций не относится к теме настоящего доклада, поскольку ни технические критерии, определяющие инвестиции фонда (т.е. безопасность, конвертируемость и рентабельность), ни опыт комитета по инвестициям не могут быть поставлены под сомнение. Однако в настоящем докладе отнюдь не предлагается изменять эти критерии для достижения децентрализации. Вопрос, который может иметь отношение к теме доклада, заключается в том, во всех ли регионах систематически осуществляется поиск возможностей для диверсификации инвестиций в соответствии с неоднократными настоятельными призывами Генеральной Ассамблеи. Кроме того, следует отметить следующую взаимосвязь: несмотря на достигнутые за последнее время улучшения, инвестиции фонда и имеющиеся в распоряжении организаций источники оборудования и услуг сконцентрированы в тех же самых странах и регионах, в которых расположены штаб-квартиры соответствующих организаций. В случае этих примеров, касающихся инвестиций фонда, источников закупок и расположения штаб-квартир, возможности стран Северной и Восточной Европы и развивающихся стран используются недостаточно. Как с точки зрения местоположения, так и по существу организации системы удалены от этих регионов.

### С. Персонал

30. В таблице 4 (стр. 15) показана степень децентрализации персонала всех организаций в 1990 году. Согласно этой таблице, число сотрудников системы Организации Объединенных Наций, приходившихся на каждый миллион жителей в пяти регионах являлось следующим: Северная Америка - 30; Европа - 25; Африка - 21; Латинская Америка - 8; и Азия - 2. В отношении этих показателей следует сделать оговорку о том, что около 80% сотрудников в развивающихся странах составляет персонал, нанятый за счет внебюджетных средств, персонал, занятый в проектах, или используемые организациями сотрудники, набираемые на местной основе. В таблице 5 (стр. 16) приводится более точный показатель степени децентрализации штатных сотрудников организаций категории специалистов. Эта таблица свидетельствует о том, что в случае организаций - членов СКГВП, которые занимаются практически исключительно вопросами, касающимися оперативной деятельности в целях развития, доля сотрудников, работающих за пределами штаб-квартир, составляет в среднем 77,7%. Если не брать во внимание ВОЗ, в случае которой 59% сотрудников работают на местах, то в специализированных учреждениях доля штатных сотрудников, работающих на местах, составляет от 0 до 23%.

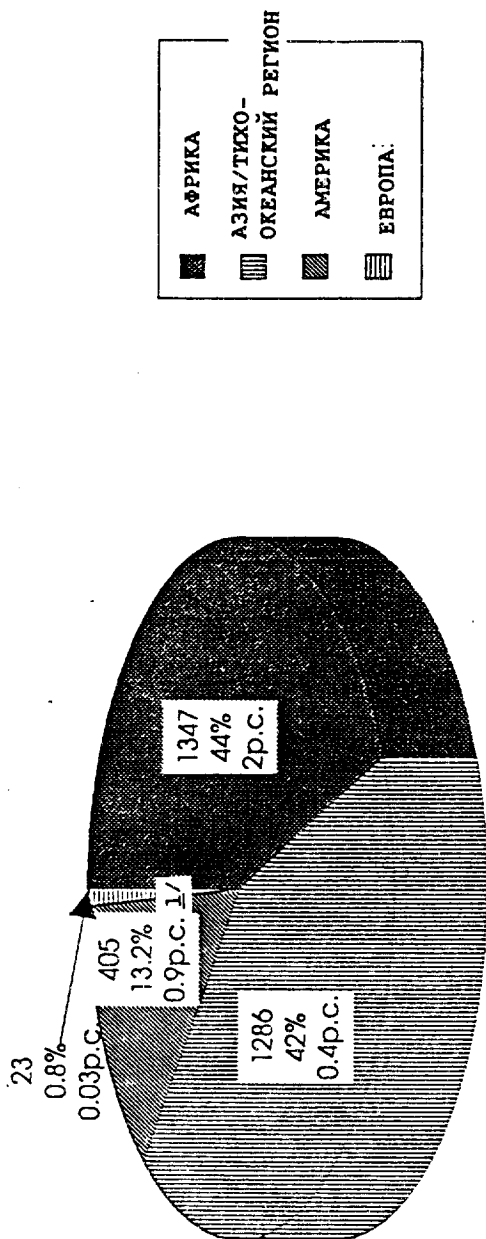
31. Эти учреждения утверждают, что предусмотренные их уставами узкоспециальные функции не предполагают децентрализации. Хотя этот аргумент может быть отчасти справедливым, особенно в случае совсем небольших учреждений и Международного агентства по атомной энергии, пример децентрализации в рамках Всемирной организации здравоохранения свидетельствует о том, что децентрализация не обязательно противорчит осуществлению узкоспециальных функций, предусмотренных мандатами этих организаций. Кроме того, их нынешний уровень децентрализации является недостаточным для обеспечения надлежащего руководства большим объемом технической деятельности, финансируемой из различных источников и осуществляемой этими учреждениями во многих частях мира, а также соблюдения принципа подотчетности.

32. Финансовые издержки децентрализации в период нулевого роста бюджетов всех организаций зачастую упоминаются в качестве, пожалуй, наиболее серьезного препятствия для значительного перемещения персонала из штаб-квартир на места.

Например, расходы, связанные с перемещением сотрудника уровня С-4, ступень 1, с двумя иждивенцами из Нью-Йорка в Буэнос-Айрес оцениваются примерно в 30 000 долл. США, а из Женевы в Дели - почти в 25 000 долл. США. Расходы на инфраструктуру, например, связанные с выделением помещений, не включаются, поскольку в некоторых случаях помещения предоставляются развивающимися странами бесплатно. Инспектор признает существование первоначальных расходов, связанных с перемещением персонала, однако считает, что они могут быть значительно сокращены благодаря оптимальному использованию общих помещений и услуг, а также путем сокращения путевых расходов сотрудников штаб-квартир в связи с частыми выездными миссиями. Инспектору стало известно о примере в одной организации, когда в течение 18 месяцев один проект на месте посещался различными сотрудниками штаб-квартиры 15 раз.

Таблица 1

РАСХОДЫ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ НА ОПЕРАТИВНУЮ  
 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: 1989 ГОД  
 (РЕЗЮМЕ ПО РЕГИОНАМ)  
 (в млн. долл. США и в процентах)

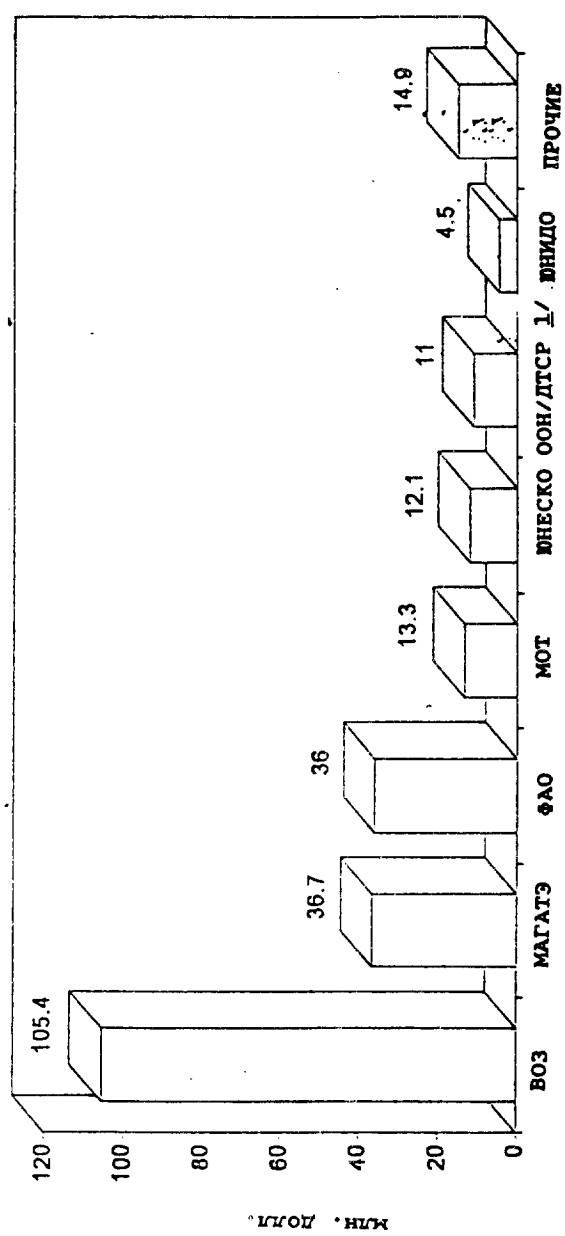


Источник данных: A/46/206/Add.1.

1/ Р.с. = на душу населения.

Таблица 2

Распределение расходов из регулярного бюджета на техническое сотрудничество с разбивкой по специализированным учреждениям, в млн, долл. США



Источник: DP/1991/69

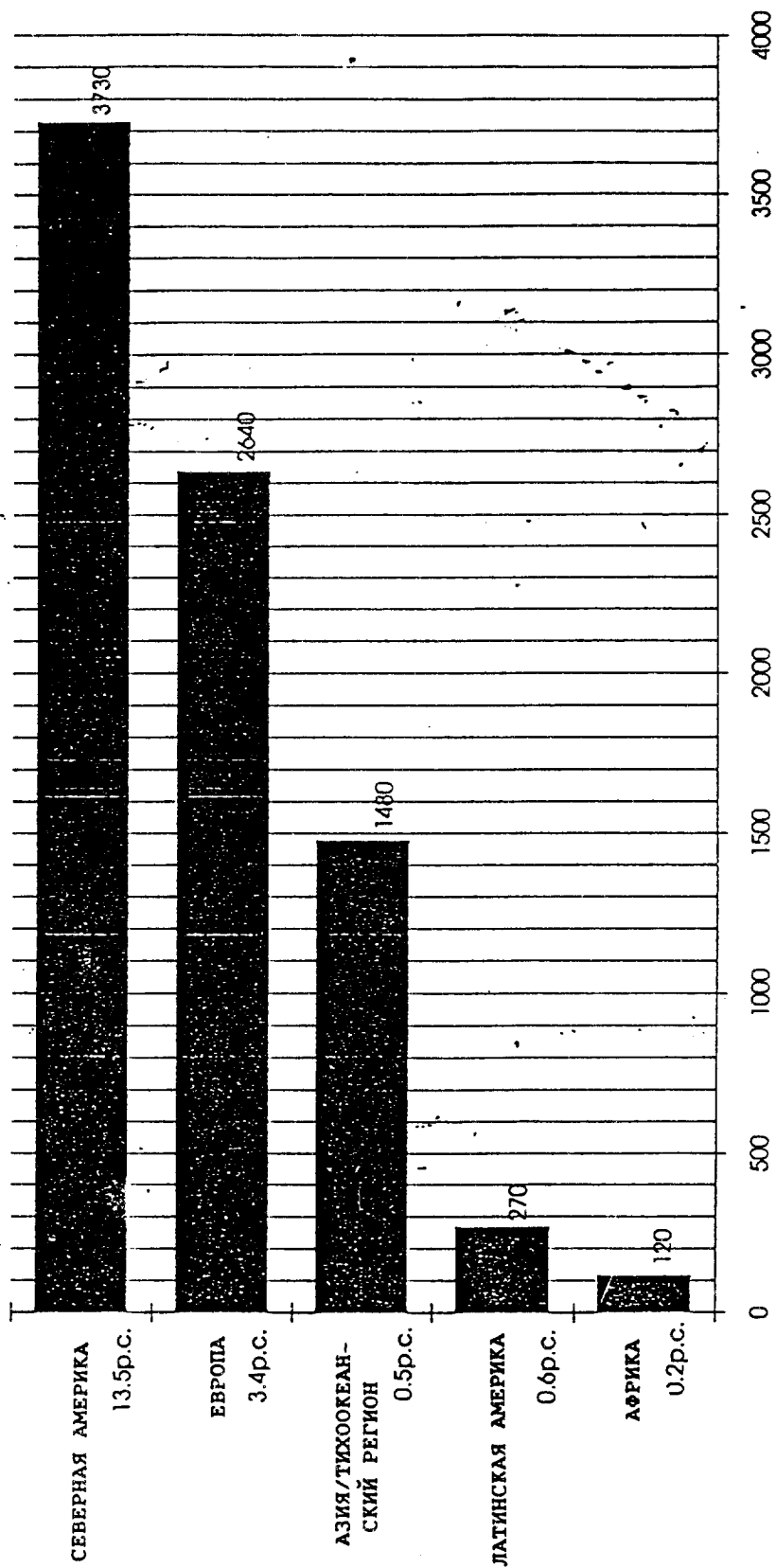
Учреждения

1/ Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития.

...

Таблица 3

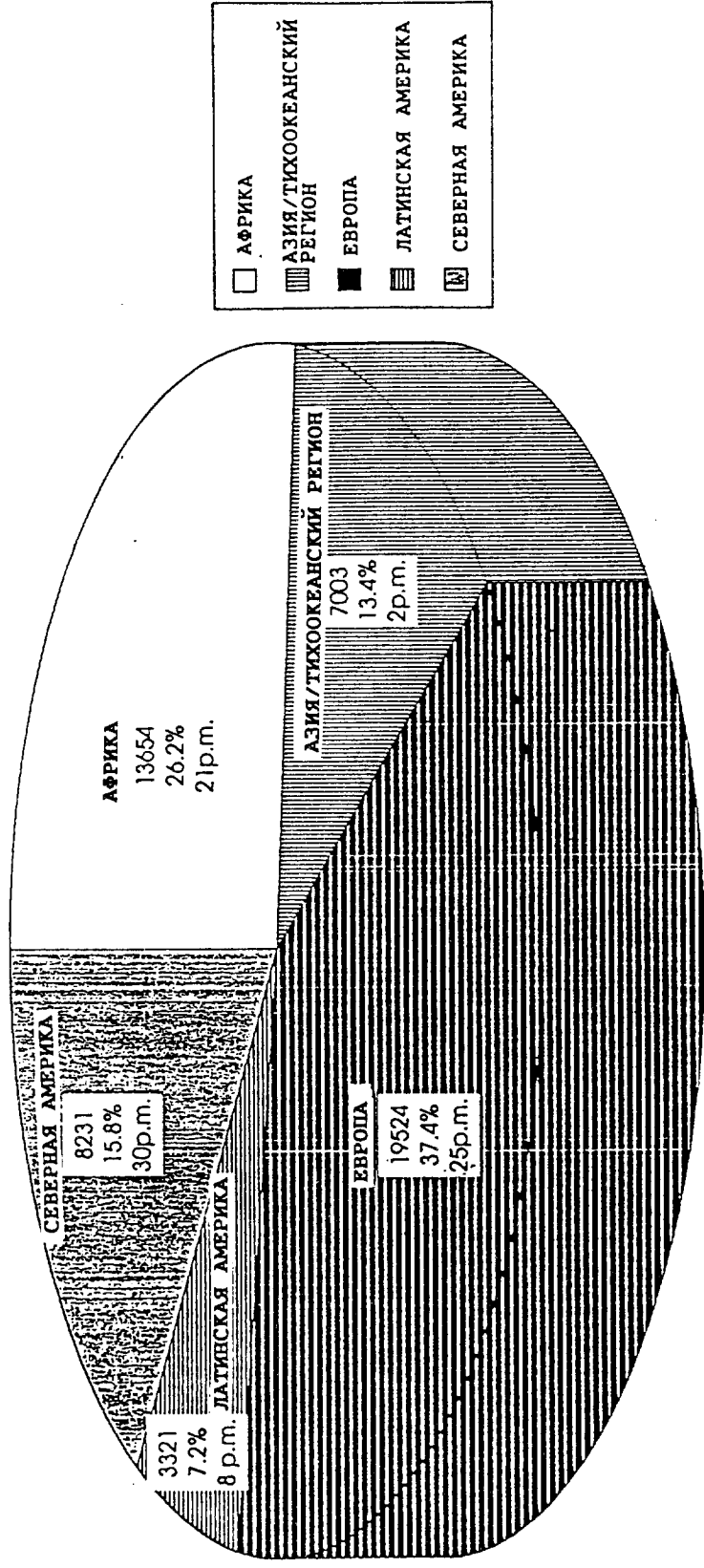
ВЕСЬ КАПИТАЛ ПЕНСИОННОГО ФОНДА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
С РАЗБИВКОЙ ПО РЕГИОНАМ ИНВЕСТИРОВАНИЯ ПО СОСТОЯНИЮ НА  
31 МАРТА 1990 ГОДА  
(в млн. долл. США)



р.с. = на душу населения

Источник: А/С.5/45/7

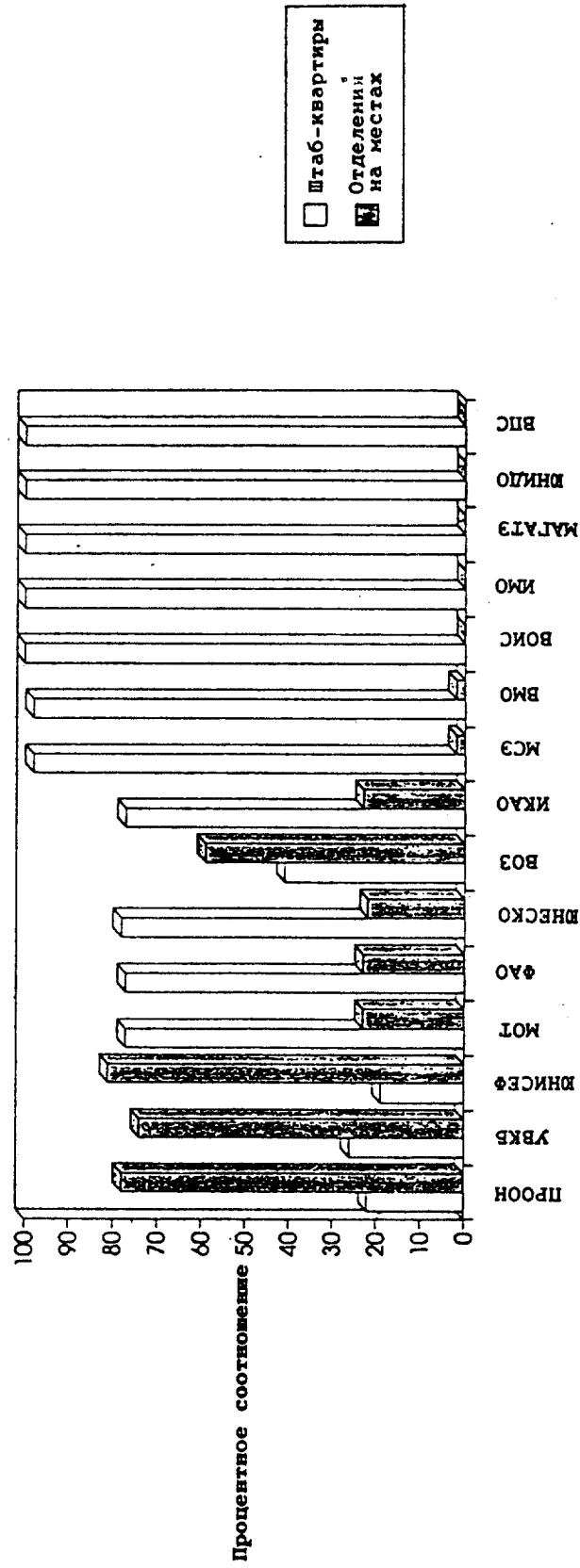
Таблица 4: ВЕСЬ ПЕРСОНАЛ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ С РАЗБИВКОЙ ПО МЕСТАМ СЛУЖБЫ  
(РЕЗУЛЬТАТЫ ПО РЕГИОНАМ ЗА 1990 ГОД)



p.p.m. = на миллион жителей

Источник данных: Статистические данные ККАВ по персоналу за 1990 год.

Таблица 5: РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ШТАТНЫХ СОТРУДНИКОВ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ МЕЖДУ ШТАБ-КВАРТИРАМИ И ОТДЕЛЕНИЯМИ НА МЕСТАХ В 1989 ГОДУ



Организация

Источник данных: A/46/206/Add.3

/...



33. Таблицы 6.1 и 6.2 (стр. 19 и 20), содержащие данные о расходах по персоналу в различных местах службы, свидетельствуют о том, что организации несли бы значительно меньше расходов при использовании сотрудников на периферийных местах службы, чем в их нынешних штаб-квартирах. Эти таблицы являются особенно показательными в связи с часто выдвигаемым некоторыми государствами-членами и организациями утверждением о значительных расходах, связанных с децентрализацией. Например, представленные данные свидетельствуют о том, что в Женеве, в которой сконцентрированы многие организации и работает большое число сотрудников, расходы по зарплате сотрудников являются наивысшими. Затраты на сотрудника уровня С-4, ступень 1, с двумя находящимися на его иждивении детьми в Женеве по состоянию на январь 1991 года почти в два раза превышали средние затраты на сотрудника аналогичного уровня, работающего в Дели, Маниле или Варшаве. При сопоставлении по различным местам службы расходов на сотрудников категории общего обслуживания, которые в настоящее время составляют 64,4% от всех сотрудников системы Организации Объединенных Наций, выясняется, что государства-члены могли бы сэкономить значительные средства в результате перемещения штаб-квартир некоторых организаций и направления сотрудников на места. Например, по состоянию на январь 1991 года, средств, идущих на оплату труда одного сотрудника категории общего обслуживания высшего класса, работающего в Женеве, было бы достаточно для того, чтобы нанять двух сотрудников такого же уровня в Буэнос-Айресе, трех - в Тунисе или Варшаве, семи - в Найроби, десяти - в Дели и девяти - в Маниле. Эти сравнительные данные не включают расходы организаций, связанные с выплатой пособий на образование и медицинским страхованием, которые значительно выше в нынешних местах расположения штаб-квартир, чем в периферийных местах службы.

34. В целом, предлагаемая в настоящем докладе децентрализация, хотя и связана с очевидными первоначальными расходами, должна в конечном счете привести к сокращению организационных и накладных расходов. Предлагаемый подход предусматривает изменение структур, процедур и даже специализации персонала в целях поощрения и применения новых условий для осуществления технического сотрудничества. Организации справедливо утверждают, что их возможности по принятию соответствующих мер ограничиваются задолженностью по начисленным взносам, общий размер которой в настоящее время составляет около 2 млрд. долл. США, а также нулевым ростом верхнего предела бюджета. Однако инспектор отмечает, что в настоящее время общее число сотрудников на местах (около 24 000) организаций общей системы более чем вдвое превышает общее число сотрудников (около 11 000), используемых Всемирным банком и региональными банками развития в Северной и Южной Америке, Африке и Азии.

35. В настоящее время четыре вышеупомянутых банка осуществляют, помимо своих главных уставных функций, более значительный объем деятельности по оказанию технической помощи, чем общая система Организации Объединенных Наций, если не брать во внимание расходы по оказанию чрезвычайной помощи. Если при проведении этого сопоставления учесть сотрудников, занимающихся вопросами технического сотрудничества в штаб-квартирах (свыше 3 000 человек), то становится очевидным, что число сотрудников, работающих в организациях общей системы, является слишком большим по сравнению с объемом выделяемых ресурсов, что, несомненно, вызвано резким увеличением накладных расходов в результате сбивающей с толку нескоординированности программ и структур на местах, а также подходов к вопросу о децентрализации. Например, только в ФАО имеется не менее шести частично совпадающих уровней децентрализации для содействия осуществлению деятельности на местах (см. часть II, глава V). Поэтому основной вывод заключается в том, что более рациональный и согласованный подход к децентрализации для содействия осуществлению оперативной деятельности в целях развития и других уставных видов деятельности приведет к увеличению экономии, а не расходов (см. также главу IV).

36. Более точное объяснение сосредоточения персонала в штаб-квартирах заключается, во-первых, в том, что приоритеты в области технического сотрудничества еще неполностью включены в регулярные программы некоторых организаций, а во-вторых, в том, что организации расположены в наиболее развитых в экономическом отношении регионах мира, которые поэтому являются наиболее привлекательными. В ходе подготовки настоящего исследования инспектор отмечал сильное нежелание сотрудников работать в странах, расположенных в развивающихся регионах. Некоторые сотрудники штаб-квартир, в особенности специализированных учреждений, привыкли к условиям принимающих стран и даже интегрировались в окружающий их мир. В силу различных личных причин, таких, как образование детей, высокий уровень жизни, подходящий климат, боязнь тропических болезней, вложение средств в недвижимость и т.д., многие сотрудники штаб-квартир различных учреждений не готовы соглашаться с назначениями в отделения на места на какой-либо длительный срок. Служба на местах считается не столь "престижной", как работа в штаб-квартире, в особенности если она не предусматривает перспектив продвижения по службе.

#### D. Информационные ресурсы

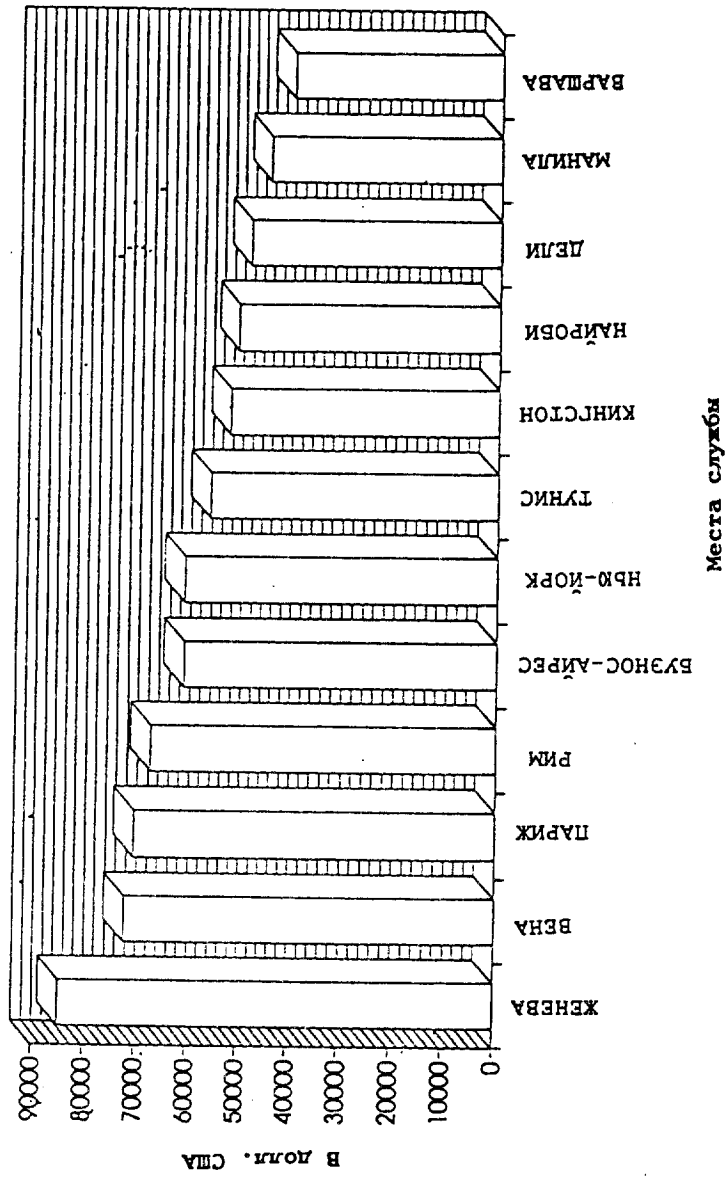
37. Децентрализация является очевидным средством для более эффективного распространения информационных ресурсов организаций, охватывающих научные, технические и общие знания, накопленные в библиографической, электронной или механической форме. Определенная таким образом, информация, несомненно, является одним из наиболее ценных результатов деятельности организации, и их основным средством распространения достижений технического прогресса. В некоторых отношениях этот результат деятельности уникален: он является нейтральным и объективным (или предполагается в качестве такового); он не может быть легко получен из других источников и, что наиболее важно, как правило, он представляет собой "последнее слово" по любому рассматриваемому вопросу. Таким образом, его можно сравнить с сокровищницей для научных и академических кругов и просто образованных людей в тех городах, странах и регионах, в которых расположены организации.

38. В силу очевидных причин в настоящее время информационные ресурсы сосредоточены в библиотеках и банках данных в штаб-квартирах организаций, расположенных в Европе и Северной Америке. Инспектор не имел возможности точно определить ту степень, в которой эти ресурсы содействуют осуществлению оперативной деятельности в целях развития или способствуют доступу развивающихся стран к этой деятельности. Некоторые эксперты <sup>4/</sup> считают, что информационные системы организаций (например, FAO/AGRIS, ASFIS, IAEA/INIS, UNEP/INFOTERA, UNIDO/INTIB и т.д.) являются слишком сложными для развивающихся стран, имеющих в большинстве случаев лишь простейшую инфраструктуру в области информации и связи и отличающиеся языки. Этот аспект также подчеркивается в недавнем докладе ОИГ о библиотеках в рамках системы Организации Объединенных Наций. Примеры региональных комиссий Организации Объединенных Наций, информационных центров Организации Объединенных Наций и региональных отделений ВОЗ, которые являются основными источниками информационных данных в развивающихся регионах, свидетельствуют о том, что чем выше степень децентрализации той или иной организации, тем большими возможностями она располагает для непосредственного информирования государств-членов при помощи простых традиционных методов.

---

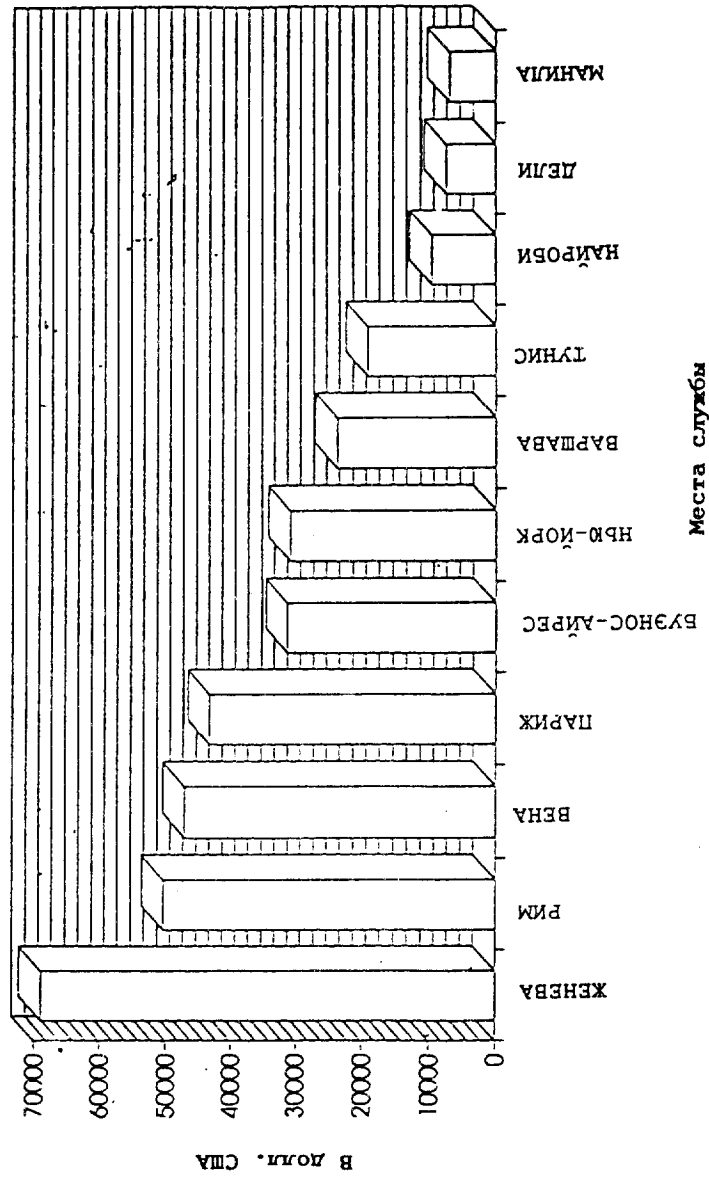
<sup>4/</sup> См. доклад Международного симпозиума по вопросам подготовки и передачи технологии, Нанси, май 1980 года.

ТАБЛИЦА 6.1: РАСХОДЫ ПО ПЕРСОНАЛУ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ МЕСТАХ СЛУЖБЫ  
РАСХОДЫ НА СОТРУДНИКА УРОВНЯ С-4, СТУПЕНЬ 1, С СУПРУГОЙ И ДВУМЯ НАХОДЯЩИМИСЯ НА ЕГО  
ИЖИВЕНИИ ДЕТЯМИ ПО СОСТОЯНИЮ НА 1 ЯНВАРЯ 1991 ГОДА



Источник данных: Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве, Служба управления финансовыми ресурсами, по просьбе Объединенной инспекционной группы.

ТАБЛИЦА 6.2: РАСХОДЫ ПО ПЕРСОНАЛУ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ МЕСТАХ СЛУЖБЫ  
РАСХОДЫ НА СОТРУДНИКА О-7, СТУПЕНЬ 1, ИЛИ СОТРУДНИКА, ЗАНИМАЮЩЕГО АНАЛОГИЧНУЮ  
ДОЛЖНОСТЬ, С СУПРУГОЙ И ДВУМЯ НАХОДЯЩИМИСЯ НА ЕГО ИЖИВЕНИИ ДЕТЬМИ ПО СОСТОЯНИЮ  
НА 1 ЯНВАРЯ 1991 ГОДА



Источник данных: Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве, Служба управления финансовыми ресурсами, по просьбе Объединенной инспекционной группы.

## Б. Проведение конференций

39. Проводимые организациями важные конференции, и в особенности периодические сессии их руководящих органов, являются гибким и рациональным средством для взаимодействия организаций с их государствами-членами и народами.

40. Документ Организации Объединенных Наций A/АС.172/133 за февраль 1990 года, озаглавленный "Расписание конференций и заседаний Организации Объединенных Наций на 1990-1991 годы", свидетельствует о том, что конференции в рамках системы Организации Объединенных Наций, которые были запланированы на 1990-1991 годы, в основном проводились в штаб-квартирах соответствующих организаций, расположенных в Нью-Йорке, Женеве, Риме и Вене. В отличие от практики, сложившейся в других межправительственных организациях, в частности в Европейском экономическом сообществе, Организации американских государств, Организации африканского единства, Лиге арабских государств, Ассоциации государств Юго-Восточной Азии, а также в МБРР/МВФ и региональных банках, совещания руководящих органов системы Организации Объединенных Наций очень редко проводятся вне штаб-квартир организаций, за исключением МСЭ, ВПС, ЮНКТАД и региональных комитетов ВОЗ, но не Всемирной ассамблеи здравоохранения или Исполнительного комитета. Даже те руководящие органы, которые непосредственно занимаются вопросами экономического и социального развития, такие, как Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, Совет управляющих ПРООН, Исполнительный совет ЮНЕСКО и т.д., не имели возможности чаще проводить совещания за пределами Нью-Йорка и Женевы.

41. Инспектор признает тот факт, что проведение конференций и совещаний вне постоянных штаб-квартир связано с дополнительными расходами для организаций, на избежание которых направлена резолюция 40/243 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 1985 года, в которой говорится следующее:

"Органы Организации Объединенных Наций могут проводить свои сессии вне своих постоянных штаб-квартир, если правительство, предложившее созвать сессию в пределах своей территории, соглашается покрыть фактические дополнительные прямые или косвенные расходы, предварительно проконсультировавшись с Генеральным секретарем относительно характера и возможных размеров таких расходов".

42. Основной вопрос заключается в определении размера "фактических дополнительных прямых или косвенных расходов". Инспектор понимает, что приглашающие правительства стремятся в ходе переговоров снизить размер таких расходов и что, как представляется, между этими правительствами и персоналом Организации Объединенных Наций, отвечающим за проведение конференций, не существует взаимопонимания по вопросу о том, что требуется для проведения на территории той или иной страны конференции Организации Объединенных Наций, в отношении всех из которых, независимо от места их проведения, должны применяться одни и те же правила. Комитет по конференциям Организации Объединенных Наций и другие руководящие органы системы, возможно, пожелают еще раз подробно рассмотреть нынешние принципы и правила, регулирующие выбор места проведения конференций в целом и сессий руководящих органов в частности. Следует всемерно поощрять государства-члены принимать у себя специальные конференции и сессии руководящих органов организаций, которые могли бы разработать более гибкую и, возможно, экономичную систему расчета дополнительных расходов для правительств потенциальных принимающих стран без ущерба для установленных норм, касающихся эффективности.

43. Как правило, использование нынешнего метода оценки дополнительных расходов не поощряет правительства государств, стремящихся проводить у себя конференции Организации Объединенных Наций, а накладывает на них финансовое бремя. Например, расходы, связанные с перемещением большого числа сотрудников подразделений штаб-квартир по обслуживанию конференций, в частности сотрудников языковых и документационных служб, а также оборудования, необходимого для организации конференций, проводимых вне штаб-квартир, могли бы быть в значительной мере сокращены путем более активного использования подразделений по обслуживанию конференций, в особенности устных и письменных переводчиков, принимающей страны или региона, современных средств связи, если они существуют и являются адекватными, и в частности путем более точного заблаговременного планирования, включая подготовку сотрудников по обслуживанию конференций на местах секретариатами соответствующих организаций. Нынешние контролируемые ККАВ соглашения между организациями и ассоциациями переводчиков <sup>5/</sup>, существующими при штаб-квартирах, могут препятствовать расширенному использованию местных подразделений по обслуживанию конференций в принимающих странах, тем самым уменьшая возможности организаций по сокращению расходов. Согласно устоявшейся практике эти ассоциации требуют найма их зарегистрированных членов и оплату работы переводчиков на основе ставок, заранее согласованных с организациями системы Организации Объединенных Наций.

44. Тогда как развитые государства-члены могут проводить у себя конференции и сессии руководящих органов в рамках системы Организации Объединенных Наций без особых трудностей, в связи с чем их следует поощрять к тому, чтобы они продолжали это делать, этого, пожалуй, нельзя сказать о большинстве развивающихся государств-членов, в особенности наименее развитых стран, которые могут нуждаться как в поощрении, так и в содействии в покрытии дополнительных расходов. В качестве спонсоров могли бы выступать различные стороны, включая доноров и частный сектор, а с авиакомпаниями и отелями можно было бы достигать соглашений об использовании специальных тарифов.

45. Не вызывает сомнений тот факт, что проведение специальных конференций и сессий руководящих органов системы представляет собой готовое и эффективное средство для организаций по распространению ценностей различных культур и содействию взаимопониманию между различными народами и регионами, представляющими государства - члены этих организаций. Поскольку это является одной из главных целей децентрализации, представляется целесообразным использовать эту функцию конференций гораздо активнее, чем это делалось ранее, для достижения данной цели. Поэтому инспектор рекомендует руководящим органам рассмотреть возможность закрепления принципа проведения конференций вне штаб-квартир и, по мере возможности, на основе принципа ротации по регионам.

46. Хотя цель практической децентрализации организаций нельзя сводить к достижению более справедливого распределения измеримых и неизмеримых выгод, связанных с расположением штаб-квартир, предыдущие пункты ясно свидетельствуют о том, что эти выгоды являются столь значительными, что их последствия для всех государств - членов организаций необходимо обсуждать с учетом закрепившихся в рамках системы демократических традиций и практики. Два таких последствия, возможно, заслуживают отдельного упоминания.

---

<sup>5/</sup> Две из этих ассоциаций являются следующими: Международная ассоциация устных переводчиков, обслуживающих конференции (AIIC), и Международная ассоциация письменных переводчиков, обслуживающих конференции (AITC); в обоих случаях используются французские сокращения.

47. Во-первых, за прошедшие сорок семь лет нынешняя концентрация организаций означала значительную диспропорцию с точки зрения представительских и служебных путевых расходов, которые приходится нести, с одной стороны, принимающим странам, а с другой - всем остальным странам. Эта диспропорция также сохраняется, хотя и в несколько меньшей степени, между государствами - членами регионов, в которых расположены штаб-квартиры организаций, и всеми остальными государствами-членами, в частности развивающимися государствами-членами, чьи представительские расходы в некоторых наиболее дорогих городах, в которых расположены штаб-квартиры организаций, как представляется, обратно пропорциональны их начисленным взносам.

48. Во-вторых, принцип набора персонала категории общего обслуживания на места, применяемый в настоящее время в ряде штаб-квартир, при котором главным требованием является наличие свидетельства о проживании в соответствующей стране, практически лишает возможности граждан других стран и регионов выдвигать свои кандидатуры для принятия на должности сотрудников категории общего обслуживания, если они не являются местными жителями. Для граждан этих стран становится все труднее получить свидетельство о проживании в принимающих странах, поскольку они вводят все более жесткие ограничения в отношении иммиграции. Поскольку сотрудники категории общего обслуживания составляют две трети от всех сотрудников штаб-квартир, это означает, что два из каждых трех постов в штаб-квартирах организаций являются недоступными для граждан тех стран и регионов, которые лишены привилегии иметь на своей территории штаб-квартиры организаций.

49. Также следует упомянуть о значительном политическом престиже и просто рекламе, которыми пользуются принимающие города и страны, в особенности теперь, когда система Организации Объединенных Наций вновь обрела всю свою силу и привлекательность. Поскольку международные организации являются коллективным инструментом и общим достоянием всех государств-членов, вопрос о децентрализации следует рассматривать именно в этом контексте и расположение штаб-квартир должно приносить прямые и косвенные выгоды для всех государств-членов, при этом в максимально возможной степени должны учитываться их законные права и интересы.

50. Поэтому инспектор считает, что Административному комитету по координации необходимо разработать единообразные минимальные критерии, которые должны соблюдаться государствами-членами, желающими разместить у себя организации. Эти критерии должны четко отражать выгоды для всех государств-членов, организаций и сотрудников, связанные с перемещением той или иной организации или некоторых видов ее деятельности в любой конкретный район мира, а также содержать положение о том, что принимающие государства-члены бесплатно предоставляют необходимые помещения и в значительной степени берут на себя расходы, связанные с перевозкой домашнего имущества сотрудников и их обустройством.

51. Существование стандартных критериев для перемещения организаций является особенно важным в силу как минимум трех причин. Во-первых, такие критерии могли бы служить в качестве ориентиров для подготовки подробного исследования о наличии необходимых условий в предполагаемом городе или стране расположения штаб-квартиры, поскольку при этом должны быть соблюдены некоторые основополагающие требования, такие, как расовая терпимость и гармония, эффективность транспортной системы и средств связи, политическая и социальная стабильность, стоимость и уровень жизни, возможности с точки зрения обустройства сотрудников и т.д.

52. Во-вторых, существование таких критериев позволило бы устранить нынешние различия в преимуществах, которыми пользуются организации и их сотрудники в зависимости от политики принимающих государств-членов, поскольку одни государства-члены бесплатно обеспечивают помещения и предоставляют дипломатический статус всем набираемым на международной основе сотрудникам категории специалистов, тогда как другие не обеспечивают бесплатных помещений и не предоставляют дипломатический статус на тех же самых условиях. В-третьих, эти критерии должны использоваться для отбора кандидатур государств-членов, стремящихся разместить у себя любую организацию системы. После принятия решения о перемещении, соответствующая организация могла бы оставаться на одном и том же месте в течение как минимум 25 лет, прежде чем по вопросу о ее местонахождении могло бы быть начато новое обсуждение с рассмотрением различных кандидатур. Это предполагает внесение поправок в уставы тех организаций (МСЭ, ВОИС и ЮНИДО), в которых точно указывается местонахождение штаб-квартир.

53. По мнению инспектора, в условиях существующего в мире положения было бы как раз своевременно рассмотреть вопрос о рассредоточении организаций и функций, осуществляемых их штаб-квартирами. Преследуемая цель должна заключаться в достижении более универсального характера расположения штаб-квартир. Организациям и/или департаментам, деятельность которых полностью посвящена вопросам развития, следует, в качестве общего принципа, переместить некоторые из своих штаб-квартир в развивающиеся регионы при соблюдении предложенных выше критериев. Аналогичный подход следует использовать к странам Северной Европы, а также странам Центральной и Восточной Европы и Содружеству Независимых Государств с целью обеспечения более универсального расположения штаб-квартир организаций.

54. В своих замечаниях по проекту настоящего доклада некоторые организации высказывали сомнения относительно осуществимости этой рекомендации в силу связанных с перемещением расходов на инфраструктуру и дополнительных репрезентативных расходов для государств-членов. На эти обоснованные сомнения инспектор отвечает следующим образом. Во-первых, настоящий доклад не представляет собой кампанию за децентрализацию ради самой децентрализации. Представляя собой конкретное описание различных аспектов (де)централизации, этот доклад направлен на проведение обсуждения по данным вопросам в рамках директивных органов, за которыми остается последнее слово в оценке преимуществ и недостатков местоположения (перемещения) каждой организации. Во-вторых, следует отметить, что некоторые государства-члены в отдаленном и не столь отдаленном прошлом осуществляли перемещение своего политического капитала (штаб-квартир) в силу различных важных причин, несмотря на значительные расходы, связанные с таким перемещением, для них самих и для других государств-членов, которые были вынуждены перемещать свои посольства, а также для международных организаций, вынужденных перемещать свои представительства.

55. Инспектор считает, что с учетом значительных измеримых и неизмеримых выгод, связанных с размещением штаб-квартир любых организаций системы, необходимо, чтобы потенциальные принимающие города и страны, как минимум, брали на себя инфраструктурные расходы, связанные с перемещением организаций, и предоставляли бесплатные помещения. Что касается репрезентативных расходов, то следует отметить, что при нынешнем расположении штаб-квартир государства-члены вынуждены иметь свои представительства в семи различных городах Европы и Северной Америки. Совсем не обязательно, что в результате рассредоточения число принимающих городов или стран возрастет.



### III. УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РАМКИ

#### A. Обоснование деятельности и цели

56. Децентрализация как таковая является важным принципом управления. Как правило, большинство национальных гражданских служб и предприятий общественного пользования, а также многонациональных фирм являются в значительной степени децентрализованными, при этом данный принцип затрагивает как персонал, так и органы управления. Так или иначе децентрализация является средством, при помощи которого обеспечивается наибольшая доступность услуг и товаров для граждан или потребителей. Это средство окажется еще более эффективным для организаций системы Организации Объединенных Наций, учитывая их многообразие и глобальный характер их "клиентуры". При помощи децентрализации эти организации смогут полнее прочувствовать культурные ценности и тонкие особенности различных народов, глубокое понимание которых является необходимым условием для успешного осуществления их задачи в области развития. Они также смогут повысить свой престиж благодаря более тесному взаимодействию со всеми государствами-членами. В этой связи интересно отметить, что некоторые сильно децентрализованные организации, такие, как ЮНЕСКО, ПРООН и ВОЗ, как представляется, являются более известными и положительно воспринимаются на местах.

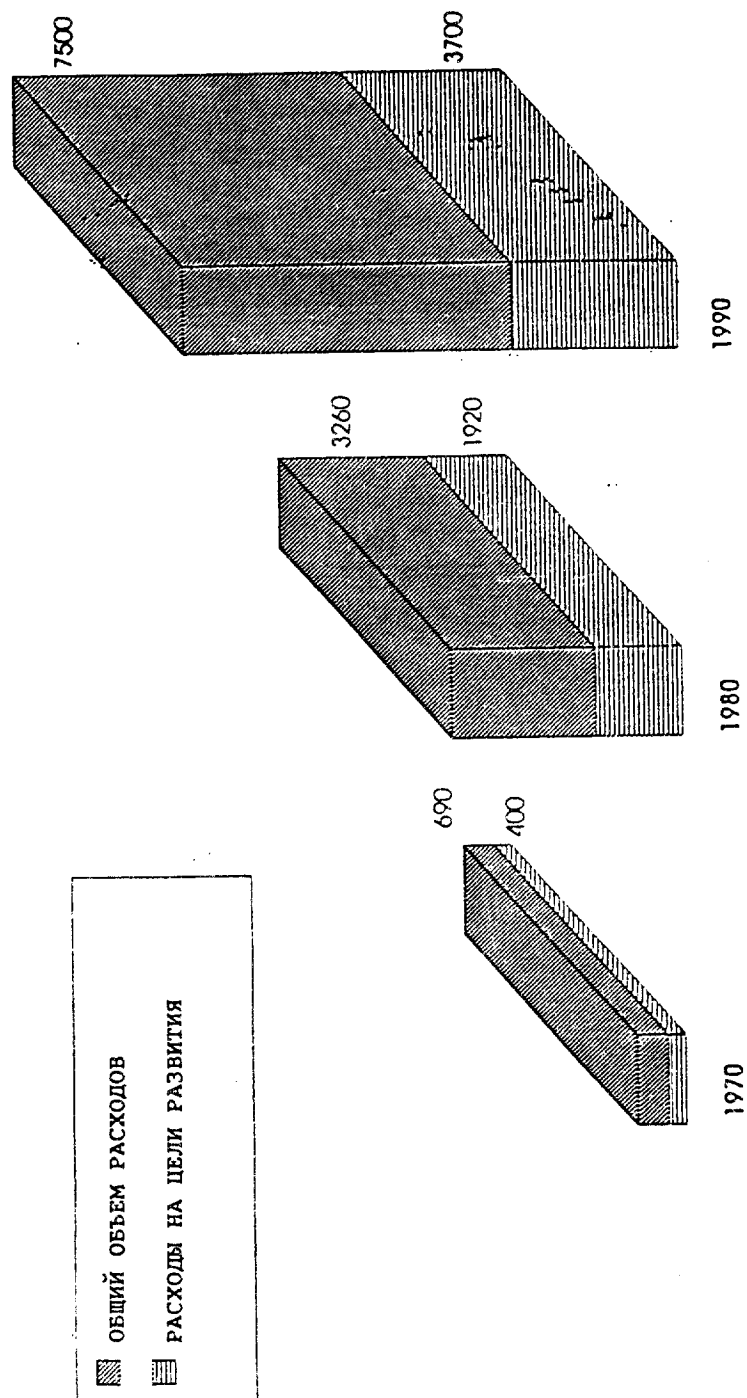
57. Кроме того, предпосылки для децентрализации отчасти заложены в уставах некоторых организаций (ООН, ВОЗ, ФАО, МОТ), в которых предусматривается создание региональных и субрегиональных структур. В случае системы Организации Объединенных Наций в целом призыв к децентрализации исходит от директивных органов, которые рекомендовали соответствующим организациям пересмотреть свои программы, правила и структуры с учетом изменяющихся потребностей их государств-членов. Например, в резолюциях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 32/197 от 1977 года и 44/211 от 1989 года содержатся рекомендации по данному вопросу для всей общей системы. В частности, в резолюции 29/48 Всемирной ассамблеи здравоохранения ВОЗ от 1976 года, резолюции 10/89 Совета ФАО от 1989 года, резолюциях PLEN/5, PL-A/1, COM61-COM6/18 МСЭ от 1989 года и в недавних руководящих принципах Исполнительного совета ЮНЕСКО от 1992 года (132 ЕХ/решения) содержатся различные положения, направленные на активизацию процессов децентрализации в этих организациях.

58. Децентрализация также способствует достижению практической цели в области управления - обеспечению эффективного использования все возрастающего объема ресурсов для оперативной деятельности, осуществляемой организациями во всем мире, и надлежащего соблюдения принципа подотчетности. Учитывая безвозмездный и каталитический характер этих ресурсов, организациям следует осуществлять практическую деятельность на местах в целях обеспечения их использования для достижения оптимальных результатов в области развития. За последние два десятилетия эти ресурсы возросли с примерно 400 млн. долл. США в 1970 году до 1,9 млрд. долл. США в 1980 году и 3,7 млрд. долл. США в 1990 году (см. таблицу 7, стр. ). Большой заслугой всех организаций в целом является увеличение за соответствующий период числа отделений на местах с 300 в 1970 году до 568 в 1990 году. Однако, как отмечается в последующих пунктах, в этих отделениях, за редкими исключениями, в основном работают сотрудники, чьи должности финансируются за счет внебюджетных средств, а также сотрудники, набираемые на местах, которые имеют ограниченные полномочия и плохо представляют финансовые и административные правила соответствующих организаций.

59. Еще более показательным является тот факт, что в большинстве случаев увеличение числа отделений на местах не привело к децентрализации персонала или более значительной передаче полномочий с уровня штаб-квартир на места. Хотя за период с 1980 года по 1990 год объем ресурсов для осуществления оперативной деятельности почти удвоился, в течение того же самого периода в организациях происходил процесс централизации, поскольку согласно статистическим данным ККАВ, касающимся персонала, общая доля сотрудников в штаб-квартирах от числа всех сотрудников возросла на 2%. За период 1985-1990 годов, когда в рамках системы подробно обсуждался вопрос о децентрализации, этот показатель возрос в среднем на 4% в восьми специализированных учреждениях, остался неизменным в трех учреждениях и уменьшился лишь в двух учреждениях - на 5% в МОТ и на 1% в ЮНЕСКО. Из этого анализа можно сделать вывод о том, что проводимая организациями политика в области руководства персоналом и его размещения не соответствует их глобальной схеме использования ресурсов, а также что за последнее десятилетие значительная часть их ресурсов была направлена на финансирование расширения штаб-квартир, а не на осуществление программ на местах.

60. Децентрализация также подразумевает достижение общих для организаций целей на местах, таких, как разработка единообразных стратегий по осуществлению программ на местах, согласование процедур по оказанию помощи, координация ресурсов, оказание консультативной и аналитической помощи правительствам и т.д. В целом, достижению этих целей препятствуют следующие факторы:

Таблица 7: ОБЩИЙ ОБЪЕМ РАСХОДОВ В РАМКАХ СИСТЕМЫ  
 ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: 1970-1990 ГОДЫ  
 (В МЛН. ДОЛЛ. США)



Источник данных: DP/199/69; DP/1991/74; A/46/206/Add.1; и статистические данные ККАВ о расходах организаций.

а) Неодинаковая степень передачи полномочий представителям на местах различными организациями.

a) неодинаковая степень передачи полномочий представителям на местах различными организациями в различных областях: разработка программы/проекта, проведение переговоров, утверждение и внесение изменений, осуществление закупок на местах и из внешних источников, набор сотрудников и руководство ими, объявление обязательств и выделение средств, требования в области подотчетности, мобилизация ресурсов и т.д.;

b) различия в должностной структуре представительств организаций на местах, а также в проектных и программных циклах, финансовых годах, административных процедурах и т.д.;

c) частые и порой значительные и связанные с большими издержками задержки в процессе принятия решений в штаб-квартирах в отношении деятельности, осуществляемой на местах;

d) различные географические уровни представительства.

61. Эти трудности непосредственно обусловлены отсутствием общесистемной скоординированной стратегии в области децентрализации, о которой говорится в резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, содержащей настоятельный призыв к организациям общей системы о принятии, среди прочего, мер по:

a) децентрализации потенциала и делегированию полномочий на национальный уровень в интересах повышения способности реагировать на нужды развивающихся стран;

b) полному использованию национального потенциала во всех аспектах процессов программирования и проектных циклов оперативной деятельности;

c) переходу с проектного подхода на программный и разработке механизмов технического сотрудничества, в большей степени ориентированных на программы, с тем чтобы обеспечить поддержку национальных программ;

d) принятию конкретных мер для достижения большей степени подотчетности и транспарентности в отношении использования средств на оперативную деятельность в свете переориентации системы развития Организации Объединенных Наций, в частности на правительственное/национальное исполнение проектов, децентрализацию, делегирование полномочий и принятие подхода, в большей степени ориентированного на программы, и т.д.

62. Эти руководящие принципы совместно с мерами, принятыми другими директивными органами общей системы (см. пункт 57 выше), обеспечивают четкие директивы для осуществления новых усилий в рамках всей системы по достижению децентрализации. В части II настоящего доклада, озаглавленной "Сопоставительные подходы", содержится информация о том, каким образом каждая организация осуществляет на практике эти директивы.

#### **В. Краткое изложение достигнутых результатов и существующих трудностей**

63. Содержащийся в части II настоящего доклада подробный обзор процесса децентрализации в каждой организации системы представляет собой лишь краткое изложение выводов, сделанных инспектором в ходе его многочисленных бесед и анализов документации по данному вопросу. Эти выводы могут быть обобщены следующим образом.

64. Импульс для деятельности. Со времени опубликования в 1986 году доклада ОИГ по вопросу о представительстве на местах организаций системы Организации Объединенных Наций: "Структура и координация" (JIU/REP/86/1), а также принятия в 1989 году Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций резолюции 44/211 об оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций был достигнут определенный прогресс в направлении децентрализации. Одни организации адаптируются быстрее других, а некоторые, как представляется, четко определили свой стратегический курс (например, организации - члены СКГВП, МОТ и МСЭ). Однако в целом усилия отдельных организаций не являются ни согласованными, ни упорядоченными: они не основываются на четкой единой стратегии и цели на уровне Административного комитета по координации (АКК), в котором представлены все организации, как это требуется положениями резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи и мандатом АКК. Однако совсем недавно ККОВ/УОП были сделаны первые шаги в этом направлении, но вместе с тем многое еще предстоит сделать.

65. Техническое сотрудничество и регулярные программы. За явным исключением В03, все учреждения в той или иной степени проводят различие между деятельностью в области технического сотрудничества, с одной стороны, и осуществлением регулярных программ - с другой. Хотя некоторые учреждения оспаривают этот вывод, он представляется вполне очевидным для инспектора. Вместе с тем следует признать, что за последнее время ряд учреждений предприняли попытки по осуществлению своей деятельности в области технического сотрудничества в рамках своих регулярных программ по техническому сотрудничеству, однако при этом интеграции этих двух видов деятельности, являющейся нормой в В03, достигнуто не было.

66. Тогда как большинство учреждений финансируют свою деятельность в области технического сотрудничества за счет поступлений по статьям поддержания проекта, В03 делает это главным образом за счет средств из своего регулярного бюджета. Тогда как в других учреждениях существуют отдельные департаменты по вопросам технического сотрудничества, которые порой не могут разработать единой политики с соответствующими структурами в рамках регулярной программы, в В03 такого отдельного департамента не существует, поскольку практически все основные департаменты этой Организации уделяют внимание вопросам технического сотрудничества при осуществлении видов деятельности в различных областях. В других учреждениях деятельность в области технического сотрудничества направлена на содействие осуществлению проектов на местах, тогда как все основные департаменты В03 призваны содействовать осуществлению программ государств-членов в области здравоохранения. В других учреждениях структуры, занимающиеся вопросами технического сотрудничества, расположены главным образом в штаб-квартирах, тогда как в случае В03 они базируются на местах, в региональных отделениях, где они больше всего отвечают своему назначению. Основная причина столь существенных различий заключается в том, что положения о техническом сотрудничестве закреплены в Уставе В03. Уставы большинства других учреждений (за еще одним явным исключением ЮНИДО) отличаются тем, что вопросам технического сотрудничества в них не уделяется такого же внимания, как глобальной координации и нормативным и регуливающим функциям. Поэтому Международный союз электросвязи (МСЭ) в 1989 году внес в свой уставный документ поправку, с тем чтобы осуществление технического сотрудничества в целях развития являлось одним из главных уставных требований. Эта реформа положила начало последовательному процессу децентрализации в рамках МСЭ.

67. Другие учреждения, которые еще не вносили аналогичных поправок в свои уставные документы со времени своего создания, возможно, не совсем успевают за быстрорастущими потребностями в области развития подавляющего большинства их членов. В тех случаях, когда связанные с развитием функции не отражены в уставном документе организации, когда они не объединены с функциями, предусмотренными регулярной программой, и когда не проводится целенаправленной децентрализации, любое участие в деятельности в целях развития, осуществляемой на местах в нынешних масштабах, может лишь логически приводить к неэффективному и даже расточительному использованию скудных ресурсов на цели развития. Этот вывод был подтвержден в недавнем исследовании ОИГ по вопросу о деятельности в области технического сотрудничества, осуществляемой Международной организацией гражданской авиации (ИКАО). Таким образом, существует настоятельная необходимость в том, чтобы организации, которые еще не сделали этого, обеспечили более значительную интеграцию деятельности по осуществлению сотрудничества в целях развития с функциями, предусмотренными их регулярными программами, путем внесения, в случае необходимости, соответствующих поправок в свои уставные документы, как это было сделано в 1989 году МСЭ. Кроме того, каждой организации следует наметить перспективную цель в области децентрализации, которая должна быть достигнута в течение конкретного срока, с учетом объема ее оперативной деятельности в целях развития и рекомендации в настоящего доклада, содержащей предложение о создании региональных структур в рамках системы Организации Объединенных Наций.

68. Штатный и внебюджетный персонал. При осуществлении децентрализации также возникает проблема, связанная с проведением различия между штатным и внебюджетным персоналом. Это различие является одним из главных факторов, сдерживающим процесс децентрализации. Внебюджетный персонал, включающий в себя главным образом "персонал, занятый в проектах", как правило, нанимается для осуществления деятельности на местах и поэтому сконцентрирован на местах. Подавляющее большинство таких сотрудников располагают незначительной информацией о нанимающих их организациях и не имеют почти никакого представления о системе Организации Объединенных Наций. В большинстве случаев они не имеют опыта работы в штаб-квартирах. Они не могут ни эффективно проводить политику соответствующих организаций в области технического сотрудничества, ни соблюдать их финансовые положения и правила. Подотчетность в области руководства обеспечивается недостаточно. Напротив, как представляется, персонал в рамках регулярной программы набирается для осуществления деятельности в штаб-квартирах и в них сконцентрирован. Такие сотрудники являются "памятью" организаций, входят в число их наилучших и наиболее способных работников, на которых равняются все остальные. Сотрудники, нанятые за счет внебюджетных средств, не имеют таких же гарантий в отношении сохранения их должностей, что и штатные сотрудники, и они являются первыми жертвами бюджетных кризисов. Как представляется, в результате такого положения персонал, занимающийся вопросами технического сотрудничества, имеет более низкий статус в большинстве учреждений.

69. Универсальность. Инспектор также констатировал тот факт, что некоторые учреждения сталкиваются с дилеммой, стремясь установить "правильное соотношение" между их "универсальной" ролью, с одной стороны, и задачами в области развития - с другой. Эта универсальная роль рассматривается в качестве имеющей первоочередное значение и требующей, как правило, наличия стратегического опыта или "критической массы", что исключает децентрализацию с уровня штаб-квартир или воспроизведение на местах без значительных затрат. Должности, занимаемые "стратегическими экспертами", почти всегда финансируются

за счет средств из регулярных бюджетов. И здесь различие между универсальностью и техническим сотрудничеством представляется искусственно усиленным. Вопросы "универсальности" и технического сотрудничества касаются всех государств - членов организаций. В идеале осуществление технического сотрудничества должно приводить к созданию в развивающихся странах политических, социально-экономических и технических условий, которые имеют основополагающее значение для применения и соблюдения универсальных конвенций, норм, положений и правил в различных областях, охватываемых организациями. Техническое сотрудничество, рассматриваемое с этой точки зрения, тесно связано с деятельностью системы Организации Объединенных Наций по установлению стандартов и регулированию.

70. Отсутствие координации политики по вопросу децентрализации в некоторых государствах-членах является еще одной проблемой, заслуживающей внимания. Некоторые государства-члены содействуют проведению децентрализации в одних организациях, тогда как в других они этого не делают. В связи с этим возникает ощущение, что некоторые руководители исполнительных органов не поддерживают децентрализацию в результате таких противоречивых подходов. Например, использование регулярного бюджета для осуществления технического сотрудничества полностью поддерживается ВОЗ, однако сдерживается в ИКАО и ЮНИДО. Государства-члены не позволяют увеличивать верхний предел регулярных бюджетов, однако во все большем объеме выделяют внебюджетные средства. Они признают ПРООН в качестве основной финансирующей организации, призывают к использованию программного подхода, упрощению и согласованию процедур осуществления и т.д., однако в то же время продолжает расширяться практика выделения целевых и специальных средств, что затрудняет практическое применение программного подхода, а также упрощение и согласование процедур осуществления. Государства-члены, возможно, пожелают устранить эти противоречия, если они стремятся придать новый импульс децентрализации.

71. В ходе подготовки настоящего исследования некоторые учреждения высказывали резкие критические замечания в отношении должности регионального координатора. Выражались мнения о том, что эффективность и полезность деятельности региональных координаторов во многом определяются личными качествами, управленческим опытом и степенью признания международным сообществом заслуг конкретных координаторов, а не самой должностью. Цели децентрализации на национальном уровне не могут быть достигнуты в полной мере, если бюро резидента-координатора не пользуется необходимым авторитетом или не функционирует столь эффективно и четко, как это требуется для осуществления любой координационной деятельности. По мнению должностных лиц специализированных учреждений, эти требования в целом пока еще не соблюдаются.

72. В большинстве случаев штаб-квартиры большинства организаций не следуют принципам и духу децентрализации, хотя в настоящее время появляются определенные сдвиги. Ни одно специализированное учреждение не проводит политику обязательной ротации персонала между штаб-квартирами и отделениями на местах, за исключением МОТ, недавно разработавшей соответствующий план. Штаб-квартиры требуют представления информации с мест, однако нигде не наблюдается обратного процесса. Отмечаются длительные задержки в принятии решений в штаб-квартирах, несмотря на срочный характер деятельности, осуществляемой на местах, и т.д.

73. Передача полномочий и обеспечение подотчетности представляют собой два взаимосвязанных аспекта децентрализации, которые в силу их важности заслуживают отдельного исследования. И нынешнее положение (за исключением ВОЗ и организаций - членом СКГВП) может быть резюмировано следующим образом:

Персонал: Набор на международной основе персонала, занятого в проектах, по-прежнему осуществляется на централизованном уровне в штаб-квартирах. Отделения на местах могут производить набор сотрудников на местной основе лишь на несколько месяцев для занятия должностей низшего уровня.

Закупки: Представители на местах могут делать заказы на поставку, не превышающие 20 000 долл. США (до недавнего времени 10 000). Процесс закупок по-прежнему является сильно централизованным, даже в случае местных заказов на поставку, поскольку в большинстве случаев они по-прежнему должны обрабатываться и оплачиваться штаб-квартирами. Сотрудники штаб-квартир, занимающиеся вопросами материально-технического снабжения, редко совершают поездки на места для ознакомления с местными возможностями по осуществлению закупок.

Субподряды: Представители на местах могут организовывать на местах торги при соблюдении установленных ограничений, однако они не могут контролировать использование ресурсов.

Подотчетность: Этот вид деятельности всегда осуществляется штаб-квартирами совместно с такими контрольными функциями, как ревизия, контроль за выполнением и оценка.

Как отмечалось выше, сотрудники, задействованные в осуществлении регулярных программ, которые знакомы с административными и финансовыми правилами организаций и управленческими процессами, как правило, сконцентрированы в штаб-квартирах, несмотря на значительное увеличение объема деятельности, осуществляемой организациями на местах, и возросшую необходимость в подотчетности.

Утверждение проекта обычно осуществляется штаб-квартирами, включая в большинстве случаев утверждение вносимых в проект изменений и подписание проектных документов. В некоторых случаях это может делаться представителями на местах, однако лишь с разрешения штаб-квартир.

Финансовые средства: В этом отношении положение является не совсем ясным. Степень, в которой представители на местах могут объявлять финансовые обязательства своих организаций и выделять средства, в значительной мере зависит от условий использования авансовых счетов. Деятельность по мобилизации средств, как правило, местными представителями не осуществляется.

74. Общая тенденция к ограниченной передаче полномочий с уровня штаб-квартир на места была четко описана в докладе ОИГ за 1986 год о представительстве на местах, в котором говорилось следующее: "Некоторые учреждения проявляют чрезмерную осторожность или нежелание предоставлять их сотрудникам на местах ответственность или полномочия принимать необходимые меры без консультаций со штаб-квартирами. Многие административные процедуры, осуществляемые штаб-квартирами, противоречат реальной децентрализации и делают работу на местах менее эффективной и более дорогостоящей. Слишком многие решения должны ждать санкции штаб-квартир для их осуществления. Инспекторы выяснили, что цели отделений на местах иногда не были достигнуты по вине нижестоящих



руководителей в штаб-квартирах. Представители в странах должны быть проверенными и способными профессионалами, отобранными на основе их способностей решать вопросы, проявлять инициативу и проводить оценку: они должны иметь полномочия принимать необходимые решения на месте. Инспекторы сталкивались со случаями, когда представители оценивали подход штаб-квартир, приводящий к обратным результатам: один представитель, который нуждался в срочной временной помощи для осуществления одобренных его учреждением мероприятий, не мог принять соответствующее решение без одобрения штаб-квартиры; одобрение было получено, но столь поздно, что это отрицательно повлияло на запланированную работу. Административные процедуры должны способствовать, а не препятствовать осуществлению целей отделений на местах. Роль штаб-квартир, их функции и процедуры по отношению к отделениям на местах необходимо четко определить и сформулировать таким образом, чтобы они служили цели оперативного принятия решений на местах".

75. Это положение может также быть вызвано несоблюдением принципов децентрализации не только в отношениях между штаб-квартирами и отделениями на местах, но и в самих штаб-квартирах, в которых процесс принятия решений представляется сильно централизованным, а также в отношениях между штаб-квартирами и директивными органами, которые все больше стремятся осуществлять руководство уже утвержденными программами на микроуровне. В дополнение к директивам руководящих органов некоторые основные доноры предъявляют столь высокие требования к подотчетности, что штаб-квартиры вынуждены использовать крайне осторожные и, следовательно, централизованные методы управления. Расширяющаяся практика навязывания некоторыми донорами организациям своих собственных приоритетов, предпочтений и пожеланий, включая различные требования в отношении подотчетности, ограничивает гибкость и полномочия руководителей исполнительных органов по осуществлению намеченных в рамках регулярной программы приоритетных задач, утвержденных директивными органами, и сдерживает процесс передачи полномочий на места. Поэтому инспектор видит необходимость в усилении доверия между директивными органами и руководителями исполнительных органов в области управленческой деятельности, с тем чтобы можно было еще больше укрепить и в максимальной степени использовать имеющиеся в организациях службы по контролю за их деятельностью и работой управленческого звена как в рамках регулярного бюджета, так и всех других источников финансирования.

76. Состав сотрудников категории специалистов. По мнению инспектора, тенденция к использованию в децентрализованных подразделениях набираемых на международной основе сотрудников категории специалистов, в основном представляющих страны принимающего региона, противоречит главной цели децентрализации. Систему Организации Объединенных Наций можно рассматривать в качестве уникальной глобальной многосторонней структуры, предназначенной для накопления и совместного использования передовых идей, технологий и опыта. С этой точки зрения децентрализация организаций позволяет всем районам мира пользоваться этим глобальным общим фондом знаний и опыта. В этом направлении можно достичь еще больших результатов только в том случае, если состав сотрудников децентрализованных подразделений будет полностью отражать международный, многорасовый и многокультурный характер, свойственный системе Организации Объединенных Наций. На основании этого критерия можно провести существенное различие между децентрализованными структурами системы и исключительно региональными и национальными учреждениями.

77. Существующая настоятельная потребность в том, чтобы программы системы Организации Объединенных Наций учитывали характерные местные социально-культурные факторы, удовлетворяется, с одной стороны, региональными и

национальными учреждениями, взаимодействующими с системой Организации Объединенных Наций, а с другой - набираемыми на местной основе сотрудниками категории специалистов, все более активно используемыми в децентрализованных структурах организаций. Предполагается, что сотрудники, набираемые на международной основе, должны, по определению, использовать при решении проблем в области развития накопленный международным сообществом опыт, а также приобретать в процессе осуществляемой деятельности новый опыт, который они смогут использовать в последующих миссиях. Поэтому вызывает особое сожаление тот факт, что в децентрализованных европейских отделениях системы Организации Объединенных Наций работает очень незначительное число сотрудников из развивающихся стран, и наоборот. Децентрализацию не следует использовать для обоснования исключения по расовому признаку, которое противоречит духу и букве уставных документов организаций системы Организации Объединенных Наций.

78. Поэтому инспектор рекомендует принять соответствующие меры для восстановления там, где это необходимо, универсального международного характера всех децентрализованных подразделений при уделении особого внимания всем региональным экономическим комиссиям Организации Объединенных Наций, региональным отделениям ВОЗ (за исключением ПАОЗ) и существующим на местах отделениям организаций - членом СКГВП. Руководители всех организаций должны следовать принципу, согласно которому доля набираемых на международной основе сотрудников категории специалистов в децентрализованных отделениях, представляющих страны какого-либо одного региона (за исключением сотрудников категории специалистов, набираемых на местной основе, ассоциированных экспертов и младших сотрудников категории специалистов), не должна превышать 40%.

79. **Связь.** Одна из позитивных тенденций, которая была отмечена в ходе подготовки настоящего исследования, касается общей модернизации систем связи и управления информацией, которые имеют важное значение в любой системе децентрализации. Ряд организаций, особенно в рамках СКГВП, значительно расширили связь с отделениями на местах. Однако в рамках общей системы в целом требуется приложить больше усилий для создания комплексной глобальной сети электронной связи, которая позволила бы значительно сократить расходы, облегчить связь между штаб-квартирами и отделениями на местах, а также между самими отделениями, и содействовать осуществлению процессов децентрализации и контроля за управлением. В настоящее время создание такой сети является вполне осуществимым после принятия в 1989 году Полномочной конференцией МСЭ резолюции 50, разрешающей Организации Объединенных Наций выступать в качестве общего центра для приема и передачи сообщений специализированных учреждений, а также организаций, которые уже обслуживаются при помощи сети связи Организации Объединенных Наций. В подготовленном консультантом МСЭ исследовании затрат и результатов, связанных с функционированием единой для всей системы Организации Объединенных Наций сети связи, содержится вывод о том, что такая система позволит экономить свыше 40 млн. долл. США в год, тогда как в настоящее время входящие в общую систему организации ежегодно расходуют на связь 100 млн. долл. США. Поэтому всем организациям следует использовать преимущества глобальной сети связи в рамках Организации Объединенных Наций, в связи с чем Консультативному комитету по координации систем информации АКК (ACCIS) следует активизировать усилия по осуществлению сотрудничества в этом направлении в качестве составной части скоординированного подхода к процессу децентрализации.

80. Роль АКК. Учитывая главную роль, которую в принципе может и должен играть АКК в разработке более четкого и согласованного подхода к децентрализации, в соответствии с духом резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи и мандатом АКК в области координации, инспектор рекомендует АКК приступить к подготовке всеобъемлющего исследования определенных аспектов децентрализации в целях изучения возможностей достижения более согласованной передачи полномочий на места, единообразия в специализации и классах должностей представителей на местах и более тесного сотрудничества в использовании систем связи не только между штаб-квартирами и отделениями на местах, но и между самими отделениями на местах. Позицию, занятую в последнее время по этому вопросу ККОВ/УОП, следует рассматривать лишь как предварительную и пробную. В свете выводов и заключений, содержащихся в настоящем докладе, предстоит проделать значительно больший объем работы.

#### IV. К СОЗДАНИЮ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

81. В рамках общего для системы Организации Объединенных Наций подхода к децентрализации потребуются устранить существующую в настоящее время неясность в отношении значения, придаваемого представительству на национальном или региональном уровне с учетом важного критерия эффективности с точки зрения затрат и результативности. В настоящее время некоторые организации представлены лишь на национальном уровне, другие - лишь на региональном или субрегиональном уровне, третьи - на обоих уровнях, а четвертые - либо не имеют представительств на национальном уровне, либо зависят от резидентов - представителей ПРООН. Кроме того, организации, представленные на региональном или субрегиональном уровне, передают неодинаковый объем полномочий или имеют различную территориальную компетенцию. Далее, некоторые организации, представленные на обоих уровнях, придают первоочередное значение либо представительству на национальном уровне (ФАО и ЮНИДО), либо региональным/ субрегиональным отделениям (ВОЗ и ЮНЕСКО). Как представляется, лишь ЮНИСЕФ придает одинаковое значение как региональному, так и национальному представительству. Такие важные факторы, как размер территории и численность населения, уровень развития, возможности правительства по использованию современных технических средств и существование адекватной инфраструктуры, определяют взаимоотношения между организациями и принимающими странами, а также местоположение, размер и структуру их представительств. Такие страны, как Китай, Индия, Индонезия, Бразилия и Нигерия, могли бы являться более подходящими для размещения субрегиональных структур при условии, разумеется, согласия соответствующих правительств.

82. Нынешняя общая схема представительства свидетельствует о том, что организации - члены СКГВП имеют многочисленные отделения на национальном уровне. Как представляется, этот подход соответствует их мандатам, в основном предусматривающим оперативную деятельность, и характеру осуществляемой деятельности. Среди специализированных учреждений только ВОЗ и ФАО имеют густую сеть отделений на национальном уровне помимо своих региональных структур. Однако в обоих случаях в каждом отделении на национальном уровне редко насчитывается свыше двух или трех сотрудников категории специалистов, в связи с чем возникает вопрос о соотношении затрат и выгод. Другие специализированные учреждения в большей степени склоняются к региональному или субрегиональному подходу к децентрализации, что, несомненно, обусловлено соображениями эффективности с точки зрения затрат (например, ИКАО, МОТ, МСЭ, ЮНЕСКО, ВОЗ). Отдельные учреждения, не имеющие отделений на местах, создали региональные консультативные службы (МАГАТЭ, ИМО, ВПС). ВОИС является единственным учреждением, которому еще предстоит приступить к осуществлению той или иной деятельности в направлении децентрализации.

83. Хотя ни в одном уставном документе организаций не предусматривается представительство на национальном уровне, в большинстве случаев в них содержатся положения, которые прямо или косвенно призывают к созданию региональных структур для осуществления сотрудничества. По сути дела, "представителями" и исполнителями организаций на местах являются правительства государств-членов. В Уставе ЮНЕСКО это требование является более четко выраженным в рамках концепции "национальных комиссий". Кроме того, как представляется, региональный аспект децентрализации соответствует возрастающему значению регионов в международных политических и экономических отношениях, о чем свидетельствует увеличение за последнее десятилетие числа региональных и субрегиональных организаций и ассоциаций межправительственного или профессионального характера во всех частях мира. Директивные органы организаций функционируют на основе региональных групп, которые стали закрепившимися самостоятельными учреждениями.

84. Кроме того, в ходе деятельности по охране окружающей среды во всем мире и социально-экономическому развитию выявляются увеличивающиеся различия между регионами и их особенности, требующие использования подходов, учитывающих потребности соответствующих регионов, в связи с чем может возникнуть необходимость во включении в уставные документы новых положений или в укреплении, в случае необходимости, существующих уставных положений, касающихся децентрализации. Например, Западная Европа и Северная Америка могли бы уделять первоочередное внимание охране своих экосистем и решению проблемы увеличения доли пожилых лиц от общей численности населения их стран; Восточная Европа и Содружество Независимых Государств - управлению экономическими преобразованиями и инвестиционными потоками в целях развития; Южная Америка - решению проблемы несоответствия уровней доходов, борьбе с незаконным оборотом наркотиков и расширению возможностей по регулированию задолженности; Африка - уменьшению неграмотности и бедности, обеспечению стабильности на основе политических институтов и расширению национальных возможностей по осуществлению проектов при помощи программ по массовой профессиональной подготовке; Азия - приобретению и использованию передовых технологий для повышения своей конкурентоспособности и сокращению роста численности населения и т.д.

85. Будучи универсальными, организации, несомненно, будут продолжать утверждать планы действий, основанные на глобальных стратегиях, однако, для того чтобы глобальные программы могли эффективно осуществляться на практике и приводить к достижению конкретных результатов, они должны разрабатываться с учетом конкретных культурных, социальных и экономических условий каждого региона и, возможно, каждого субрегиона и страны. Этот подход также подчеркивается в недавнем докладе <sup>6/</sup> Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросам мира и безопасности: "Согласно Уставу, Совет Безопасности несет и будет продолжать нести главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, однако региональные действия в порядке децентрализации, делегирования и сотрудничества с Организацией Объединенных Наций в ее усилиях могли бы не только облегчить бремя, которое несет Совет, но и способствовать углублению чувства участия, консенсуса и демократизации в международных делах".

---

<sup>6/</sup> Повестка дня для мира (документ A/47/277 от 17 июня 1992 года).

86. В прошлом ОИГ подготовила ряд докладов, содержащих рекомендации о повышении оперативной эффективности региональных структур организаций. Конкретным примером служит доклад 1975 года о региональных структурах системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/75/2), в котором, среди прочих мер, организациям системы настоятельно рекомендуется:

- i) прийти к общему определению регионов и субрегионов и достичь одинакового размещения региональных и субрегиональных отделений;
- ii) обеспечить передачу необходимых полномочий и обязанностей их региональным отделениям в сочетании с соответствующим перемещением персонала категории специалистов и перераспределением ресурсов;
- iii) укрепить технические связи и расширить сотрудничество между региональными структурами системы и региональными межправительственными организациями, не входящими в систему Организации Объединенных Наций;
- iv) привлекать региональные экономические комиссии и другие региональные отделения к разработке программ по странам;
- v) улучшать связь и рабочие отношения между региональными экономическими комиссиями и другими региональными отделениями системы; и т.д.

87. В резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи (в главе IV ее приложения, касающейся регионального и межрегионального сотрудничества) закреплены в основном аналогичные директивы. В еще одном докладе ОИГ за 1985 год, озаглавленном "Некоторые соображения по поводу реформы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/85/9), содержится призыв о создании "региональных учреждений по вопросам развития" межотраслевого характера, на которые возлагались бы задачи одновременно в области здравоохранения, сельского хозяйства, промышленности, образования и т.д. В докладе приводилась мысль о том, что секторальный подход полностью неприемлем для решения проблем в области развития, требующих комплексного подхода и скоординированного сотрудничества всех заинтересованных сторон, и что любая мера в целях развития на мировом уровне означает игнорирование региональных и национальных особенностей и приводит к поверхностному пониманию проблемы. В докладе содержится вывод о том, что "решение следует искать только на региональном или субрегиональном уровне, и оно должно быть комплексным, а это означает, что все лица, занимающиеся вопросами развития, должны направляться на места".

88. В настоящее время существующие в мире политические, экономические и социальные условия характеризуются глубокими изменениями, которые сами по себе настоятельно требуют радикальной реформы оперативных структур и подходов системы Организации Объединенных Наций. Целые регионы сталкиваются с проблемами засухи, голода и СПИДа, ставшим заболеванием общемирового масштаба. Международному сообществу следует уделять внимание удовлетворению значительных новых потребностей стран Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств, а также решать проблемы, связанные с возникновением гражданских войн во многих частях мира, результатом которых является появление огромного числа беженцев и перемещенных лиц. Стремительное расширение деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и связанных с ней операций, которые, согласно оценкам, обойдутся в 1992 году почти в 3 млрд. долл. США, открыло еще одно направление в борьбе международного сообщества с лишениями и нищетой. Поскольку развития

невозможно достичь в условиях голода, пандемий, гражданских войн и существования большого числа перемещенных лиц, на сегодняшний день система Организации Объединенных Наций сталкивается с целым рядом проблем, которые невозможно решить посредством традиционных узкосекторальных подходов или существующих организационных структур для оперативной деятельности. Для этого организации должны согласовать и объединить свои усилия.

89. Стремление системы Организации Объединенных Наций к разработке комплексного подхода и к концентрации своих различных возможностей, подобно лазерному лучу, на решение нынешних глобальных задач первоочередного значения подвергается серьезной проверке в то время, когда практически все государства - члены организаций осуществляют активную деятельность в направлении взаимовыгодной экономической интеграции. Крупные корпорации, чьи людские и финансовые ресурсы в несколько раз превышают соответствующие ресурсы системы Организации Объединенных Наций, производят слияние или интеграцию в целях достижения большей конкурентоспособности и экономии за счет эффекта масштаба. Если государства-члены готовы поступиться некоторыми элементами своего суверенитета ради всеобщего блага, а частные фирмы - лишиться своей марки ради извлечения большей прибыли, то что могло бы помешать организациям системы Организации Объединенных Наций скинуть бремя "секторальной компетенции" и уставного изоляционизма во имя главенствующей цели благополучия всего человечества?

90. Инспектор глубоко убежден в том, что для государств-членов наступил благоприятный момент для проведения в рамках соответствующих органов радикальной реформы оперативных структур системы Организации Объединенных Наций. Для содействия директивным органам в их деятельности по изменению этих структур инспектор рекомендует следующее. Экономическому и Социальному Совету Организации Объединенных Наций в рамках его расширенных полномочий и в соответствии со статьями 55, 62 и 63 Устава Организации Объединенных Наций следует начать проведение исследований и консультаций с соответствующими руководящими органами организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, с целью определения возможности создания в рамках системы Организации Объединенных Наций комплексных междисциплинарных региональных структур или механизмов по вопросам развития, аналогичных региональным банкам развития.

91. Предлагаемые механизмы, которые могли бы позволить организациям системы Организации Объединенных Наций, занимающимся вопросами развития, поставить на солидную основу сотрудничество между различными учреждениями и осуществлять более полный учет региональных, субрегиональных и национальных особенностей, могли бы, например, предусматривать следующие элементы:

а) Они могли бы включать в себя нынешние расположенные на местах региональные структуры системы, а также отделения, подразделения и службы в штаб-квартирах соответствующих организаций, занимающиеся вопросами осуществления деятельности на местах. Таким образом, эти отделения, подразделения и службы могли бы быть полностью децентрализованы до уровня соответствующих регионов.

б) Можно было бы рассмотреть и, при необходимости, изменить круг ведения и программы всех региональных экономических комиссий, с тем чтобы обеспечить полную интеграцию комиссий с новыми региональными структурами, которые могли бы просто называться региональными комиссиями системы Организации Объединенных Наций с измененными мандатами и программными приоритетами.

с) Руководители новых структур могли бы назначаться АКК исключительно на основе их опыта работы и степени признания. Состав сотрудников категории специалистов в каждой региональной структуре должен полностью отражать универсальный международный и многорасовый характер системы Организации Объединенных Наций, при этом доля таких сотрудников, представляющих какой-либо один регион, не должна превышать 40%. До создания новых механизмов в состав сотрудников категории специалистов существующих региональных отделений и экономических комиссий следует внести соответствующие изменения.

д) Органом по разработке общей политики предлагаемых региональных структур являлся бы Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, тогда как органы по разработке региональной политики могли бы быть созданы на уровне глав государств или их представителей. Достижению этой цели могли бы также служить существующие региональные межправительственные организации (например, Организация американских государств, Лига арабских государств, Организация африканского единства, Европейское экономическое сообщество, Ассоциация стран Юго-Восточной Азии и т.д.).

е) Новые региональные структуры имели бы отдельные бюджеты, пропорционально распределенные между организациями системы по модели органов АКК.

ф) Региональные структуры отвечали бы за создание единых субрегиональных и национальных отделений и осуществление за ними контроля или не имели бы таких полномочий, при этом создание, определение структуры, расширение или сокращение вышеупомянутых отделений осуществлялось бы на основе конкретных стратегий, учитывающих соответствующие потребности и проблемы, а также соображений эффективности с точки зрения затрат и результативности, а не на нынешних несогласованных подходах к национальному представительству со стороны отдельных организаций.

г) Роль штаб-квартир в области развития ограничивалась бы темами и проблемами межрегионального и глобального характера, включая исследование и анализ вопросов политики, мобилизацию средств и координацию концептуальных разработок на глобальном уровне.

h) При создании предлагаемых структур можно было бы использовать гибкий подход, соответствующий масштабу и существу проблем развития, характерных для каждого региона. Например, практическая возможность создания данных структур могла бы быть в первую очередь проверена в Восточной Европе и Содружестве Независимых Государств, а также в Африке - двух регионах, где совместные действия организаций представляются крайне необходимыми.

92. Обоснованность предлагаемых новых структур может быть также аргументирована следующим образом:

а) В целях нахождения эффективных решений проблем, связанных с новыми глобальными реалиями и приоритетами, включая задачи, определенные в Повестке дня на XXI век Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (Всемирная встреча на высшем уровне), Экономический и Социальный Совет осуществил беспрецедентные реформы своей структуры и вспомогательных органов для активизации своей глобальной роли, связанной с координацией политики в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Достижение в полном объеме цели этого процесса реформы на межправительственном уровне не может быть осуществлено без соответствующей существенной реформы и активизации деятельности исполнительных структур

организаций в экономической, социальной и смежных областях. Как предлагалось выше, новым структурам, находящимся в рамках регионов, следует оказывать значительное содействие быстрому, эффективному и комплексному осуществлению членами АКК на местном уровне директив Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета, что вряд ли возможно в рамках нынешних несвязанных и повторяющих друг друга программ и подходов организаций, когда каждая из них несет ответственность и отчитывается перед своим руководящим органом.

b) Хотя региональные комиссии обладают различными полномочиями для осуществления межучрежденческой координации в рамках их соответствующих регионов, как это предусмотрено резолюцией 32/197 Генеральной Ассамблеи, очевидно, что для решения колоссальных проблем, с которыми сталкиваются африканские и восточноевропейские страны, а также Содружество Независимых Государств, нельзя полагаться лишь на мудрость Экономических комиссий для Африки и Европы. Поэтому, по всей видимости, неизбежно потребуются создание более широкой коалиции в рамках всей системы на более высоком уровне в виде предлагаемых новых региональных механизмов.

c) Развитие комплексных страновых программ и представительств в рамках системы Организации Объединенных Наций, которое в настоящее время получает все большее признание и ускорение, оправдывает, вероятно, аналогичный подход на региональном уровне, на котором все учреждения, сколь малыми они бы ни были, могут позволить себе в финансовом отношении иметь отделения на местах в рамках интегрированной структуры.

d) Новые условия технического сотрудничества, содержащиеся в резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи, и, в частности, переход к программному подходу, исполнению и укреплению потенциала на национальном уровне, не могут получить должную поддержку посредством управления на расстоянии со стороны штаб-квартир организаций, как это делается в настоящее время. Как показала децентрализованная модель ВОЗ, эти условия требуют большего приближения к странам в целях обеспечения технической поддержки на постоянной основе. В отличие от проектов продолжительность осуществления программ не определяется.

e) На Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, а также в недавних докладах Генерального секретаря Организации Объединенных Наций (повестка дня для мира, работа Организации, процесс перестройки) как никогда ранее подчеркивается необходимость комплексного подхода к проблемам развития, охватывающего экологические, политические, экономические, социальные, демографические и культурные аспекты. Предлагаемые новые механизмы должны, безусловно, гарантировать практическое применение подобного подхода.

93. Реальность новых механизмов можно аргументировать следующим образом.

a) В соответствии с резолюцией 1992/40 Экономического и Социального Совета, в которой Совет подтвердил то значение, которое он придает комплексному подходу системы Организации Объединенных Наций к балтийским государствам и Содружеству Независимых Государств, а также комплексному характеру ее деятельности в них, Генеральный секретарь уже создал ядро объединенных отделений системы Организации Объединенных Наций в шести странах данного региона. Хотя в настоящее время эти отделения действуют лишь на национальном уровне, они свидетельствуют о практической осуществимости подобного подхода на региональном уровне.



b) Организации - члены СКГВП и подразделения, занимающиеся почти полностью оперативной деятельностью в целях развития и операциями по оказанию чрезвычайной помощи, будут по-прежнему сосредоточивать свои усилия на национальном уровне, выступая в качестве передовой группы для остальной части системы. Региональные комиссии, должным образом объединенные с другими основными подразделениями Организации Объединенных Наций и техническими учреждениями системы, будут образовывать технические рабочие системы, предназначенные для преобразования глобальной политики и стратегий в более конкретные региональные планы и программы для их осуществления национальными правительствами при содействии оперативных подразделений системы на национальном уровне.

c) Региональные комиссии уже имеют совместные отделы или подразделения с другими организациями системы. Это усиливает реальную возможность расширения подобных механизмов с целью включения большего числа или всех технических учреждений системы, включая региональные бюро ПРООН, в зависимости от потребностей в области развития каждого региона.

d) Создание предлагаемых структур не будет связано с дополнительными расходами; напротив, в случае осуществления этой задачи, как это предлагается инспектором, посредством, например, объединения существующих региональных ресурсов или большей части этих ресурсов, а также путем децентрализации расположенных на уровне штаб-квартир служб, занимающихся вопросами технического сотрудничества, которые уже удобно организованы на региональной основе.

e) Окончательный переход к исполнению на национальном уровне и к новому режиму вспомогательных расходов может уже не оправдывать продолжения деятельности расположенных на уровне штаб-квартир крупных и дорогостоящих вспомогательных служб, занимающихся вопросами технического сотрудничества. Ограниченные ресурсы, которые могут иметься в распоряжении каждого учреждения, могли бы быть использованы более экономно и, безусловно, более эффективно в рамках комплексных структур системы Организации Объединенных Наций на региональном уровне.

f) Организации необязательно утратят закрепленные в их уставах особенности в случае участия в комплексных структурах, и можно было бы предусмотреть специальные соглашения между новыми структурами и региональными организациями ВОЗ в силу их уникального характера.

94. Выгоды, которые могли бы быть получены в результате использования предлагаемых механизмов, включают, например:

a) Значительное сокращение расходов на инфраструктуру и персонал.

b) Более легкое и эффективное управление всеми видами деятельности, осуществляемыми организациями на местах, а также финансовой отчетности по ним благодаря интегрированным системам управления и финансового контроля.

c) Организации смогут сотрудничать более созидательным образом, выступая в качестве единой структуры на местах, с многосторонними финансовыми учреждениями, как подчеркивается в последнем докладе ОИГ, озаглавленном "Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с многосторонними финансовыми учреждениями" (JIU/REP/92/1).

d) Эффективная интеграция аналитических, технических и оперативных возможностей организаций на региональном уровне значительно усилит их преимущества по сравнению с другими партнерами в области развития и может даже гарантировать увеличение объема финансирования донорами их программ на местах.

e) Новые структуры будут служить в качестве передаточных звеньев на местах для обеспечения связи между Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, Экономическим и Социальным Советом и руководящими органами специализированных учреждений, с одной стороны, и национальными правительствами, а также объединенными представительскими системами Организации Объединенных Наций в различных странах - с другой.

f) Оказание помощи странам на региональном уровне будет представляться целесообразным в тех случаях, когда возможности стран по координации и управлению являются ограниченными или когда правительственные учреждения полностью заняты проблемами социальной напряженности или гражданских войн, поскольку региональные и субрегиональные программы в меньшей степени нуждаются в услугах со стороны отдельных стран и не столь сильно испытывают воздействие изменений в составе правительств или последствий социально-экономической нестабильности.

95. Некоторые основные предварительные условия успеха включают, например:

a) Участие в полном объеме всех специализированных учреждений в разработке и укомплектовании кадрами предлагаемых механизмов, в которых будет предложено также участвовать учреждениям - участникам Бреттонвудского соглашения, а также в управлении ими.

b) Потребуется уделить большое внимание отбору руководителей и организации работы руководящего звена предлагаемых механизмов, которое могло бы включать назначаемый АКК исполнительный совет, аналогичный советам директоров многосторонних финансовых учреждений.

c) В организационном плане эти региональные механизмы не должны быть громоздкими; они должны, в свою очередь, заниматься вопросами различий в рамках их соответствующих регионов, что может быть достигнуто путем создания в рамках таких механизмов субрегиональных целевых групп, аналогичных Многонациональным центрам по программированию и оперативной деятельности (МЦПОД) Экономической комиссии для Африки, однако гораздо более оснащенных в техническом отношении, чем последние, благодаря сочетанию аналитических, технических и оперативных возможностей.

d) Разработка новых направлений работы персонала и программных стратегий, предназначенных для практического решения наиболее серьезных проблем в области развития, с которыми сталкивается каждый регион, таких, как рамки экономических преобразований в Восточной Европе и Содружестве Независимых Государств или проблемы борьбы с бедностью и ликвидации неграмотности в Африке и Азии.

e) В период сокращения во всем мире объема средств, выделяемых в виде помощи на цели развития и когда ее большая часть таких средств направляется на осуществление программ оказания срочной помощи, очевидно, что первоочередной задачей некоторых предлагаемых механизмов должна быть экономическая интеграция, а также мобилизация ресурсов на местах и надлежащее управление ими в рамках их соответствующих регионов. Для этого потребуется уделение повышенного внимания вопросам укрепления и создания сети региональных и субрегиональных учреждений в различных секторах, а также оказанию поддержки частному сектору и стратегиям стимулирования инвестиций, политике и законодательству, наряду с усилением национального потенциала в области управления и технологий целом.

## V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

### A. ВЫВОДЫ

96. Хотя вопрос о децентрализации подробно обсуждался в рамках системы Организации Объединенных Наций в течение многих лет, лишь в последние два года она начала осуществляться на практике в некоторых организациях. Глубокие перемены, которые произошли в членском составе организаций, а также в международной политической, экономической и социальной сфере со времени создания системы Организации Объединенных Наций, и особенно в последние годы после окончания холодной войны, вполне оправдано усилили необходимость в радикальной реформе оперативных структур системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы позволить ей более плодотворно сотрудничать с различными регионами, народами и культурами, которые составляют универсальную основу этих организаций.

97. В этом широком контексте реформ отправной точкой для любого серьезного обсуждения вопроса о децентрализации должен быть пересмотр нынешнего расположения штаб-квартир организаций и возможное постепенное перемещение некоторых из них в целях достижения более глобальной структуры расположения штаб-квартир. Кроме того, следует более эффективным образом использовать периодические сессии руководящих органов системы в целях содействия достижению практической задачи по децентрализации, если они проводятся вне штаб-квартир на основе принципа ротации по регионам.

98. Резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и других руководящих органов системы по вопросу о децентрализации представляют собой авторитетный источник директивных указаний в области политики для деятельности по перестройке, которая является неизбежной для системы Организации Объединенных Наций. Однако достигнутые в целом результаты являются неодинаковыми, и до сих пор на уровне АКК не было разработано никакой четкой всеобъемлющей стратегии децентрализации, за исключением совсем недавних первоначальных шагов в этом направлении со стороны ККОВ/УОП.

99. Инспектор делает вывод о том, что подобный согласованный стратегический подход, затрагивающий все организации системы Организации Объединенных Наций, является обязательным и крайне необходимым ввиду быстрого изменения характера и масштабов оперативной деятельности в целях развития, а также новых условий технического сотрудничества, предусмотренных в резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Кроме того, бедствия, вызванные голодом, засухой, СПИДом, проблемами перемещенных групп населения, гражданскими войнами и усилением социальной нищеты во многих частях мира, требуют значительного расширения присутствия на местах и оперативных возможностей, а также быстроты реакции организаций, работающих в качестве комплексной структуры на местах.

100. Это предполагает, что процесс децентрализации системы Организации Объединенных Наций должен выйти далеко за пределы полумер или лишь попыток использования существующих структур и процедур. Он должен быть четко сфокусирован на возможности создания в рамках системы Организации Объединенных Наций комплексных междисциплинарных региональных механизмов в области развития, аналогичных структурам региональных банков развития и отвечающих за осуществляемую организациями оперативную деятельность в целях развития.

101. В качестве части подготовительных мер по созданию новых региональных механизмов потребуется принятие более конкретных мер в целях согласования нескольких элементов децентрализации и, в частности, уровней полномочий, делегированных на места, оперативных взаимоотношений между национальными и региональными представительствами, должностной структуры представительств, систем связи и управления базами данных.

## **В. РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Рекомендация 1: Укрепление регионального и межрегионального сотрудничества**

В рамках его нынешних усилий по реформированию секретариата Организации Объединенных Наций в экономическом, социальном и смежном секторах Генеральному секретарю следует рассмотреть вопрос о необходимости обеспечения полного осуществления всех положений главы IV приложения к резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи с учетом:

а) предложений, сделанных в главе I части II настоящего доклада в отношении необходимости функциональной интеграции между региональными комиссиями и глобальными подразделениями секретариата в экономическом, социальном и смежном секторах;

б) пунктов 90-95 выше и рекомендации 6 ниже относительно возможности создания в рамках системы Организации Объединенных Наций комплексных междисциплинарных региональных структур в области развития.

### **Рекомендация 2: Согласованный подход к децентрализации**

а) Административному комитету по координации (АКК) следует разработать согласованные рамки децентрализации, включая объем полномочий, передаваемых в порядке децентрализации на места всеми организациями, взаимодополняемость функций, выполняемых на уровне штаб-квартир, регионов и стран, должностные структуры представительств, системы связи и управления базами данных. Предлагаемые рамки должны в полной степени отражать все более межсекторальный характер оперативной деятельности в целях развития, новые условия технического сотрудничества, резкие различия между регионами, субрегионами и странами, а также работу, уже проделанную в данном направлении организациями - членами СКГВП, а также меры, предлагаемые в рекомендации 6 настоящего доклада.

б) Всем специализированным учреждениям следует использовать преимущества системы связи Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюцией 50 Полномочной конференции МСЭ, состоявшейся в 1989 году.

### **Рекомендация 3: Обязательные цели в направлении децентрализации**

Руководящим органам следует определить цели в направлении децентрализации, которые должны быть достигнуты их соответствующими организациями в течение установленного срока. В силу различных уставных документов и условий деятельности организации инспектор не рекомендует определять труднодостижимые и краткосрочные цели, однако считает, что намеченная цель должна отражать объем деятельности каждой организации в области технического сотрудничества, а также меры, предлагаемые в рекомендации 6 настоящего доклада.

Рекомендация 4: Включение вопросов сотрудничества в области развития в регулярные программы

Тем организациям, которые еще не сделали этого, следует продолжать включать вопросы сотрудничества в области развития в их деятельность по регулярным программам, в том числе, при необходимости, путем внесения поправок в уставные документы, как это было сделано МСЭ в 1989 году.

Рекомендация 5: Состав сотрудников категории специалистов в децентрализованных подразделениях

Следует принять меры в целях восстановления в полном объеме международного характера штатных расписаний сотрудников категории специалистов в децентрализованных подразделениях в каждом регионе (исключая национальных сотрудников категории специалистов, ассоциированных экспертов и младших сотрудников категории специалистов), с тем чтобы доля набираемых на международной основе сотрудников, представляющих какой-либо один регион, не превышала 40%. Эта рекомендация особенно относится к региональным экономическим комиссиям Организации Объединенных Наций, организациям - членам СКГВП, ВОЗ (кроме ПАОЗ), ФАО, ЮНЕСКО и МОТ. Могут потребоваться соответствующие дополнительные меры, такие, как усиленная языковая подготовка для удовлетворения требований в отношении знания языков, предъявляемых к работе в некоторых регионах.

Рекомендация 6: К созданию региональной системы децентрализации

Экономическому и Социальному Совету Организации Объединенных Наций в рамках его расширенных полномочий и новых глобальных изменений, а также в соответствии со статьями 55, 62 и 63 Устава Организации Объединенных Наций следует начать проведение исследований и консультаций со всеми соответствующими руководящими органами в целях определения возможностей создания в рамках системы Организации Объединенных Наций комплексных междисциплинарных региональных механизмов в области развития или преобразования региональных комиссий в региональные комиссии в рамках системы Организации Объединенных Наций в соответствии с ориентировочными направлениями, предложенными в настоящем докладе.

Рекомендация 7: Децентрализация проведения сессий руководящих органов

В соответствии с практикой, установленной руководящими органами ЮНКТАД, МАГАТЭ, МСЭ, ВПС и ЮНЕСКО, Экономический и Социальный Совет, Совет управляющих ПРООН, Исполнительный совет ЮНИСЕФ и генеральные конференции других организаций пожелают, вероятно, рассмотреть возможность проведения периодических совещаний вне штаб-квартир этих организаций на основе принципа ротации по регионам. С этой целью секретариатам следует разработать свод стимулов, предназначенных для поощрения проведения государствами-членами сессий руководящих органов на их территориях в соответствии с резолюцией 40/243 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 1985 года.

Рекомендация 8: Постепенная децентрализация штаб-квартир организаций

а) Административному комитету по координации следует разработать минимальный перечень критериев (например, адекватность и эффективность материально-технической инфраструктуры и системы связи, расовая терпимость и гармония, условия для обеспечения безопасности, стоимость и уровень жизни,

готовность и способность принимающих городов или правительств обеспечить бесплатные помещения или компенсировать в значительной степени расходы по перевозке домашнего имущества сотрудников и их обустройству и т.д.), которые должны соблюдаться государствами-членами, в которых в настоящее время находятся или которые желают разместить у себя штаб-квартиры или некоторые отделы любой организации, в целях обеспечения того, чтобы действующие и будущие соглашения о штаб-квартирах являлись единообразными и полностью отвечали потребностям всех государств-членов, организаций и их сотрудников;

b) Поэтому местонахождение организаций не должно считаться постоянным в силу уставных документов или по иным причинам, и вопрос об обсуждении перемещения некоторых из них может быть включен в повестки дня руководящих органов после применения конкурсных процедур на лучшие предложения на основе критериев АКК и других соображений, изложенных в настоящем докладе *mutatis mutandis*, при этом конечной целью является нахождение более глобальной структуры расположения штаб-квартир в интересах организаций и международного сообщества;

c) Руководящие органы организаций, занимающихся исключительно вопросами развития, могли бы рассмотреть возможность постепенного перемещения этих организаций или некоторых их служб в развивающиеся регионы в соответствии с пунктами а) и b) выше. Аналогичное внимание следует уделить в контексте этой рекомендации странам Северной Европы, а также Центральной и Восточной Европы и Содружеству Независимых Государств.

JIU/REP/92/6 (Part II)

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ В РАМКАХ СИСТЕМЫ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

**ЧАСТЬ II: СОПОСТАВИТЕЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ**

**СОДЕРЖАНИЕ**

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
<b>ПРИМЕЧАНИЕ</b>		56
<b>I. СЕКРЕТАРИАТ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ</b>	<b>1 - 12</b>	57
<b>II. СОВМЕСТНАЯ КОНСУЛЬТАТИВНАЯ ГРУППА ПО ВОПРОСАМ (ПРООН, ЮНИСЕФ, МПП, ЮНФПА)</b>	<b>13 - 18</b>	61
<b>III. ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ</b>	<b>19 - 26</b>	63
<b>IV. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ</b>	<b>27 - 30</b>	65
<b>V. ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ</b>	<b>31 - 35</b>	68
<b>VI. МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА</b>	<b>36 - 40</b>	69
<b>VII. МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОЮЗ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ</b>	<b>41</b>	70
<b>VIII. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРОМЫШЛЕННОМУ РАЗВИТИЮ</b>	<b>42 - 44</b>	71
<b>IX. МЕЖДУНАРОДНОЕ АГЕНТСТВО ПО АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ</b>	<b>45 - 49</b>	71
<b>X. ДРУГИЕ ОРГАНИЗАЦИИ (ИКАО, ИМО, ВПС, ВОИС И ВМО)</b>	<b>50 - 54</b>	72

**Приложения**

1. Рекомендации региональных комиссий относительно осуществления резолюции 46/235 Генеральной Ассамблеи по вопросу о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях.
2. Меры по децентрализации, принятые Исполнительным советом ЮНЕСКО на своей 136-й сессии в мае 1991 года.
3. Циркуляр МОТ по вопросу о мобильности персонала в плане его перемещения между подразделениями на местах и штаб-квартирой.

/...

**ПРИМЕЧАНИЕ**

В части I настоящего доклада, озаглавленной "Распределение и управленческие процессы", излагается основной анализ вопросов физической и функциональной децентрализации применительно к системе Организации Объединенных Наций. Кроме того, в части I содержится общее введение, а также выводы и рекомендации Инспектора. В настоящей части II доклада, озаглавленной "Сопоставительные подходы", кратко охарактеризованы политика, подходы и опыт децентрализации отдельных организаций системы. Обобщенный анализ Инспектором этого опыта представлен в главе III части I доклада. Поэтому настоящий том (часть II) может рассматриваться как добавление к части I, которая является основной частью доклада.



## I. СЕКРЕТАРИАТ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

1. После принятия Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций резолюции 41/213, которая дала толчок процессу реформ и активизации деятельности Организации Объединенных Наций, в настоящее время очевидно набирает силу процесс перестройки и активизации межправительственного механизма Организации Объединенных Наций и ее секретариатских структур в экономической, социальной и смежных областях. Все государства-члены придают большое значение этому процессу перестройки и активизации, о чем свидетельствуют заявления и документы по позициям на недавних проходивших одна за другой сессиях Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и в особенности "Специальной рабочей группы по усилению международного сотрудничества в целях развития: роль системы Организации Объединенных Наций".

2. Первый этап реформ в Секретариате ООН, проведенных в начале 1992 года, привел к созданию в Центральном учреждении ООН нескольких крупных департаментов, объединивших до того разрозненные организационные подразделения. В своем докладе о работе Организации за 1992 год (A/47/1) Генеральный секретарь, объявив о втором этапе процесса перестройки, выразил свою твердую убежденность "в том, что Организация Объединенных Наций должна по-прежнему уделять основное внимание деятельности на местах, где экономические, социальные и политические решения претворяются в жизнь". Он также сообщил о своем намерении распространить процесс реформ на другие части Организации Объединенных Наций для достижения "распределения обязанностей в рамках всей Организации и баланса между функциями, выполняемыми в Центральном учреждении, и функциями, выполняемыми региональными комиссиями и другими органами и программами Организации Объединенных Наций".

3. Как можно заключить из предыдущего пункта, положения, которые касаются региональных комиссий, содержащиеся в главе IV приложения к резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи и недавно подтвержденные резолюциями 45/264 и 46/235 Ассамблеи, наконец, осуществляются Генеральным секретарем, который в полной мере признает, что Организация Объединенных Наций должна уделять основное внимание деятельности на местах.

4. Так, как отмечалось ранее региональными комиссиями в 1987 году <sup>1/</sup>, хотя первый этап процесса перестройки, начатого в соответствии с резолюцией 32/197, был осуществлен в течение нескольких месяцев, "в течение десяти лет было достигнуто удивительно мало согласия в отношении децентрализации, предусматривающей передачу ответственности и ресурсов регионам. Несмотря на безоговорочное подтверждение ее необходимости правительствами государств-членов в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи и Экономического Совета, принимавшихся с 1960 года, кульминацией которых стала резолюция о перестройке 1977 года (32/197), децентрализация так и не стала политикой Секретариата. Консультации, состоявшиеся между Центральными учреждениями и региональными комиссиями, не привели к систематическому выявлению мероприятий и ресурсов, которые могли бы быть децентрализованы, как и к сколь-нибудь реальному делегированию большей гибкости и ответственности региональным комиссиям".

---

<sup>1/</sup> Записка исполнительных секретарей региональных комиссий об их совещании в Бангкоке, 12-13 февраля 1987 года.

5. Такая озабоченность в полной мере документально зафиксирована и разделяется Объединенной инспекционной группой в ряде докладов по региональным комиссиям, подготовленных с 1969 года, а в последнее время она была отражена в более широком контексте в рекомендациях директивных органов региональных комиссий сорок седьмой сессии Генеральной Ассамблеи 2/ (см. приложение 1).

6. Комитет по программе и координации (КПК) и Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) отмечают некоторые существенные недостатки первого этапа начавшегося процесса реформ, включая прежде всего: механический подход к перестройке, заключающийся по существу в объединении подразделений без соответствующей перестройки программ; отсутствие четкой связи между реформой и требованиями осуществления программ; несогласованный подход, отражающий преемственность, а не поиск новаторских решений; недостаточно рациональное перераспределение людских и бюджетных ресурсов, которое должно отражать изменяющиеся приоритеты Организации, и т.п. Ряд делегаций в Пятом комитете на сорок седьмой сессии Генеральной Ассамблеи также сделали аналогичные замечания.

7. Для того чтобы второй этап процесса реформ позволил воплотить в реальности перспективы, намеченные Генеральным секретарем, и достичь поставленной им цели выработки более целостного подхода к проблемам развития, о чем говорилось в нескольких его докладах, необходимо устранить те недостатки, которые были отмечены государствами-участниками в ходе первого этапа. Для этого необходимо начать проведение холистического анализа характера, масштабов и сохраняющейся актуальности функций и видов деятельности, осуществляемых региональными комиссиями, Департаментом по экономическому и социальному развитию (ДЭСР) и ЮНКТАД в частности. Этот перечень, безусловно, не является исчерпывающим, однако в силу аналогичного и, несомненно, дублирующего характера многих из их направлений деятельности эти подразделения Секретариата должны дать Генеральному секретарю максимальные возможности практического воплощения в программной и функциональной реальности его видения более целостного подхода к развитию со стороны Секретариата, действующего на согласованной основе в духе взаимовыручки и решающего конкретные вопросы деятельности на местах.

8. Исходя из этого, следует вновь особо выделить некоторые единственные в своем роде активы региональных комиссий:

а) Они представляют собой органичный и жизненно важный механизм связи между глобальными программами и стратегиями, с одной стороны, и реальностью на местах, с другой стороны. Как указывалось в главе IV части I настоящего доклада, применение глобальных стратегий может быть эффективным лишь в той мере, в какой они адаптируются к конкретным реальностям каждого региона на основе взаимного обогащения анализа вопросов существа и технического сотрудничества на местах. Региональные комиссии в наибольшей степени подготовлены к тому, чтобы углубить и даже расширить осуществление таких жизненно важных функций ввиду их физической близости к странам своим

---

2/ Рекомендации региональных комиссий относительно осуществления резолюции 46/235 Генеральной Ассамблеи (приложение к докладу Генерального секретаря о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях (A/47/534)).

соответствующих регионов и их глубокого знания, а также наличия у них сетей региональных и субрегиональных учреждений, оказывающих поддержку региональному экономическому сотрудничеству и усилиям по интеграции, важность которых, в особенности для развивающихся стран, сегодня велика как никогда.

b) Региональные комиссии имеют целый спектр направлений специализации в рамках многодисциплинарной и межсекторальной деятельности, которая, вероятно, более широка по охвату (хотя и не обязательно более глубока) по сравнению с деятельностью ДЭСР и ЮНКТАД. Это означает, что региональные комиссии, если они будут иметь для этого необходимые средства (чего еще нельзя сказать про все из них), могут предоставить на основе осмотических процессов большинство вводимых ресурсов для деятельности на местах, необходимых глобальным образованиям для осуществления своих аналитических функций, а также директивным органам для их процессов принятия решений. Из этого, таким образом, следует, что основное "обслуживание" всех политических органов ООН в экономической и социальной областях будет осуществляться в одинаковой степени глобальными подразделениями и региональными комиссиями в контексте большей функциональной интеграции подразделений Секретариата в экономической, социальной и смежных областях. Такое требование конкретно изложено в пункте 21 главы IV приложения к резолюции 32/197, в котором, в частности, указано, что "региональные комиссии должны вносить свой вклад в процессы разработки глобальной политики компетентными органами Организации Объединенных Наций и в полной мере участвовать в осуществлении принимаемых этими органами соответствующих решений по вопросам общей политики и программных решений".

c) Один из основных доводов, выдвигавшихся глобальными органами против децентрализации, предусматривающей передачу функций на места, - это подчеркиваемая ими необходимость "обслуживать" свои соответствующие директивные органы в штаб-квартире и поддерживать с ними связь. Хотя они могут получать информацию от отделений на местах, эти органы в большинстве случаев ориентируются в получении необходимых для них аналитических исходных материалов скорее на постоянные представительства в штаб-квартире, а не на региональные комиссии, которые располагают такими материалами "в готовом виде" в целостном и многодисциплинарном региональном контексте. Функции по сбору и обработке данных в системе ООН, которые подчеркивались несколькими делегациями, а также странами Северной Европы <sup>3/</sup>, могут осуществляться с большей отдачей и оперативностью региональными комиссиями на основе эмпирических процессов "из первых рук" на региональной основе, а не глобальными органами и учреждениями ООН. Поэтому такое сравнительное преимущество комиссий необходимо укрепить и усилить, а не дублировать глобальными органами, которым следовало бы сконцентрироваться на глобальных методологиях, анализах и обобщениях.

d) В рамках совместных подразделений региональные комиссии установили в различной степени успешные и активные отношения сотрудничества с другими органами ООН (ЮНЕП, ХАБИТАТ или Центр по транснациональным корпорациям (ЦТК)) и с некоторыми специализированными учреждениями ООН (ФАО и ЮНИДО). Глобальные органы ООН не располагают аналогичными практическими, ориентированными на деятельность на местах механизмами сотрудничества с другими частями системы.

---

<sup>3/</sup> См. заключительный доклад проекта стран Северной Европы для Организации Объединенных Наций и предложений по реформе стран Северной Европы, содержащиеся в документе A/C.2/46/17.

Если комиссиям удалось бы создать большее число совместных подразделений с участием других соответствующих специализированных учреждений ООН, то они смогли бы:

- i) стать "главными общими центрами экономического и социального развития в рамках системы Организации Объединенных Наций для своих соответствующих регионов" (32/197) и "осуществлять коллективное руководство и нести коллективную ответственность за координацию и сотрудничество на региональном уровне" (там же);
- ii) значительно укрепить свои аналитические, программные и оперативные возможности, а также свой многосекторальный, междисциплинарный подход;
- iii) также существенно укрепить свои сравнительные преимущества по отношению к глобальным органам ООН и многосторонним банкам развития;
- iv) в значительной мере выполнить, что еще более важно, одну из основных рекомендаций настоящего доклада в отношении целесообразности объединения региональных структур и ресурсов системы ООН, в том числе базирующихся в штаб-квартирах подразделений по осуществлению технического сотрудничества, в целях создания целостных и многодисциплинарных региональных структур развития системы ООН, сходных с региональными банками развития. В этом случае комиссиям могли бы стать лишь переименованными региональными комиссиями системы ООН - более интегрированным и технологичным региональным эквивалентом Административного комитета по координации. Преимущества, которые могут быть получены от такой институциональной эволюции, перечислены в главе IV части I настоящего доклада.

9. По состоянию на данный момент пять региональных комиссий по некоторым аспектам в значительной степени отличаются друг от друга в своих возможностях по проведению анализа, координации и осуществлению проектов, а также по своей оперативной эффективности. Как в прошлом отмечалось Объединенной инспекционной группой в своих докладах по региональным комиссиям, они должны заслужить те функции и роли, которые предусмотрены для них в главе IV приложения к резолюции 32/197. Так, для того чтобы комиссия превратилась в подлинный центр притяжения системы сотрудничества ООН на региональной основе, они должны создать себе соответствующую репутацию за высококачественный анализ и разработку стратегий и программ, а также за оперативную эффективность. Им также необходимо обновить требования, предъявляемые к кадрам, и группировать свои имеющиеся в настоящее время широкий спектр программы вокруг наиболее актуальных приоритетов в своих соответствующих регионах. Практически во всех случаях, однако в особой степени в региональных комиссиях для Африки и Латинской Америки и Карибского бассейна, потребуется реальный переход к региональным стратегиям развития частного сектора с уделением особого внимания мобилизации внутренних ресурсов, поощрению и развитию инвестиций, процессам экономической интеграции, неграмотности и искоренению нищеты и т.п.

10. Поэтому для достижения цели децентрализации, о необходимости которой говорится в настоящем докладе, потребуется провести всеобъемлющий анализ программных структур и оперативной деятельности региональных комиссий, взятых отдельно и в сопоставлении с глобальными органами, в целях заострения в необходимых случаях их программной направленности и повышения их оперативной эффективности, с одной стороны, и создания механизмов функциональной

интеграции на всех уровнях Секретариата, с другой стороны, в экономической, социальной и смежных областях. Сравнительные преимущества, указанные в пункте 8 выше, свидетельствуют о том, что основная масса вводимых ресурсов, необходимых для аналитической, концептуальной работы глобальных структур и для директивных органов в Центральных учреждениях, должна поступать от структур на местах, обеспечивая тем самым возрастание доверия к документации, представленной политическим органам, и ее объективности на основе полной информированности о реальностях и перспективах на местах.

11. Из сказанного выше следует, что роль программ в Центральных учреждениях и связанных с ними структур должна ограничиваться в значительной степени концептуальной, сопоставительной и обобщающей работой и что функции по осуществлению проектов, в настоящее время связанные с ДЭСР (я перешедшие от бывшего ДТСР), должны быть в полной мере децентрализованы и переданы в регионы. В тех случаях, когда функции и подразделения не могут быть децентрализованы с их передачей регионам без связанных с этим дополнительных расходов, их необходимо передать из Центральных учреждений в один из регионов, после чего эти функции могли бы осуществляться на межрегиональной основе, что укрепило бы сотрудничество между регионами и странами. Хотя есть веские соображения в пользу того, чтобы Центр по транснациональным корпорациям и Центр по науке и технике в целях развития по-прежнему находились в Центральных учреждениях, того же, возможно, нельзя сказать в отношении всех других подразделений Департамента по экономическому и социальному развитию. Некоторые из них могли бы базироваться в развивающихся регионах, продолжая обслуживать все страны при меньших расходах для государств-членов.

12. Кроме того, Департамент по политическим и гуманитарным вопросам и Центр по правам человека также могли бы располагать минимальными информационными службами раннего предупреждения в рамках региональных комиссий в контексте их возможной последующей реорганизации в свете рассмотренных в настоящем докладе рекомендаций Экономическому и Социальному Совету.

## II. СОВМЕСТНАЯ КОНСУЛЬТАТИВНАЯ ГРУППА ПО ВОПРОСАМ ПОЛИТИКИ (СКГП)

13. В эту группу входят ПРООН, ЮНЕСКО, МПП, ЮНФПА и МФСР, в своей основе финансирующие организации, на которые в настоящее время приходится 76% расходов системы на оперативные мероприятия в целях развития. СКГП, которая характеризуется весьма высокой децентрализацией в плане глобального размещения персонала и систем отделений на местах, а также делегирования полномочий на места, явно оказалась впереди других в осуществлении резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. У нее имеются рабочие группы по конкретным темам, таким, как упрощение и согласование процедур и программных циклов или совместное использование помещений и услуг на местах.

14. Члены СКГП признают, что новые формы технического сотрудничества, такие, как правительственное/национальное исполнение проектов, создание национального потенциала и переход к программному подходу, требуют увеличения потенциала на местах и согласования механизмов реализации проектов.

15. Программа развития Организации Объединенных Наций, которая является центральным финансирующим механизмом для оперативных мероприятий в целях развития системы ООН, а также центральным элементом представительства системы на уровне стран, вероятно, является одной из организаций, конкретно занимающихся вопросом децентрализации. Выступая на тридцать девятой сессии

Совета управляющих ПРООН в мае 1992 года, Администратор призвал к "максимально возможной передаче функций объединенным (в рамках системы ООН) отделением на местах из штаб-квартиры каждой из организаций", а также подчеркнул, что подлинная координация программ возможна только на местном уровне.

16. Кроме того, ПРООН провела широкий управленческий обзор <sup>4/</sup> своей деятельности в штаб-квартире и на местах, с тем чтобы повысить свои возможности реакции в новых условиях технического сотрудничества. В программном документе, посвященном децентрализации, указано, что "трудно представить себе такую структуру, для которой принцип децентрализации мог бы иметь большую силу, чем организация, которая охватывает в своей деятельности 115 стран и в силу данного ей мандата должна чутко реагировать на требования любой и каждой из них. В этом смысле децентрализация заложена в принципах, лежащих в основе оперативной системы ООН".

17. Политика децентрализации ПРООН должна направляться следующими общими принципами, предложенными в указанном программном документе:

- a) оперативный потенциал организации должен формироваться с уровня стран с последующим выходом на другие уровни;
- b) ключевые управленческие решения, касающиеся реакции ПРООН на потребности стран, должны приниматься там, где ведется работа;
- c) место расположения подразделений в Центральном учреждении и на местах должно быть тесно связано с техническими требованиями программы и эффективностью затрат;
- d) функции должны осуществляться там, где это дает наибольшую эффективность затрат и отдачу, а дублирующие и ненужные функции необходимо сводить к минимуму или устранять;
- e) потоки информации должны организовываться исходя из потребностей различных подразделений в четком распределении функций по принятию решений и необходимости оптимизации базовых вспомогательных функций в рамках согласованной и связанной политики управленческой информации;
- f) ресурсы, обеспечивающие "линейные" функции, должны в максимальной возможной степени объединяться в "линейные структуры";
- g) децентрализация должна подчеркивать главенство политики организации по отношению к конкретным подходам подразделений или отделений на местах, тем самым обеспечивая и подчеркивая ответственность и подотчетность.

18. Эти принципы, если они найдут практическое применение, могут указывать на центр тяжести в подходе ПРООН к децентрализации. Поскольку общая стратегия этой организации, нацеленная на создание ориентированной на конкретные результаты системы децентрализации, и нынешняя политика других членов СКГП, в

---

<sup>4/</sup> Основанная на стратегии структура старшего руководящего звена для Программы развития Организации Объединенных Наций (доклад фирмы "Клибаум"), DP/1991/50, и замечания по ней Администратора.

частности политика ЮНИСЕФ, имеют несколько общих элементов, Инспектор считает, что такая стратегия должна на первом этапе стать основой совершенствования и укрепления единого подхода СКГП к децентрализации, а затем - "планкой" для общесистемной политики в этом вопросе.

### III. ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ (ВОЗ)

19. Эта организация по праву считается единственной в своем роде среди специализированных учреждений ООН моделью децентрализации. Эта модель обусловлена несколькими факторами.

20. Во-первых, характер Устава ВОЗ, принятого в 1946 году, вероятно, во многом определялся желанием пойти навстречу Панамериканской санитарной организации, впоследствии переименованной в Панамериканскую организацию здравоохранения (ПАОЗ), которая занималась реальной деятельностью еще с 1917 года, в течение 30 лет к моменту создания ВОЗ. Это, возможно объясняет, почему в главе XI (статьи 44-55) Устава столь большое место занимают "региональные организации", которые состоят из регионального комитета (политического органа) и регионального бюро (секретариата). В настоящее время региональные организации существуют в шести регионах: Африка (Региональное бюро для Африки), Америка (Региональное бюро для стран Америки/ПАОЗ), Восточное Средиземноморье (Региональное бюро для стран Восточного Средиземноморья), Европа (РБЕ), Юго-Восточная Азия (Региональное бюро для Юго-Восточной Азии) и региона западной части Тихого океана (Региональное бюро для стран региона западной части Тихого океана). Хотя Устав предусматривает, что "каждая региональная организация является неотъемлемой частью Организации", региональные структуры сохраняют значительную степень самостоятельности по отношению к штаб-квартире, а, в частности, ПАОЗ по-прежнему действует как самостоятельная в управленческом и бюджетном плане организация. В настоящее время ВОЗ финансирует лишь около 25% ее бюджета.

21. Во-вторых, еще одним важным фактором в системе децентрализации ВОЗ являются региональные директора, возглавляющие региональные бюро. В соответствии со статьей 52 Устава директора назначаются Исполнительным советом ВОЗ по соглашению с региональными комитетами. Однако на практике они избираются правительствами стран соответствующих регионов и автоматически утверждаются Исполнительным советом. Поэтому Генеральный директор не играет какой-либо роли в выдвижении и назначении региональных директоров, которые, однако, в соответствии с Уставом считаются подотчетными ему как "главному техническому и административному должностному лицу Организации".

22. Еще одно сопоставимое специализированное учреждение ООН, в котором имеется несколько выборных должностей, - это Международный союз электросвязи (МСЭ), где Генеральный секретарь, заместитель Генерального секретаря и восемь других должностных лиц избираются на Конференции полномочных представителей, хотя ожидается, что в 1994 году число таких должностных лиц будет сокращено. В ЮНИДО и ВОИС заместители Генерального директора назначаются Генеральным директором после утверждения политическими органами. Положение региональных директоров ВОЗ в значительной мере отличается от положения их избираемых коллег в других организациях тем, что они обладают "суверенными атрибутами": уставной документ, директивный орган, исключительная региональная территория, политическая база в лице глав государств или правительств и министров здравоохранения, самостоятельный бюджет и административный орган. Хотя Устав прямо возлагает общую ответственность за управление ВОЗ на Генерального директора и предоставляет ему соответствующие полномочия, в реальной жизни эти

прерогативы разделены с региональными директорами, которые обладают значительным весом в вопросах политики и управления. Таким образом, децентрализованная система ВОЗ обусловлена политическими властными отношениями между Генеральным директором и региональными директорами. Так, не существует каких-либо уставных или закрепленных во внутренних руководствах положений, касающихся дисциплинарных мер в отношении региональных директоров в случае явного нарушения должностных обязанностей. Во многих аспектах они определяют практические отношения между Генеральным директором и государствами-членами в их соответствующих регионах.

23. Кроме того, программная политика ВОЗ нацелена на передачу функций по осуществлению программ государствам-членам в контексте ее глобальной стратегии "Здоровье для всех к 2000 году". Программы этой организации в целом идентичны программам государств-членов в области здравоохранения и призваны содействовать осуществлению таких программ государств-членов. Таким образом, основной упор делается на программном подходе, который представляет собой механизм технического сотрудничества, внедрение которого становится настоятельным требованием для других организаций системы. Поэтому модель ВОЗ не сводится лишь к вопросу децентрализации структур, а обусловлена в своей основе программной концепцией и политикой.

24. Более явно это демонстрирует еще один фактор: центральная роль регулярного бюджета в финансировании технического сотрудничества и в процессе формирования программного бюджета. Региональные бюро, которые являются ветвями этой организации, занимающимися техническим сотрудничеством в соответствующих регионах, финансируются главным образом из регулярного бюджета, около 60% которого в настоящее время выделяется для программ технического сотрудничества. Резолюция 29/48 Всемирной ассамблеи здравоохранения 1976 года предусматривает обязательность выделения по меньшей мере 60% регулярного программного бюджета в реальном выражении на техническое сотрудничество и предоставление обслуживания государствам-членам. Процесс разработки программного бюджета начинается на уровне стран с выделения ассигнований по каждой стране в зависимости от ряда факторов. Предлагаемые ассигнования по странам составляют основу подготовки сметных региональных программных бюджетов, которые сначала утверждаются соответствующими региональными комитетами, а затем сводятся воедино в штаб-квартире для утверждения Исполнительным советом и Ассамблеей здравоохранения.

25. Указанные выше факты являются некоторыми из основных определяющих черт децентрализованной модели ВОЗ, которая, по-видимому, обладает составными элементами, необходимыми для ее безупречного функционирования в идеальном мире. Однако реальная жизнь не такова. В прошлом в рамках самой ВОЗ было предпринято несколько безуспешных попыток внести хотя бы скромные изменения в нынешнюю систему, в частности для того, чтобы обеспечить более рациональное использование общих программных ресурсов этой организации и усиление подотчетности Генеральному директору. Возможно, следует упомянуть следующие основные затруднения:

- i) возможность разногласий по вопросам управления между избранным Генеральным директором и избранными региональными директорами;
- ii) на практике децентрализация ВОЗ ограничивается отношениями между штаб-квартирой и регионами и не затрагивает в достаточной степени уровень стран, где ее деятельность нуждается в укреплении;



- iii) нынешняя обязательная система распределения ассигнований из регулярного программного бюджета между штаб-квартирой и регионами, а также автоматические права правительств на ассигнования из бюджета по странам в значительной степени сужают возможности выбора этой организации и мешают ей вводить новые программные приоритеты и выделять ресурсы для решения особо важных проблем, а не для стран и регионов, как в настоящее время;
- iv) такой ограниченный контроль со стороны штаб-квартиры над распределением средств регулярного программного бюджета и их использованием отчасти стал причиной усиливающейся тенденции централизации внебюджетных программ в штаб-квартире на том основании, что они являются глобальными, высокотехнологичными программами, реализацией которых следует заниматься непосредственно в штаб-квартире;
- v) региональные бюро во многом действуют в отрыве друг от друга и, по-видимому, в значительно большей степени ассоциируются с их соответствующими регионами, чем с ВОЗ в целом. За немногими исключениями их сотрудники набираются в рамках соответствующих регионов, что серьезно ослабляет их глобальный международный характер. Это еще более усиливается ограниченными возможностями перемещения сотрудников из одного региона в другой и между регионами и штаб-квартирой. Сотрудники, назначаемые одним региональным директором, могут не подходить для другого региона.

26. Эти затруднения более подробно рассматриваются в отдельном докладе Инспектора о системе децентрализации ВОЗ, который выйдет в ближайшее время.

#### IV. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ (ЮНЕСКО)

27. В последние годы вопросу децентрализации уделялось в ЮНЕСКО, которая конкретно запросила настоящий доклад ОИГ, значительное внимание. В апреле 1991 года Специальный комитет Исполнительного совета рассмотрел внутреннее углубленное исследование, которое он поручил подготовить по данному вопросу. Это исследование, в котором дается "рентгеноскопия" опыта децентрализации ЮНЕСКО за ряд лет, кратко резюмируется ниже.

##### Углубленное исследование вопроса о децентрализации ЮНЕСКО 5/

Исследование, подготовленное Специальным комитетом Исполнительного совета, детально прослеживает в хронологической последовательности изменения политики и практики децентрализации в ЮНЕСКО начиная с 1947 года. В нем отмечается, что еще на пятой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО децентрализация была признана "вопросом исключительной важности, который ЮНЕСКО следует решить для повышения эффективности своей деятельности". Исходя из этого, самые первые эксперименты, связанные с децентрализацией, были проведены в секторе науки и технологии, а затем в секторе образования еще 40 лет назад.

---

5/ Документ ЮНЕСКО 136 EX/SP/RAP/1, 12 апреля 1991 года.

В этом исследовании отмечается, что, несмотря на многократное обсуждение данной темы на протяжении нескольких десятилетий и принятие соответствующих резолюций Генеральной конференцией, только в начале 80-х годов в различных районах мира было создано несколько новых отделений. Эти вновь созданные структуры носили "в значительной степени секторальный характер" и обладали весьма ограниченными полномочиями и функциями по разработке и осуществлению программ ЮНЕСКО.

По мнению авторов исследования, лишь в 1987 году были предприняты первые реальные усилия по децентрализации в рамках этой организации. Такой новый импульс был придан "более широким планом реорганизации структур, методов и процедур работы ЮНЕСКО" с целью укрепления ее присутствия в государствах-членах, а также участия в оперативной деятельности в целях развития. Как указывается в исследовании, эта новая тенденция, которая была поддержана Исполнительным советом и Генеральной конференцией, проявилась в нескольких структурных изменениях и других инициативах в рамках ЮНЕСКО, таких, как создание Бюро координации подразделений вне штаб-квартиры, содействие межсекторальному подходу или интеграции отделений на местах, модернизация систем связи и информации, компьютеризация в области служебных командировок и т.п.

Исследование положительно оценивает эти инициативы, однако содержит тот вывод, что "достигнутый уровень децентрализации все еще не является удовлетворительным и не в полной мере соответствует теории или практике. Кроме того, последствия резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций для ЮНЕСКО требуют уделения особого внимания теме децентрализации, ее совершенствования и практических пределов".

28. Эта тема вновь подробно обсуждалась на сессии Исполнительного совета ЮНЕСКО 1992 года, на которой были приняты меры, определяющие общие рамки политики децентрализации этой организации. Такая политика должна:

- a) основываться на уставном мандате ЮНЕСКО и ее международных функциях, касающихся интеллектуального сотрудничества;
- b) давать эффект катализатора и мультипликатора для ее деятельности;
- c) усиливать ее присутствие в каждом регионе;
- d) быть гибкой и адаптированной к конкретным особенностям и приоритетам каждого региона и субрегиона;
- e) сводить региональные перспективы в единое глобальное видение в целях их взаимного обогащения;
- f) более действенным образом удовлетворять потребности государств-членов;
- g) учитывать то обстоятельство, что ЮНЕСКО не является ни фондом, ни лишь учреждением по оказанию технической помощи;
- h) присутствие ЮНЕСКО на местах должно отражать ее глобальные, моральные и интеллектуальные цели, дополняющие ее конкретные мероприятия в области технического сотрудничества;

i) децентрализация полномочий и ресурсов должна затрагивать не только штаб-квартиру и некоторые крупные региональные отделения, но и подразделения в рамках каждого региона, что тем самым обуславливает необходимость изменений в подходах и практике, а также изменений в процедурах;

j) децентрализация ни в коем случае не должна вести к созданию на местах мини-ЮНЕСКО, а совершенствование каналов связи должно служить более эффективному осуществлению деятельности на местах;

k) персонал ЮНЕСКО в рамках каждого региона должен отражать глобальный характер организации и т.п. (см. приложение 2).

29. Политика децентрализации преследовала бы следующие цели:

a) стимулирование процессов консультаций и активного участия государств-членов и их национальных комиссий в тесном контакте с отделениями на местах в выявлении, разработке, осуществлении и оценке программ и проектов организации, содействие сотрудничеству между ЮНЕСКО и интеллектуальным сообществом в государствах-членах;

b) содействие процессу реформ, нацеленных на изменение структуры, процедур и методов работы секретариата;

c) расширение возможностей отделений на местах по выявлению, разработке, осуществлению и оценке новых программных мероприятий и оперативных и внебюджетных проектов;

d) более активная пропаганда целей ЮНЕСКО и важности ее работы;

e) приспособление программ ЮНЕСКО к конкретным условиям различных регионов, субрегионов и стран и создание возможностей для ее более оперативной и эффективной реакции на просьбы со стороны государств-членов;

f) повышение эффективности ЮНЕСКО на уровне стран с учетом резолюции 44/211 Организации Объединенных Наций, которая призывает к более тесной увязке работы учреждений Организации Объединенных Наций при составлении программ по странам.

30. К числу последующих мер, принятых Генеральным директором после 1991 года, относится, прежде всего, укрепление Бюро внешних связей и разработка ряда инструкций по децентрализации, содержащихся в записке DG/Note/92/3. В этих инструкциях, в частности, особое внимание уделяется межсекторальному характеру подразделений ЮНЕСКО на местах, необходимости более эффективного взаимодействия с интеллектуальными и техническими сообществами на местном уровне, включая межправительственные и неправительственные организации, разработке и укреплению региональных сетей ресурсов, распространению информации, укреплению административного и ресурсного потенциала отделений на местах и т.п. ЮНЕСКО также предприняла шаги по повышению уровня персонала и технической компетенции и совершенствованию административного функционирования этих подразделений. Были также разосланы другие более конкретные циркуляры, в которых подробно излагаются функции, полномочия и роли отделений на местах во всех областях деятельности ЮНЕСКО.

**V. ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ФАО)**

31. Как и ЮНЕСКО, за прошедшие два года ФАО активизировала свои усилия по децентрализации во исполнение директив своих политических органов. В плане географического охвата эта организация имеет одну из наиболее широких в рамках системы ООН сетей представительств, располагая 74 представителями, аккредитованными более чем в 100 странах, а также пять региональных отделений. Предполагается, что Группа обеспечения децентрализации, созданная в штаб-квартире в 1981 году, станет узловым звеном стратегии этой организации.

32. Обеспечение системы отделений на местах осуществляется Отделом разработки программ на местах (ОРМ), который "играет центральную роль в разработке программ на местах, которые обеспечивают надлежащее обслуживание стран-членов в их усилиях в области развития в соответствии с общей политикой и приоритетами Организации в области развития сельского, рыбного и лесного хозяйства". Отдел осуществляет ряд функций, которые могут считаться подходящими для децентрализации с их передачей на уровень стран или регионов. В первую очередь это касается региональных бюро, входящих в состав отдела, которые, тем не менее, следовало бы разместить в региональных отделениях. Управление программами и проектами на местах остается в значительной степени централизованным в штаб-квартире, где региональные сотрудники осуществляют обслуживание в среднем 40-50 проектов каждый.

33. Еще одна особенность децентрализации в ФАО заключается в том, что, хотя статья VI Устава Организации предусматривает уделение первоочередного внимания деятельности на местах, призывая, в частности, к созданию "региональных комиссий" и "региональных технических конференций" или региональных отделений, такие региональные отделения на практике заняли второстепенное место по отношению к системе отделений в странах, которые стали реальными узловыми звеньями децентрализации. Региональные отделения отвечают, главным образом, за осуществление мероприятий в группах стран и проведение региональной политики в сфере компетенции ФАО. Кроме того, эти отделения исключаются из иерархической структуры и системы обычной связи между отделениями в странах и штаб-квартирой, а выделенные для них ресурсы были недавно уменьшены в целях укрепления отделений в странах. Таким образом, основные принципы этой модели децентрализации являются совершенно иными, чем принципы модели децентрализации ВОЗ.

34. Беседы Инспектора с должностными лицами ФАО позволяют считать, что результаты последних усилий этой организации в области децентрализации в целом заслуживают положительной оценки, однако еще остается сделать очень многое в силу того, что значительные ресурсы и полномочия по-прежнему централизованы в штаб-квартире. Так, расширение функций региональных отделений в области прямого содействия техническому сотрудничеству в связи с мероприятиями на уровне стран не только укрепило бы обоснованность функционирования этих отделений с точки зрения затрат, но и значительно уменьшило бы объем работы сотрудников в штаб-квартире. То обстоятельство, что отделения ФАО в странах сталкиваются с серьезной нехваткой финансовых ресурсов, что отмечалось в докладе комитетов по программе и финансам об обзоре целей и деятельности ФАО, подготовленном в 1989 году, может обосновывать проведение выборочной стратегии представительства в странах, прямо базирующейся на системе приоритетов и предусматривающей уделение первоочередного внимания проблемам, а не обеспечению широкого географического представительства.

35. Кроме того, нынешняя система децентрализации, возможно, нуждается в пересмотре в целях уменьшения того, что, по мнению Инспектора, является дублирующими или параллельными структурами децентрализации. По-видимому, необходимо более четко определить соответствующие необходимые функции, касающиеся деятельности на местах следующих звеньев: национальные директора проектов и главные технические советники; отделения в странах; региональные отделения; совместные подразделения ФАО и региональных комиссий, которые могут осуществлять полномочия и функции региональных отделений; Группа по децентрализации и региональное бюро в штаб-квартире. Вместе взятые они представляют собой шесть различных уровней децентрализации. Здесь также следует сослаться на одну из основных рекомендаций настоящего доклада, касающуюся интегрированных региональных механизмов развития системы ООН, осуществление которой позволило бы получить значительную экономию накладных расходов для ФАО в частности и системы ООН в целом.

#### VI. МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА (МОТ)

36. Статья 38 Устава МОТ предусматривает возможность созыва таких региональных конференций и создания таких региональных учреждений, которые могут быть сочтены полезными для содействия осуществлению целей и задач Организации. В настоящее время существует пять региональных отделений (включая европейское региональное отделение, которое расположено в штаб-квартире МОТ). Эти отделения осуществляют контроль над сетью из 35 региональных отделений/отделений в странах, созданных в различных развивающихся и развитых странах, четырех региональных центров профессиональной подготовки, четырех региональных групп по вопросам занятости и пяти региональных центров по регулированию вопросов труда.

37. Региональные конференции, которые проводятся каждые 5-6 лет, и региональные консультативные комитеты, сессии которых проводятся ежегодно, представляют собой важный межправительственный механизм в рамках модели децентрализации этой организации. Однако применительно к Генеральной конференции и Административному совету МОТ этот механизм выполняет чисто технические и консультативные функции. В этом отношении региональные межправительственные структуры МОТ отличаются по своим полномочиям и функциям от региональных комитетов ВОЗ.

38. С 1985 года МОТ проводит исследования по вопросам, касающимся ее программы технического сотрудничества, структур и функций ее региональных центров и отношений между штаб-квартирой и подразделениями на местах. На основе выводов, сделанных в ходе этих исследований, Организация принимает меры к тому, чтобы более адекватно отразить свой трехсторонний характер в своей деятельности на местах, наделить отделения на местах более широкими полномочиями и упростить свои административные процедуры. Кроме того, региональные советники, которые являются важным элементом децентрализованной структуры МОТ, реорганизируются в многопрофильные консультативные группы, цель которых заключается в том, чтобы в максимально возможной степени приблизить МОТ к ее участникам. В этой связи Инспектор считает, что сегодня, когда положение в Ливане нормализовалось, Региональное отделение для Ближнего Востока, до сих пор находящееся на временной основе в Женеве, следует перевести обратно в Ливан, где оно будет находиться в непосредственной близости к своему региону.

39. Недавно Генеральный директор издал циркуляр (Серия 6, № 478 от 15 апреля 1992 года), цель которого заключается в усилении ориентации МОТ на деятельность на местах, а более конкретно - в развитии и официальном утверждении системы ротации персонала между штаб-квартирой и подразделениями на местах. В циркуляре, в частности, указано:

"Новые направления программ МОТ требуют изменения и перестройки отношений между подразделениями на местах и штаб-квартирой. Стал необходимым более активный диалог между МБТ и участниками МОТ. В своей деятельности на национальном уровне службы МОТ будут постепенно переходить от ориентации на проекты к использованию программного подхода. Более эффективное и оперативное обслуживание участников потребует укрепления программ деятельности на местах и повышения степени интеграции программ, осуществляемых на местах, и программ, осуществляемых в штаб-квартире...".

40. Этот циркуляр, полный текст которого приводится в приложении 3 к настоящему докладу, имеет важное значение, поскольку он направлен на то, чтобы МОТ и ее персонал восприняли принципы децентрализации:

- изменения и перестройка в штаб-квартире, призванные обеспечить активизацию деятельности на местах;
- интеграция мероприятий регулярной программы и программы технического сотрудничества;
- утверждение концепции службы на местах как составной части планирования служебного роста и продвижения по службе;
- выработка подхода, ориентирующего деятельность на местах на программы по странам;
- систематическая ротация персонала между штаб-квартирой и отделениями на местах; и т.д.

Эта инициатива, бесспорно, является примером для других учреждений.

#### VII. МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОЮЗ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ (МСЭ)

41. МСЭ, являющийся сравнительно небольшим учреждением системы Организации Объединенных Наций, которое первоначально занималось практически исключительно лишь порученными ему задачами стандартизации и регламентирования, с середины 80-х годов добился существенного прогресса в деле включения вопросов развития в сферу своей основной деятельности. С учетом того, что, как показал ряд проведенных МСЭ исследований, электросвязь оказывает серьезное социально-экономическое воздействие на процесс развития, в 1989 году эта организация внесла поправки в свой устав и учредила Бюро развития электросвязи (БРЭ) в качестве отдельного постоянного органа МСЭ, которое занимается исключительно вопросами технического сотрудничества. БРЭ уже создало 12 региональных отделений и отделений в географических районах и оказывает помощь в различных областях электросвязи, включая организацию учебных учреждений и разработку проектов развития спутниковой связи в развивающихся странах. Новым направлением деятельности БРЭ является организация всемирных и региональных конференций по вопросам развития, в рамках которых сами правительства обсуждают и принимают стратегии развития электросвязи и стратегии финансирования на глобальном и региональном уровне.

#### VIII. ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРОМЫШЛЕННОМУ РАЗВИТИЮ (ЮНИДО)

42. С 1987 года ЮНИДО проводит реорганизацию структуры своего секретариата, в частности, в целях приведения его в соответствие с потребностями индустриализации развивающихся стран и усиления его ориентации на региональную и межрегиональную деятельность. Функции представительства организации на местах выполняют директора ЮНИДО по странам (ДЮС), в настоящее время их число составляет 36 человек. В соответствии с подписанным в 1989 году Меморандумом о взаимопонимании между ЮНИДО и ПРООН, касающимся интеграции служб ЮНИДО на местах в отделениях ПРООН на местах, резидент - представитель ПРООН в каждой стране фактически стал официальным представителем ЮНИДО, причем в каждом отдельном случае ДЮС выступает в качестве его заместителя. Таким образом, функции представительства ЮНИДО на местах полностью интегрированы в рамках отделений ПРООН на местах. Такую договоренность можно объяснить тем, что программа ДЮС почти на 80% финансируется ПРООН из средств, выделяемых на оказание помощи по секторам. В соответствии с Меморандумом о взаимопонимании ДЮС может поддерживать прямые контакты с правительством страны пребывания по всем вопросам разработки и формулирования программ, однако во всех других областях деятельности он должен использовать канал связи ПРООН. ЮНИДО сохраняет за собой полномочия по осуществлению кадрового и финансового управления в рамках программы ДЮС на основе своих положений по кадровым и финансовым вопросам, однако вспомогательный персонал, закрепленный за ДЮС, может поддерживать контакты либо с ЮНИДО, либо с ПРООН. ЮНИДО широко использует младших сотрудников категории специалистов (МСКС), которые предоставляются на безвозмездной основе правительствами стран-доноров. МСКС, численность которых в любой момент времени составляет приблизительно 50 человек, подбираются ЮНИДО, однако заключают контракты с ПРООН.

43. В ходе своих бесед с должностными лицами ЮНИДО Инспектор отметил, что имеются серьезные аргументы в пользу пересмотра Меморандума о взаимопонимании с ПРООН, который, по мнению многих ДЮС, необоснованно ограничивает их самостоятельность в оперативных вопросах. Как на местах, так и в штаб-квартире наблюдается настойчивое стремление к расширению представительства ЮНИДО на местах, однако добиться такого расширения, по всей видимости, будет нелегко, учитывая нынешние финансовые договоренности с ПРООН, а также то, что директивные органы ЮНИДО в связи с ограниченностью ресурсов продолжают выступать против использования средств регулярного бюджета для финансирования программы ДЮС.

44. Другим немаловажным элементом механизма децентрализации ЮНИДО являются совместные подразделения этой организации и региональных экономических комиссий Организации Объединенных Наций в развивающихся странах. В рамках этих структур Организация предоставляет комиссиям региональные консультативные услуги в области промышленного развития и пользуется результатами проводимого этими комиссиями межсекторального анализа вопросов регионального развития.

#### IX. МЕЖДУНАРОДНОЕ АГЕНТСТВО ПО АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ (МАГАТЭ)

45. МАГАТЭ имеет два региональных отделения: в Токио и в Торонто. Эти два отделения предоставляют услуги в связи с инспекциями по гарантиям в их соответствующих регионах, действуя при этом более эффективно и плодотворно, чем это было бы возможно из штаб-квартиры Агентства в Вене. Эти отделения непосредственно связаны с центральным Департаментом гарантий Агентства. В этих двух региональных отделениях работают 23 из 500 сотрудников Департамента, которые содействуют проведению инспекций, предусмотренных статьей 3 Договора о нераспространении ядерного оружия, и используются для других целей, согласованных на совместной основе с государствами-членами.

46. Агентство занимается осуществлением крупномасштабной программы технического сотрудничества, расходы по которой составляли в 1991 году 50 млн. долл. США, предусматривающей предоставление экспертных услуг и оборудования, а также подготовку кадров в широком спектре областей применения ядерных технологий. В 1991 году в рамках 1 463 командировок экспертов были предоставлены экспертные услуги общим объемом 1 160 человеко-месяцев, а в рамках стажировок, учебных курсов или научных командировок была обеспечена подготовка 2 351 специалиста.

47. Если средства для программы технического сотрудничества формируются за счет добровольных взносов государств-членов, то деятельность Департамента технического сотрудничества Агентства, который занимается разработкой и осуществлением соответствующих программ помощи, финансируется из регулярного бюджета Агентства. Кроме того, все департаменты Агентства активно участвуют в оценке и техническом обеспечении программы технического сотрудничества, и функции, связанные с вопросами технического сотрудничества, являются составной частью непосредственной деятельности сотрудников-специалистов во всех основных подразделениях МАГАТЭ. Они также активно участвуют в выездных экспертных миссиях в развивающихся странах в рамках различных проектов технического сотрудничества. Помимо своей деятельности в области технического сотрудничества, Агентство осуществляет также Программу координированных исследований, в рамках которой в 1991 году ученым и институтам из развивающихся стран был предоставлен в общей сложности 521 контракт на проведение исследований.

48. По всей видимости, единственным в своем роде в рамках системы Организации Объединенных Наций является Объединенный отдел ФАО/МАГАТЭ, который занимается вопросами применения ядерных технологий в сельском хозяйстве и является примером успешного межучрежденческого сотрудничества. Лаборатория МАГАТЭ в Зайберсдорфе, Австрия, занимающаяся научной работой и обеспечением проектов технического сотрудничества, также выполняет функции учебного центра, где в 1991 году прошли подготовку 104 стажера и было проведено три учебных курса. Однако программа учебных курсов МАГАТЭ отличается высокой степенью децентрализации: из общего числа 109 учебных курсов, организованных МАГАТЭ в 1991 году, 88 курсов было проведено в развивающихся странах. Несмотря на то, что основная часть потенциала подготовки кадров по тем сложным технологиям, которыми занимается Агентство, расположена в промышленно развитых странах, приблизительно 20% стажеров Агентства проходят подготовку в развивающихся странах.

49. Агентство активно поощряет региональное сотрудничество. Заключение под его эгидой Региональное соглашение о сотрудничестве в Азии и районе Тихого океана (РСС), охватывающее 14 стран, успешно содействует развитию мирового применения ядерной энергии в сельском хозяйстве и медицине, а также - особенно результативно - в сфере промышленности. Аналогичная программа существует для Латинской Америки (АРКАЛ), и еще одна программа была недавно организована для Африки (АФРА). По мнению Инспектора, Агентство должно и далее расширять свое присутствие в развивающихся регионах на основе рекомендации 6, содержащейся в части I настоящего доклада, и без ущерба своей центральной уставной роли.

#### Х. ДРУГИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

50. Международная организация гражданской авиации (ИКАО) имеет шесть региональных отделений, роль которых в сфере технического сотрудничества, по всей видимости, ограничивается рядом внутренних факторов, рассмотренных в недавнем докладе ОИГ "Перспективная оценка программы технического

/...



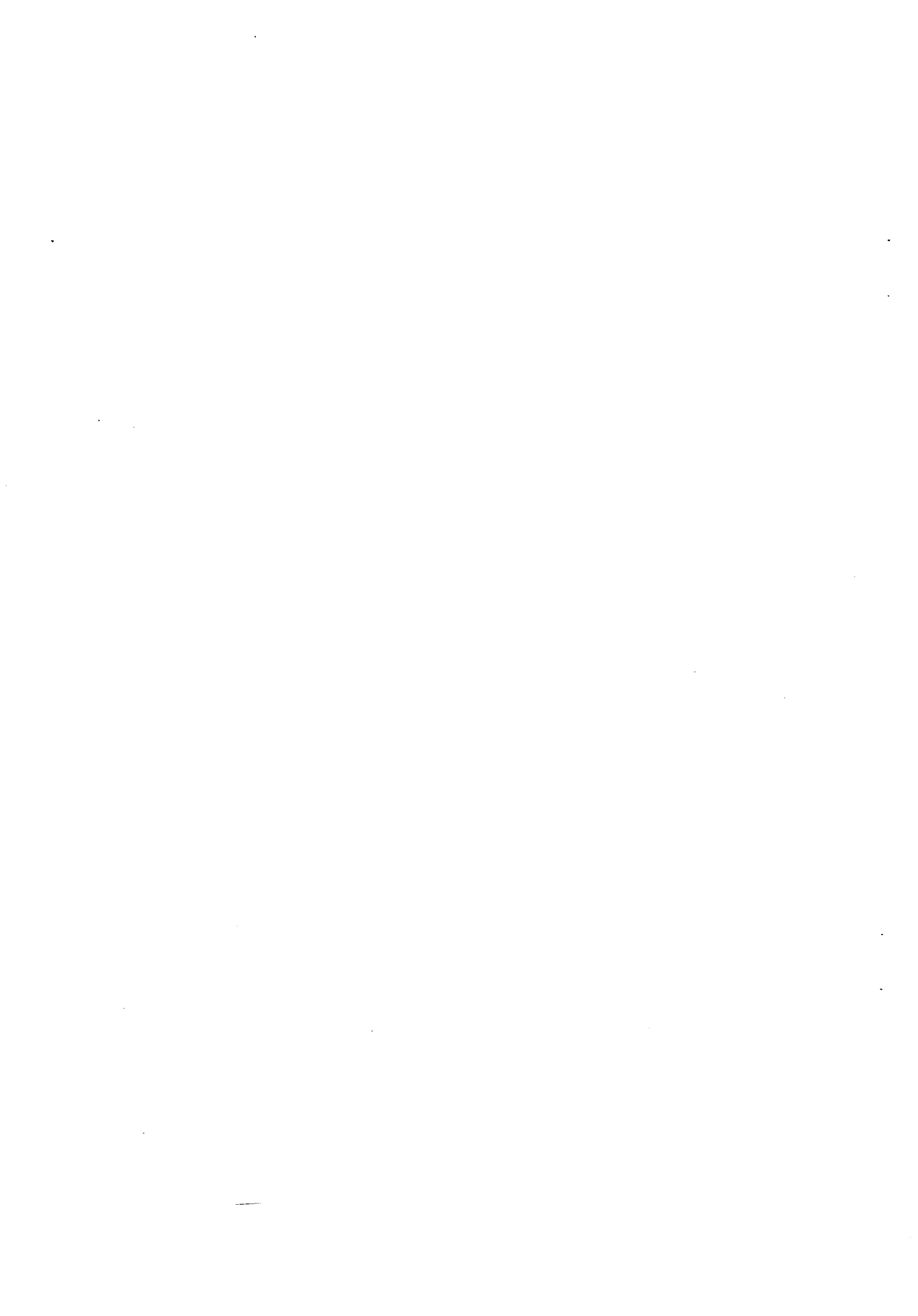
сотрудничества Международной организации гражданской авиации" (JIU/REP/92/3). В этом докладе содержится настоятельный призыв к ИКАО последовать примеру МСЭ и интегрировать свою программу технического сотрудничества в регулярную программу в целях оказания более эффективной помощи развивающимся странам, с тем чтобы они могли в полном объеме играть свою роль в процессе планирования и развития безопасных, хорошо организованных и эффективных международных воздушных перевозок. В этом отношении следует отметить усилия, предпринимаемые в последнее десятилетие Международной морской организацией (ИМО) в целях проведения в ней внутренней реформы, которая позволит выработать стратегию технического сотрудничества на основе использования сети учебных учреждений и деятельности во всем мире. Организация успешно решила задачу устранения разграничения функций технического сотрудничества и нормотворческих функций, которое присуще другим малым учреждениям. В настоящее время она имеет пять региональных советников, которые совместно с Всемирным морским университетом в Швеции и региональной сетью технического сотрудничества между развивающимися странами (ТСРС) являются центральным элементом ее широкой стратегии децентрализованной деятельности.

51. Всемирная метеорологическая организация (ВМО) имеет три небольших региональных отделения, ответственных за разработку программ в Африке, Азии и Латинской Америке. Отделение для Азии расположено в Женеве. В настоящее время в рамках ВМО вопросы дальнейшей децентрализации активно не рассматриваются.

52. Всемирный почтовый союз (ВПС) имеет уставные децентрализованные структуры, состоящие из региональных почтовых союзов, которые функционируют в качестве технических связующих звеньев между штаб-квартирой этой организации в Берне (Швейцария) и почтовыми администрациями в ее государствах-членах. Кроме того, недавно ВПС создал региональные консультативные службы, в штаб которых входят шесть экспертов по вопросам технического сотрудничества.

53. Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), которая является одной из наиболее централизованных организаций, сообщает, что она имеет два небольших отделения вне своей женеvской штаб-квартиры: одно из них - в Нью-Йорке (один сотрудник), другое - в Вене (три сотрудника). ВОИС отмечает также, что "дальнейшая децентрализация сама по себе повлекла бы за собой существенные накладные расходы, которые были бы довольно обременительными для такой небольшой организации". Инспектор не разделяет этого мнения, поскольку другие организации, еще меньшие по масштабам, чем ВОИС, например ВМО и ВПС, признали, что обеспечение минимального присутствия на местах является необходимым и реально осуществимым; кроме того, децентрализацию не следует рассматривать исключительно в плане накладных расходов.

54. Тем не менее ВОИС отмечает, что ее программная деятельность отражает взаимодействие с ее государствами-членами, особенно с учетом услуг, предоставляемых 52 национальными и региональными патентными бюро, технологии CD-ROM, предоставленной в распоряжение государств-членов, а также широкого проведения форумов. Однако, по мнению Инспектора, эти методы взаимодействия с участниками во всем мире в равной мере используются практически всеми организациями системы Организации Объединенных Наций, и поэтому они не могут рассматриваться в качестве того механизма, который может должным образом заменить эффективную децентрализацию персонала на местном уровне в целях более полного удовлетворения потребностей расширяющейся деятельности ВОИС в области технического сотрудничества.



**ПРИЛОЖЕНИЕ 1**

**РЕКОМЕНДАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОМИССИЙ ОТНОСИТЕЛЬНО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
РЕЗОЛЮЦИИ 46/235 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ПО ВОПРОСУ О ПЕРЕСТРОЙКЕ  
И АКТИВИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ, СОЦИАЛЬНОЙ И СМЕЖНЫХ ОБЛАСТЯХ**

/...



Рекомендации региональных комиссий относительно осуществления  
резолюции 46/235 Генеральной Ассамблеи

1. В пункте 6 приложения к своей резолюции 46/235 от 13 апреля 1992 года по вопросу о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях Генеральная Ассамблея призвала дать региональным комиссиям возможность в полной мере выполнять свои функции под руководством Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета, а также повысить их эффективность. В этом контексте она также просила региональные комиссии представить рекомендации для их рассмотрения Генеральной Ассамблеей на ее сорок седьмой сессии.

2. Каждая из пяти региональных комиссий ответила на указанную просьбу Генеральной Ассамблеи следующим образом:

a) ЕЭК: Европейская экономическая комиссия приняла на специальной сессии 5 октября 1992 года резолюцию 1 (1992-S) по вопросу о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях: укрепление роли и функций региональных комиссий, в частности Европейской экономической комиссии;

b) ЭСКАТО: Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана в своей резолюции 48/12 от 23 апреля 1992 года поручила Консультативному комитету постоянных представителей и других представителей, назначенных членами Комиссии (ККПП), выяснить мнения членов и ассоциированных членов и составить проект ответа Генеральной Ассамблее. 21 сентября 1992 года ККПП принял документ в ответ на резолюцию 46/235 Генеральной Ассамблеи по вопросу о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях;

c) ЭКЛАК: Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна приняла 15 апреля 1992 года резолюцию 520 (XXIV) по вопросу о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях: роль и функции Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна;

d) ЭКА: Конференция министров Экономической комиссии для Африки приняла 22 апреля 1992 года резолюцию 728 (XXVII) по вопросу о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях: укрепление роли и функций региональных комиссий и резолюцию 726 (XXVII) об укреплении Экономической комиссии для Африки в целях решения задач развития Африки в 90-е годы;

e) ЭСКЗА: Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии приняла 2 сентября 1992 года резолюцию 191 (XVI) по вопросу о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях.

3. Ниже приводятся тексты вышеупомянутых резолюций и ответов.

I. РЕЗОЛЮЦИЯ 1 (1992-S), ОЗАГЛАВЛЕННАЯ "ПЕРЕСТРОЙКА И АКТИВИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ, СОЦИАЛЬНОЙ И СМЕЖНЫХ ОБЛАСТЯХ: УКРЕПЛЕНИЕ РОЛИ И ФУНКЦИЙ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОМИССИЙ, В ЧАСТНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ", ПРИНЯТАЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИЕЙ 5 ОКТЯБРЯ 1992 ГОДА

Европейская экономическая комиссия,

ссылаясь на резолюцию 46/235 Генеральной Ассамблеи от 13 апреля 1992 года о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях, и отмечая, что в пункте 6 этой резолюции региональным комиссиям предлагается представить для рассмотрения Генеральной Ассамблеей на ее сорок седьмой сессии рекомендации о повышении их эффективности,

учитывая свой мандат, предусматривающий повышение уровня экономической активности в Европе и поддержание и укрепление экономических связей европейских стран друг с другом и с другими странами мира, и сознавая свою роль как механизм осуществления принципов и целей Устава Организации Объединенных Наций на региональном уровне,

отмечая, что число членов ЕЭК возросло с 34 в 1990 году до 43 в настоящее время, в том числе за счет значительного числа новых независимых государств, и что есть вероятность дальнейшего увеличения ее членского состава,

учитывая, что эти события последнего времени открывают новый аспект в деятельности Комиссии и порождают новые и настоятельные требования к ЕЭК и ее секретариату с точки зрения экономического сотрудничества и помощи, в частности в контексте переходного процесса,

будучи убеждена в том, что укрепление сотрудничества в экономической и смежных областях в рамках ЕЭК представляет собой крупный вклад системы Организации Объединенных Наций в усилия, предпринимаемые в настоящее время в регионе в целях оказания помощи странам в их переходе к рыночной экономике и их интеграции в мировую экономику, и является важным вкладом в глобальное социально-экономическое развитие,

принимая во внимание активизировавшиеся усилия международного сообщества по оказанию помощи странам с экономикой переходного периода путем принятия мер на других форумах, таких, в частности, как МВФ, МБРР, ЕБРР, ОЭСР и Группа 24,

учитывая, что Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе в своей Парижской хартии для новой Европы (ноябрь 1990 года) и в Декларации и решениях своей Хельсинкской встречи на высшем уровне (июль 1992 года) признало "ключевую роль", которую призвана играть ЕЭК вместе с ЕБРР и ОЭСР в строительстве новой Европы,

будучи убеждена в необходимости обеспечить, в соответствии с решением 1992/43 Экономического и Социального Совета, возможность полного и эффективного участия всех государств - членов ЕЭК в работе Комиссии,

1. обращает внимание Генеральной Ассамблеи на следующие элементы:

а) сравнительные преимущества ЕЭК как многостороннего форума общеевропейского сотрудничества в экономической и смежных областях с важным трансатлантическим аспектом, в котором все государства-члены участвуют на равной основе; прочность многолетнего сотрудничества между всеми странами региона ЕЭК, что с годами позволило ЕЭК глубоко узнать эти страны, их проблемы и их приоритеты; ее устоявшийся межправительственный механизм и сеть межправительственных контактов; а также ее способность применять многоотраслевой подход и изменять свою программу работы;

б) важный вклад, внесенный ЕЭК в процесс перестройки и активизации деятельности региональных комиссий Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюциями 32/197 и 45/264 Генеральной Ассамблеи посредством принятия решений O (45) и P (45) от 14 декабря 1990 года в ответ на стремительные и радикальные перемены в регионе после углубленного обзора ее программы и методов работы, а именно путем определения пяти приоритетных областей работы и рационализации структуры и деятельности Комиссии;

в) необходимость укрепления сотрудничества и координации деятельности между ЕЭК и другими международными организациями, учреждениями и программами как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами, во избежание дублирования работы и в целях обеспечения оптимального использования ресурсов;

2. подчеркивает:

а) обеспокоенность государств - членов ЕЭК по поводу несвоевременного выделения надлежащих ресурсов для обслуживания приоритетных секторов ЕЭК, которое запрошено в ее решении В (47) и которому препятствуют временное приостановление внешнего набора персонала, слишком длительная процедура назначения сотрудников, а также задержки с выделением бюджетных ассигнований ЕЭК;

б) важное значение быстрого и эффективного осуществления программы ЕЭК для стран на переходном этапе, начало которой было положено решениями D (45), O (45) и D (47) ЕЭК, а также необходимость изучения путей и средств высвобождения и мобилизации надлежащих ресурсов для этой программы;

3. рекомендует в свете опыта, накопленного ЕЭК с начала процесса ее внутренней перестройки и активизации работы в декабре 1990 года, и в целях продолжения эффективного осуществления своего мандата в будущем принять следующие меры:

а) как рекомендовано в пункте 26 раздела IV приложения к резолюции 32/197 Ассамблеи, ЕЭК следует делегировать от Центральным учреждениям необходимые полномочия и выделить надлежащие бюджетные и финансовые средства, с тем чтобы позволить ей выполнить порученную программу работ и реализовать свою ответственность за координацию и сотрудничество на региональном уровне в рамках системы Организации Объединенных Наций, в тесном взаимодействии с другими соответствующими международными органами, предпринимающими свои усилия;

b) во избежание дублирования работы, проводимой в ЕЭК, другими программами ООН и в целях обеспечения более рационального использования имеющихся ресурсов следует принять меры, направленные на более эффективное распределение обязанностей и более оптимальное соотношение функций между ЕЭК, с одной стороны, и Центральными учреждениями и глобальными программами за пределами Центральными учреждениями - с другой;

c) результаты деятельности ЕЭК должны и впредь служить вкладом этого региона в глобальные процессы выработки политики и в проведение конференций компетентных органов Организации Объединенных Наций, и ЕЭК следует предложить принимать самое широкое участие в осуществлении на региональном уровне соответствующих стратегических и программных решений, принимаемых этими органами;

d) следует и впредь - в тех случаях, когда это требуется, - обеспечивать возможность использования результатов деятельности ЕЭК по программам и оперативным проектам странами других регионов с помощью более эффективной программы сетевой связи, такой, как ООН/ЭДИФАКТ, а также в рамках межрегионального сотрудничества с другими региональными комиссиями и глобальными программами Организации Объединенных Наций;

4. рекомендует также в целях достижения высокого качества работы и эффективного использования имеющихся ресурсов регулярно и оперативно оценивать деятельность, осуществляемую на региональном уровне в экономической, социальной и смежных областях соответствующими органами Организации Объединенных Наций;

5. постановляет препроводить настоящую резолюцию сорок седьмой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в качестве вклада ЕЭК в работу по перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях, которая в настоящее время осуществляется Генеральной Ассамблеей.

II. ОТВЕТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ КОМИССИИ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА НА РЕЗОЛЮЦИЮ 46/235 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ПО ВОПРОСУ О ПЕРЕСТРОЙКЕ И АКТИВИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ, СОЦИАЛЬНОЙ И СМЕЖНЫХ ОБЛАСТЯХ

На своей сорок восьмой сессии, состоявшейся в Пекине в апреле 1992 года, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана приняла к сведению резолюцию 46/235 Генеральной Ассамблеи по вопросу о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях. В ходе обсуждения она уделила основное внимание пункту б приложения к указанной резолюции, в котором региональным комиссиям предлагалось представить рекомендации для их рассмотрения Генеральной Ассамблеей на ее сорок седьмой сессии.



Принимая во внимание необходимость проведения всестороннего исследования, Комиссия в своей резолюции 48/12 поручила Консультативному комитету постоянных представителей и других представителей, назначенных членами Комиссии (ККПШ), выяснить мнения членов и ассоциированных членов и составить проект ответа Генеральной Ассамблее. После получения ответов на письмо, направленное Исполнительным секретарем от имени ККПШ, Комитет пришел к согласию по нижеследующим пунктам.

1. Члены и ассоциированные члены Комиссии отметили, что необходимо повысить эффективность региональных комиссий, особенно тех из них, которые находятся в развивающихся странах, в том что касается их работы и участия в оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций.
2. В ходе идущего сейчас процесса перестройки и активизации деятельности в экономической и социальной областях Организация Объединенных Наций должно внимание следует уделять результативности регионального, многодисциплинарного и многосекторального подхода, характерного для работы Комиссии.
3. Активизация участия региональных комиссий в деятельности системы Организации Объединенных Наций отразила бы их благоприятную позицию в деле определения общих подходов и воплощения их в конкретные предложения для всех заинтересованных сторон. Они также могут внести позитивный вклад в содействие конструктивному диалогу в рамках системы Организации Объединенных Наций по вопросам экономического и социального развития.
4. Эффективность процесса укрепления региональных комиссий и повышения их способности удовлетворять потребности членов и ассоциированных членов можно повысить на основе дальнейшего укрепления консенсуса, обеспечения широкого участия общественности и транспарентности во всех процессах принятия решений. Следует также отметить большое значение политической воли и приверженности делу укрепления международного сотрудничества, особенно в системе Организации Объединенных Наций.
5. Члены и ассоциированные члены ЭСКАТО хотели бы особо обратить внимание Генеральной Ассамблеи на то, что недавнее решение Комиссии о создании новой подотчетной Комиссии межправительственной структуры и начало работы в этом направлении представляют собой важный вклад в дело перестройки как в регионе ЭСКАТО, так и в системе Организации Объединенных Наций в целом.
6. Новый тематический подход, по мнению членов и ассоциированных членов ЭСКАТО, существенно улучшит способность Комиссии удовлетворять потребности членов и ассоциированных членов, а значит будет способствовать активизации деятельности Организации Объединенных Наций. Они также считают, что такая перестройка будет способствовать эффективному, подотчетному и транспарентному использованию ресурсов для достижения целей Комиссии.
7. Члены и ассоциированные члены ЭСКАТО признают, что усиление роли региональных комиссий должно быть достигнуто, несмотря на нулевой рост регулярного бюджета Организации Объединенных Наций и должно отражать общую цель создания эффективно функционирующей организации, которая лежит в основе процесса перестройки и активизации деятельности.

8. В связи с этим члены и ассоциированные члены ЭСКАТО рекомендуют в развернутом Генеральной Ассамблеей процессе перестройки и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях учитывать целесообразность следующих моментов:

- a) повышение степени децентрализации при осуществлении мероприятий в рамках новой организационной структуры Организации Объединенных Наций, исходя из понимания того, что инициативы Организации в этих областях могут осуществляться с большей эффективностью и отдачей на региональном и субрегиональном уровнях;
- b) предоставление Комиссии возможности использовать больше ресурсов по линии общей программы технического сотрудничества Организации Объединенных Наций, выделяемых по разделу 12 ее бюджета по программам; и увеличение объема средств, предоставляемых программами и учреждениями системы Организации Объединенных Наций на осуществление проводимых Комиссией региональных мероприятий в области технического сотрудничества;
- c) пересмотр объема ассигнований, предоставляемых ЭСКАТО из ресурсов регулярного бюджета, с учетом доли мирового населения, проживающего в регионе, его географических размеров, растущего членского состава значительного разнообразия социально-экономических условий и активной работы Комиссии по программированию, а также усилий по реорганизации программ работы на основе тематического подхода;
- d) повышение эффективности мероприятий в области технического сотрудничества, проводимых Организацией Объединенных Наций в различных странах, на основе расширения технических и финансовых возможностей Комиссии в том, что касается проведения необходимых и сбалансированных оперативных мероприятий и реализации проектов в области технического сотрудничества на региональном и субрегиональном уровнях в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Принимая во внимание мандат и структурную реорганизацию Комиссии, она располагает более значительными возможностями по успешному удовлетворению изменяющихся потребностей региона;
- e) совершенствование координации и последовательности в рамках всего Секретариата путем активизации мероприятий региональных комиссий, направленной на взаимную поддержку мероприятий специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций, проводимых в их соответствующих регионах, на основе, в частности, активизации совместной деятельности, работы, связанной с планированием, и проведения координационных совещаний;
- f) четкое разделение обязанностей между региональными комиссиями и финансирующими учреждениями Организации Объединенных Наций в отношении региональных и субрегиональных мероприятий в области технического сотрудничества. Принимая во внимание решение Совета управляющих Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) о сокращении объема ассигнований ПРООН и Фонда ООН в области народонаселения (ЮНФПА) на региональные ОПЗ (ориентировочные плановые задания), региональные и субрегиональные программы необходимо распределять по приоритетности во избежание связанного с немалыми расходами дублирования в ходе разработки проектов и последующего осуществления и контроля;

g) предоставление ЭСКАТО полномочий ведущего учреждения, отвечающего за осуществление региональных и субрегиональных программ в рамках системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы централизовать деятельность по координации и сократить объем расходов. Региональным комиссиям было поручено выполнять роль ведущих координаторов межучрежденческих функций и региональных мероприятий и основных центров общего экономического и социального развития в рамках системы Организации Объединенных Наций для их соответствующих регионов, отвечающих за координацию деятельности на региональном и субрегиональном уровнях. Этот мандат не должен мешать региональным комиссиям в случае необходимости привлекать другие финансирующие учреждения Организации Объединенных Наций к руководству отдельными участками работы в рамках конкретных программ;

h) укрепление профессионального потенциала Комиссии, с тем чтобы расширить технические возможности ЭСКАТО в плане удовлетворения конкретных потребностей и запросов развивающихся стран, особенно наименее развитых из них, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и островных развивающихся стран и решения новых проблем, выявленных Комиссией, примерами которых являются страны, сталкивающиеся с неблагоприятными последствиями переходного периода;

i) выработка более практичных и гибких правил в области использования услуг экспертов по предоставлению безвозмездных ссуд на региональном уровне, с тем чтобы стимулировать страны-доноры к увеличению объема и повышению значимости их взносов натурой в связи с первоочередными потребностями;

j) в целях укрепления и повышения эффективности региональных учреждений, действующих под эгидой ЭСКАТО, следует рассмотреть возможность оказания финансовой помощи из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций;

k) обеспечение более широкого участия в работе сессий Комиссии и региональных межправительственных совещаний представителей тех стран, для которых это сопряжено со значительными путевыми расходами, за счет выделения специальных средств на покрытие путевых расходов из регулярного бюджета для развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, наименее развитых стран и островных развивающихся стран региона Тихого океана.

III. РЕЗОЛЮЦИЯ 520 (XIV), ОЗАГЛАВЛЕННАЯ "ПЕРЕСТРОЙКА И АКТИВИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ ОБЛАСТЯХ: РОЛЬ И ФУНКЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ ДЛЯ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ И КАРИБСКОГО БАССЕЙНА", ПРИНЯТАЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИЕЙ ДЛЯ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ И КАРИБСКОГО БАССЕЙНА 15 АПРЕЛЯ 1992 ГОДА

Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна,

осмываясь на резолюции Генеральной Ассамблеи 40/237, 41/213 и 43/174 об обзоре эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций,

принимая во внимание резолюции 44/103 и 45/177 Генеральной Ассамблеи о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях,

/...

принимая во внимание также раздел IV приложения к резолюции 45/264 Генеральной Ассамблеи, в котором предлагается провести на сорок шестой сессии Генеральной Ассамблеи обзор вспомогательных органов Экономического и Социального Совета в целях возможной перестройки и активизации их деятельности, а также в целях избежания дублирования,

принимая к сведению уже объявленные Генеральным секретарем меры по перестройке Секретариата, с тем чтобы он действенным образом реагировал на стоящие перед ним задачи,

принимая к сведению также резолюцию 46/235 Генеральной Ассамблеи,

ссылаясь на резолюцию 419 (PLEN.14) Комитета полного состава о рационализации организационной структуры и расписания совещаний системы ЭКЛАК и резолюцию 489 (PLEN.19) о межправительственной структуре и функциях Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна,

вновь подтверждая свою убежденность в том, что мероприятия, осуществление которых возложено на Комиссию Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 106 (VI), полностью совместимы с усилиями ее государств-членов в области развития в рамках более широкого контекста программы активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях,

1. выражает свою признательность секретариату Комиссии за эффективную работу и существенный вклад в развитие экономической мысли и усилия в области развития Латинской Америки и Карибского бассейна как с аналитической, так и с практической точек зрения, а также в плане внутрирегионального и международного экономического сотрудничества;

2. выражает свою убежденность в том, что в нынешнем процессе перестройки и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях необходимо должным образом учитывать полезность регионального, междисциплинарного и многосекторального подхода, который характерен для деятельности Комиссии;

3. рекомендует, чтобы в процессе перестройки и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях, который осуществляется в настоящее время Генеральной Ассамблеей, учитывалась целесообразность:

a) большей децентрализации при осуществлении мероприятий в рамках создаваемой сейчас новой организационной структуры, исходя из того, что усилия Организации в этих областях могут более эффективно и действенно осуществляться на местах - на региональном и субрегиональном уровнях;

b) улучшения координации и согласованности усилий в рамках всего Секретариата путем укрепления таких мероприятий региональных комиссий, которые способствуют взаимодополняемости мероприятий организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций в их соответствующих регионах, посредством, в частности, активизации совместной деятельности и укрепления совместных мероприятий и совещаний по программированию;

с) четкого разделения обязанностей в отношении региональных мероприятий в области технического сотрудничества между региональными комиссиями, с одной стороны, и Программой развития Организации Объединенных Наций и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения - с другой, в частности путем обеспечения координации до представления на рассмотрение правительств региональных проектов и мероприятий;

д) повышения эффективности мероприятий по техническому сотрудничеству, которые осуществляются Организацией Объединенных Наций в рамках регулярной программы технического сотрудничества, путем децентрализации большего объема ресурсов, выделяемых Комиссии по разделу 12 бюджета, и путем укрепления ее способности выступать в качестве учреждения, отвечающего за осуществление оперативных мероприятий и проектов технического сотрудничества на региональном уровне в Латинской Америке и Карибском бассейне, где Комиссия в силу своей программы работы находится в лучшем положении для осуществления деятельности;

4. выражает свою уверенность в том, что простота межправительственной структуры системы ЭКЛАК (в которую входят ИЛПЕС и ЛАДЦ) и проведение ее сессий на двухгодичной основе доказали свою эффективность с точки зрения достижения целей Комиссии;

5. постановляет препроводить межправительственным органам, на которые возложена сейчас задача перестройки, настоящую резолюцию вместе с соответствующим разделом доклада о работе двадцать четвертой сессии Комиссии и - в качестве справочной документации - документ, озаглавленный "Перестройка и активизация деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях: роль и функции ЭКЛАК" (LC/G.1716(SES.24/18)).

#### IV. РЕЗОЛЮЦИИ, ПРИНЯТЫЕ КОНФЕРЕНЦИЕЙ МИНИСТРОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ ДЛЯ АФРИКИ 22 АПРЕЛЯ 1992 ГОДА

##### A. Резолюция 728 (XXVII), озаглавленная "Перестройка и активизация деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях: укрепление роли и функций региональной комиссии"

Конференция министров,

ссылаясь на мандат Комиссии, принятый в резолюции 671 (XXV) Экономического и Социального Совета от 29 апреля 1958 года с изменениями, внесенными в него в резолюциях 974 D.I (XXXVI) от июля 1963 года, 1343 (XLV) от 18 июля 1968 года и 1978/68 от 4 августа 1978 года,

ссылаясь далее на решение Экономического и Социального Совета одобрить резолюцию 718 (XXVI) Конференции министров ЭКА от 12 мая 1991 года об активизации деятельности в рамках мандата и оперативной структуры Экономической комиссии для Африки,

принимая к сведению резолюцию Генеральной Ассамблеи 45/177 от декабря 1990 года, 45/264 от 13 мая 1991 года и 46/235 от 13 апреля 1992 года о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях, в которых региональные комиссии

/...

должны иметь возможность в полной мере выполнять их роль под руководством Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета, а те из них, которые расположены в развивающихся странах, должны быть укреплены в контексте общих целей текущего процесса перестройки и активизации,

будучи убеждена в том, что Экономическая комиссия для Африки играет жизненно важную каталитическую роль в области координации и осуществления межстрановых программ и проектов, направленных на укрепление регионального сотрудничества и интеграции, особенно путем содействия созданию африканского экономического сообщества,

1. вновь подтверждает непреходящую значимость роли региональных экономических комиссий как важных органов Организации Объединенных Наций в деле содействия социально-экономическому развитию их соответствующих регионов;

2. призывает Генерального секретаря обеспечить должное признание жизненно важной роли региональных комиссий в контексте текущей перестройки и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях.

В. Резолюция 726 (ХХVII), озаглавленная "Укрепление Экономической комиссии для Африки в целях решения задач развития Африки в 90-е годы"

Конференция министров.

ссылаясь на мандат Комиссии, принятый в резолюции 671 (ХХV) Экономического и Социального Совета от 29 апреля 1958 года с изменениями, внесенными в него в резолюции 974 D.I (ХХХVI) от июля 1963 года, 1343 (XLV) от 18 июля 1968 года и 1978/68 от 4 августа 1978 года,

ссылаясь далее на различные резолюции, имеющие последствия для мандата и деятельности Комиссии, включая, в частности, резолюцию 32/197 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1977 года о перестройке экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций и резолюции Генеральной Ассамблеи 33/202 от 29 января 1979 года и 44/211 от 21 декабря 1989 года,

отмечая с удовлетворением одобрение Экономическим и Социальным Советом резолюции 718 (ХХVI) Конференции министров ЭКА об активизации деятельности в рамках мандата и оперативной структуры региональной комиссии для Африки,

принимая во внимание резолюции Генеральной Ассамблеи 45/177 от 19 декабря 1990 года, 45/264 от 13 мая 1991 года и 46/235 от 13 апреля 1992 года о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях, в которых региональные комиссии должны иметь возможность в полной мере выполнять их роль под руководством Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета, а те из них, которые расположены в развивающихся странах, должны быть укреплены в контексте общих целей текущего процесса перестройки и активизации,

вновь подтверждая действенность общего направления программы работы Комиссии, изложенной в среднесрочном плане на период 1992-1997 годов, включая определенные отдельные подпрограммы,

будучи убеждена в том, что те многочисленные и важные изменения, которые происходят в государствах - членах Комиссии, в международной обстановке, а также в системе Организации Объединенных Наций в целом, потребуют принятия Комиссией новых подходов к выполнению ее мандата, а также установления новых отношений с ее членами и партнерами в целях усиления воздействия осуществляемых ею мероприятий,

рассмотрев результаты углубленного анализа, проведенного исполняющим обязанности Исполнительного секретаря Комиссии, которые содержатся в документе E/ЕСА/СМ.18/4, озаглавленном "Экономическая комиссия для Африки в 90-е годы: основы политики и управления для решения задач в области развития Африки",

1. выражает благодарность исполняющему обязанности Исполнительного секретаря Комиссии за предпринятую им инициативу по созданию целевой группы для рассмотрения и оценки направлений политики, программ и управленческого потенциала Комиссии и за подготовленный им великолепный анализ соответствующих проблем и вынесенные ценные и новаторские предложения;

2. просит Исполнительного секретаря Комиссии обеспечить четкую и конкретную сбалансированность исследовательской и оперативной деятельности секретариата Комиссии и активно ориентировать всю подобную деятельность Комиссии на учет конкретных реальностей и особенностей африканского региона и отдельных субрегионов;

3. просит также Исполнительного секретаря Комиссии обеспечить, чтобы ее деятельность полностью основывалась на достоверных данных и системах информации, посредством укрепления Панафриканской системы информации по вопросам развития, которой необходимо предоставить адекватные финансовые ресурсы;

4. просит далее Исполнительного секретаря удостовериться в том, что осуществление всех подпрограмм, содержащихся в программе работы Комиссии, ориентировано на полное достижение установленных основных показателей реализации целей Комиссии в области укрепления ее консультативной роли в социально-экономических вопросах; содействия региональному сотрудничеству и интеграции; повышения эффективности государственного сектора; содействия частной инициативе и предпринимательству; содействия развитию, распространению и использованию достижений науки и техники; обеспечения желаемого равновесия между производством продовольствия, народонаселением, населенными пунктами и окружающей средой; содействия развитию с учетом человеческого фактора; обеспечения структурной перестройки и диверсификации экономики африканских стран; и содействия вовлечению женщин в процесс развития;

5. приветствует процесс частых и тесных консультаций секретариата с государствами-членами и донорами путем проведения регулярных информационных заседаний с их представителями в Аддис-Абебе, Эфиопия;

6. рекомендует создать в рамках имеющихся ресурсов консультативный механизм, который оказывал бы Исполнительному секретарю консультативную помощь по вопросам объединения конференций по конкретным темам, включая составление расписания и подготовку конференций, совещаний, семинаров и практикумов, с учетом необходимости согласования их с соответствующими мероприятиями Организации африканского единства и Африканского банка развития во избежание дублирования усилий и в целях повышения эффективности;
7. настоятельно призывает Исполнительного секретаря Комиссии изучить все возможности установления или укрепления связей Комиссии с межправительственными организациями африканских стран, специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, двусторонними и многосторонними учреждениями, занимающимися вопросами сотрудничества в целях развития, и неправительственными организациями, включая, в частности, возможность создания совместных подразделений или специальных программ с различными специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, а также создание специального подразделения в рамках секретариата Комиссии для координации ее возросшего объема деятельности совместно с неправительственными организациями;
8. выражает признательность Генеральной Ассамблее за предоставление дополнительных ресурсов многонациональным центрам по программированию и оперативной деятельности (МШПОД) и в связи с этим рекомендует в соответствии с резолюцией 702 (XXV) Конференции министров ЭКА от 19 мая 1990 года о перестройке и укреплении МШПОД Экономической комиссии для Африки осуществлять дальнейшее укрепление центров за счет перераспределения ресурсов, поручить центрам конкретные задачи в отношении технической помощи и консультативных услуг в связи с осуществлением совместных проектов государств-членов в рамках межправительственных организаций в их соответствующих субрегионах и, таким образом, дать им возможность выполнять роль крупных субрегиональных координационных центров в области сбора и распространения информации по всем аспектам экономического сотрудничества и интеграции;
9. выражает также благодарность Генеральной Ассамблее за предоставление Африканскому институту экономического развития и планирования субсидии для финансирования четырех дополнительных должностей на двухгодичный период 1992-1993 годов, что позволит Институту содействовать процессу укрепления оперативного потенциала Комиссии в решении задач, стоящих перед Африкой в 90-е годы, и просит осуществить перераспределение ресурсов, что позволит Институту выполнять дополнительные функции;
10. просит Исполнительного секретаря в тесном сотрудничестве с Генеральным секретарем Организации африканского единства провести тщательное изучение проблем и трудностей, которые стоят перед действующими под эгидой ЭКА учреждениями, и впоследствии вынести конкретные предложения, направленные на урегулирование различных проблем, в том числе рассмотреть такие варианты, как объединение некоторых из учреждений;
11. обращается к двусторонним и многосторонним донорам с призывом увеличить их финансовую и другие формы помощи Комиссии, с тем чтобы она могла выполнять свои обязательства перед государствами-членами путем проведения внебюджетных оперативных мероприятий;



12. просит Исполнительного секретаря осуществлять по мере необходимости изменения в структуре секретариата для обеспечения полного соответствия новым направлениям деятельности, рекомендуемым в настоящей резолюции, и повышения эффективности и расширения возможностей, с тем чтобы повысить эффективность работы и возможности секретариата как действенного инструмента социально-экономического развития Африки;

13. просит Исполнительного секретаря представить доклад о прогрессе, достигнутом в осуществлении настоящей резолюции, девятнадцатому совещанию Конференции министров ЭКА и двадцать восьмой сессии Комиссии.

V. РЕЗОЛЮЦИЯ 191 (XVI), ОЗАГЛАВЛЕННАЯ "ПЕРЕСТРОЙКА И АКТИВИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ, СОЦИАЛЬНОЙ И СМЕЖНЫХ ОБЛАСТЯХ", ПРИНЯТАЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ КОМИССИЕЙ ДЛЯ ЗАПАДНОЙ АЗИИ 2 СЕНТЯБРЯ 1992 ГОДА

Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии,

ссылаясь на резолюцию 32/197 от 20 декабря 1977 года о перестройке экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций и на то, что в соответствии с этой резолюцией на региональные комиссии была возложена ведущая роль в области координации деятельности системы в их соответствующих регионах,

ссылаясь также на резолюции Генеральной Ассамблеи 45/264 от 13 мая 1991 года и 46/235 от 13 апреля 1992 года о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях, и в частности на пункт 6 приложения к резолюции 46/235 об укреплении региональных комиссий,

ссылаясь далее на мандат Комиссии, изложенный в резолюции 1818 (LV) Экономического и Социального Совета от 9 августа 1973 года,

напомятая о резолюции 175 (XV) Комиссии от 18 мая 1989 года об укреплении роли и расширении деятельности Экономической и социальной комиссии для Западной Азии,

сознавая преимущества, которые может дать использование потенциала региональных комиссий в оперативной деятельности, особенно на региональном уровне,

принимая к сведению шаги, уже предпринятые Генеральным секретарем по перестройке Секретариата,

1. выражает удовлетворение в связи с тем, каким образом секретариат Комиссии справился с проблемами, возникшими в результате событий, которые происходят в последнее время в регионе, и в относительно короткие сроки достиг уровня операций, близкого к предкризисному;

2. выражает благодарность секретариату за ценные услуги, оказываемые им странам региона, по организации крупных совещаний, предоставлению консультативных услуг и подготовке аналитических докладов;

3. вновь выражает свою убежденность в том, что Комиссия призвана играть центральную роль в рамках системы Организации Объединенных Наций и в сотрудничестве с другими заинтересованными организациями по улучшению социально-экономических условий в регионе;

4. рекомендует укреплять потенциал Комиссии в области координации, начала и осуществления мероприятий в области развития в интересах государств-членов;

5. рекомендует также в этой связи предусмотреть в рамках процесса перестройки, идущего в настоящее время в Организации Объединенных Наций, следующие цели:

a) децентрализовать те виды деятельности, которые могли бы более эффективно осуществляться региональными комиссиями, и необходимые кадровые и финансовые ресурсы (например, деятельность по оказанию региональных консультативных услуг);

b) усовершенствовать механизмы координации деятельности в целях развития, осуществляемой сторонами в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами, посредством обмена информацией между участвующими учреждениями и организациями;

c) поощрять совместное программирование мероприятий Организации Объединенных Наций, касающихся региональных комиссий, и активное участие региональных комиссий в процессе разработки программ и составления бюджетов в той мере, в какой они связаны с их деятельностью, в частности, путем включения их представителей в состав Совета по планированию программ и составлению бюджета по программам a/;

d) укреплять роль региональных комиссий как учреждений-исполнителей, в частности в отношении региональных и субрегиональных проектов технического сотрудничества;

e) подтвердить различие между финансирующими учреждениями и учреждениями-исполнителями;

f) осуществлять совместные мероприятия с другими организациями системы Организации Объединенных Наций по мере необходимости;

6. уполномочивает Исполнительного секретаря реорганизовать секретариат Комиссии в консультации с Генеральным секретарем для повышения эффективности ее деятельности;

7. призывает государства-члены пополнить ресурсы Целевого фонда для региональной деятельности ЭСКЗА в целях активизации оперативной деятельности ЭСКЗА в интересах стран региона и просит Исполнительного секретаря обеспечить дальнейшее взаимодействие по этому вопросу с государствами-членами;

---

a/ Согласно положениям доклада Генерального секретаря о региональном сотрудничестве (E/1992/65, пункт 169 с))

8. постановляет препроводить настоящую резолюцию и доклад ЭСКЗА по этому вопросу д/ межправительственным органам, которые осуществляют идущий в настоящее время процесс перестройки Секретариата Организации Объединенных Наций.

---

---

д/ E/ESCWA/16/10.

/...



**ПРИЛОЖЕНИЕ 2**

**МЕРЫ ПО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ, ПРИНЯТЫЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМ СОВЕТОМ  
ЮНЕСКО НА СВОЕЙ 136-Й СЕССИИ В МАЕ 1991 ГОДА**



Пункт 3.3 - Комплексное исследование по вопросам децентрализации  
(136 EX/SP/RAP/1 и Corr.)

После обсуждения этого вопроса Специальный комитет рекомендовал  
Исполнительному совету принять следующий проект решения:

Исполнительный совет,

1. учитывая важную роль, которую играет процесс децентрализации в усилиях по преобразованию структуры, процедур и методов работы Организации,
2. ссылаясь на резолюции Генеральной конференции и решения Исполнительного совета, в которых поддерживается проведение политики децентрализации, и в частности резолюцию 15.22/25 С и решение 5.1.2 iv)/132 EX,
3. признавая, что согласно резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций ЮНЕСКО следует усилить свое присутствие в государствах-членах и принимать участие как в разработке страновых программ, так и в повышении своей эффективности с точки зрения удовлетворения потребностей каждого государства-члена,
4. приняв к сведению предварительный доклад Генерального директора по вопросам децентрализации, содержащийся в документе 135 EX/25, и меры, которые он уже принял по рационализации и улучшению процедур и методов работы Организации согласно положениям этих резолюций,
5. будучи убежденным, что рациональная политика децентрализации, применяемая с необходимой гибкостью и отражающая характерные черты отдельных регионов, будет содействовать универсальности действий со стороны ЮНЕСКО в выполнении своей роли международного учреждения по вопросам сотрудничества в интеллектуальной области,
6. изучив доклад Рабочей группы Специального комитета по децентрализации,
7. выражает признательность Рабочей группе за высокое качество ее работы;
8. одобряет первоначальные рекомендации Специального комитета, которые прилагаются к настоящему решению;
9. отмечает, что необходимо и далее разрабатывать в свете доклада Рабочей группы четкую политику и стратегию действий по децентрализации с учетом программы ее финансирования и других последствий;
10. предлагает Рабочей группе Специального комитета и далее изучить в сотрудничестве с Генеральным директором вопрос о том, какая структура децентрализации наилучшим образом отвечает характерным особенностям каждого региона и субрегиона в условиях существующих финансовых ограничений, и сообщить о результатах этого изучения 137-й сессии.

/...

**РАЗДЕЛ I: Рекомендации, касающиеся общей политики децентрализации**

1. ЮНЕСКО нужна четкая и согласованная политика децентрализации, должным образом сконцентрированная, сформулированная и основанная на ее круге ведения, согласно ее Уставу и ее роли как международной организации, занимающейся вопросами интеллектуального сотрудничества. Эта политика будет играть роль катализатора и окажет многостороннее воздействие на функционирование этой организации и ее роль, с тем чтобы усилить эффективность деятельности ЮНЕСКО в различных регионах мира и позволить ей более остро реагировать на чаяния государств-членов, с тем чтобы наилучшим образом удовлетворять их потребности.
2. Рациональная политика децентрализации должна формироваться не как ответ на упомянутые проблемы и не как реакция на складывающуюся конъюнктуру, а должна определяться в общих рамках программы работы Организации и должна представлять собой один из ключевых элементов реформы ее структуры, процедур и методов работы. Децентрализация рассматривается как рабочее средство, стратегия и рабочий механизм в целях повышения эффективности и качества мер, принимаемых ЮНЕСКО. Она представляет собой средство, а не самоцель.
3. Политика децентрализации должна быть направлена на обеспечение взаимодействия между региональными перспективами развития и существующим глобальным подходом и, таким образом, должна стимулировать взаимное обогащение. Степень децентрализации должна определяться в свете широких задач и целей ЮНЕСКО, воплощенных в ее Уставе, и, в частности, с учетом ее конкретного круга ведения по налаживанию сотрудничества в интеллектуальной области и с точки зрения того, каким образом эти задачи и цели могут быть реализованы на наиболее широкой и эффективной основе на уровне государств-членов.
4. Политика децентрализации должна быть гибкой, т.е. она должна учитывать характерные черты и приоритеты различных регионов и субрегионов мира.
5. При формировании политики децентрализации следует учитывать тот факт, что ЮНЕСКО не является ни финансирующим органом, ни органом по техническому сотрудничеству, а учреждением, которое занимается вопросами интеллектуального сотрудничества.
6. В процессе осуществления децентрализации необходимо учитывать разнообразие осуществляемых программ, а также характерные особенности регионов, подрегионов и стран, и во всех случаях этот процесс должен быть направлен на налаживание партнерства с интеллектуальным сообществом отдельного региона.
7. Децентрализация должна претворяться в жизнь как процесс, имеющий весьма четкие цели, который идет параллельно с укреплением во всех отношениях деятельности ее отделений на местах. Одним из предварительных условий ее реализации является формирование во всех секторах Секретариата духа стремления к децентрализации, который будет формировать атмосферу, благоприятствующую этому процессу. Предполагается, что этот процесс приведет к достижению поставленных целей в рамках разумного отрезка времени - одного или двух двухлетних периодов осуществления.



8. На настоящий момент мы рекомендуем рассматривать в качестве конечных целей и задач децентрализации, в частности, нижеследующее:

a) стимулирование процесса консультаций и активного участия государств-членов и их национальных комиссий при тесном сотрудничестве с отделениями на местах в определении, формулировании, осуществлении и оценке программ и проектов Организации, содействующих сотрудничеству между ЮНЕСКО и интеллектуальным сообществом государств-членов;

b) содействие проведению процесса реформ, направленного на изменение структуры, процедур и методов работы Секретариата;

c) расширение потенциала отделений на местах по определению, формированию, осуществлению и оценке новых видов программной деятельности, а также оперативных и внебюджетных проектов;

d) предоставление более широкой информации о задачах ЮНЕСКО и о значении ее работы;

e) более полный учет в программах ЮНЕСКО особых условий различных регионов, субрегионов и стран и создание возможностей более быстрого и эффективного реагирования со стороны ЮНЕСКО на запросы государств-членов;

f) повышение эффективности и деятельности ЮНЕСКО на уровне стран с учетом положений резолюции 44/211 Организации Объединенных Наций, которая призывает к большей интеграции работы учреждений Организации Объединенных Наций при проведении постранового программирования с учетом ее задач и ее собственных возможностей.

9. Децентрализация может быть эффективно претворена в жизнь лишь при условии, что директора/руководители отделений на местах возьмут на себя ответственность за работу всего персонала, осуществление программ и проектов, относящихся к этим отделениям вне зависимости от секторов штаб-квартиры, которые обеспечивают ресурсам. Подобным же образом эффективное осуществление децентрализации также требует того, чтобы эти отделения брали на себя достаточную степень ответственности за принятие решений.

10. Мы рекомендуем особо учитывать в целях проведения политики децентрализации то, что в соответствии с Уставом национальных комиссий, утвержденным Генеральной конференцией, национальные комиссии должны играть важную роль в осуществлении децентрализации, поскольку эти комиссии являются наиболее подходящими органами для поддержания связи между ЮНЕСКО, национальными властями и академическими, научными и артистическими кругами государств-членов. Должным образом организованные своими правительствами, а также, в необходимых случаях, с учетом положений Статьи VII.3 Устава ЮНЕСКО, национальные комиссии должны представлять собой одно из средств, способствующих проведению политики децентрализации, координируя свою деятельность в тесной связи с отделениями, созданными ЮНЕСКО на местах, и со своими собственными правительствами. В этих целях Исполнительный совет и Генеральный директор должны разработать конкретную стратегию оказания содействия правительствам для обеспечения того, чтобы их национальные комиссии могли выполнять свои уставные обязанности в соответствии со Статьей VII Устава ЮНЕСКО.

**РАЗДЕЛ II: Рекомендации, касающиеся структуры и функций отделений на местах**

1. В рамках структуры ЮНЕСКО отделений на местах должны существовать отдельные "контактные звенья", создаваемые ЮНЕСКО для каждого государства-члена, которые представляют всю Организацию и которые располагают полной и необходимой им информацией и выполняют роль посредника на местах. Их деятельность может охватывать несколько государств-членов. (Записка DDG/M/91/Мемо 237, недавно распространенная в секретариате, находится в полном соответствии с этой рекомендацией.)

2. Мы рекомендуем придерживаться формулы интегрированного межсекторального отделения. Вопрос о том, следует ли на первом этапе делать упор на региональных или субрегиональных отделениях, следует решать в свете потребностей каждого региона.

3. Модель "интегрированных отделений" и взаимодействие между отделениями и институтами в каком-либо регионе преобразуют нынешнюю явно односекторальную структуру региональных отделений. Каждое региональное отделение ЮНЕСКО должно представлять основные секторы Организации, его персонал должен состоять из необходимого минимума специалистов ("критическая масса") в рамках компетенции ЮНЕСКО с особым упором на те области, которые более всего относятся к решению приоритетных проблем данного региона или субрегиона. Состав персонала должен отражать международный характер ЮНЕСКО, хотя следует допускать наличие национальных и региональных специалистов в структуре постов категории специалистов региональных и субрегиональных отделений. При этом подразумевается, что укрепление персонала региональных отделений не должно наносить ущерба "критической массе" специалистов в штаб-квартире, занимающихся вопросами осуществлением целей Программы.

4. Мы рекомендуем ЮНЕСКО отказаться от чисто дипломатической формы представительства одним сотрудником, которая не служит никаким практическим целям. Сейчас, когда эти отделения были закреплены за программными секторами, в документе 26 С/5 на них должна быть возложена конкретная ответственность по осуществлению программы. Их роль и полномочия в отношении к региональным/ субрегиональным отделениям и штаб-квартире должны быть четко определены и зафиксированы. Все это предполагает, что перегруппировка будет произведена лишь после проведения переговоров с заинтересованными государствами-членами, поскольку они в конечном итоге являются бенефициарами этой новой стратегии.

5. В будущем отделения ЮНЕСКО на местах должны определяться лишь как отделения ЮНЕСКО с последующим названием города, в котором они находятся: Отделение ЮНЕСКО, Найроби; Отделение ЮНЕСКО, Бангкок; Отделение ЮНЕСКО, Каракас; Отделение ЮНЕСКО, Сантьяго; Отделение ЮНЕСКО, Каир; и т.д.

6. Персонал отделений на местах должен быть при необходимости укреплен сотрудниками штаб-квартиры и других региональных отделений на краткосрочной основе, не исключая при этом службы в течение длительного периода, в рамках действительной политики ротации персонала.

7. В целях укрепления персонала отделений на местах мы учитываем создание новой категории сотрудников категории специалистов, состоящей из национальных специалистов, нанимаемых на срочные контракты с оплатой по соответствующей шкале заработной платы других учреждений Организации Объединенных Наций для этой категории с включением страхования по болезни, страхования жизни и других преимуществ, которые сделают эти посты привлекательными. Полномочия по найму

Национальных сотрудников категории специалистов (НСС) должны также делегироваться директорам/руководителям отделений на местах, как и в случае консультантов. Следует изучить вопросы набора специалистов из данного региона для работы в региональных и субрегиональных отделениях на схожих условиях.

8. Мы рекомендуем отбирать сотрудников категории специалистов для перевода на работу в отделения на местах из числа самых компетентных и опытных сотрудников штаб-квартиры. В будущем большинство сотрудников и специалистов ЮНЕСКО должны в идеале обладать опытом работы как в штаб-квартире, так и на местах. В этих целях необходимо проводить политику ротации между штаб-квартирой и отделениями на местах. Опыт работы на местах должен стать важным фактором оценки работы персонала и продвижения его по службе.

9. Мы рекомендуем активизировать периодические поездки соответствующих сотрудников штаб-квартиры в отделения на местах, при условии наличия общего согласия относительно новой политики децентрализации, с тем чтобы реально видеть, каким образом происходит процесс децентрализации. Мы также рекомендуем провести комплексную оценку по каждому региону каждого отделения ЮНЕСКО на местах с помощью групп, состоящих из сотрудников, имеющих опыт работы на местах и независимых консультантов, в круг ведения которых будет входить:

- a) изучение на месте характера задач, структуры, функционирования, методов работы и кадровой ситуации отделения в контексте определенных приоритетных целей;
- b) оценка средств, находящихся в его распоряжении, для решения поставленных перед ним задач;
- c) наблюдение достигнутой степени децентрализации;
- d) рекомендации, при необходимости, изменения структуры или перегруппировки существующих единиц в каждом регионе в соответствии с новой политикой децентрализации, и в том числе возможное закрытие некоторых отделений или изменение их организационной структуры;
- e) рекомендации по вопросам целесообразности наличия либо восстановления поста Регионального координатора по крайней мере для некоторых регионов;
- f) оценка эффективности связей и мер, принимаемых в целях распространения информации среди партнеров ЮНЕСКО в государствах-членах.

Отделения на местах должны принимать участие в этих мероприятиях по проведению оценки, которые должны также включать службы штаб-квартиры и структуры, которые связаны с процессом децентрализации. Проведение этих комплексных оценок в консультации с принимающей страной и соответствующими странами позволит, в частности, Генеральному директору проводить переговоры по перестройке структуры или закрытию этих отделений там, где это целесообразно.

**РАЗДЕЛ III: Рекомендации, касающиеся поддержки, которую может оказать штаб-квартира в деле децентрализации**

1. Поскольку отделения на местах выполняют большее количество задач по программе, система подчиненности штаб-квартире должна ставить на первое место программный аспект их деятельности, продолжая при этом осуществлять координацию решения административных задач и не нанося ущерба полномочиям и функциям отделений.
2. Рабочая группа полагает, что существует необходимость - как на уровне штаб-квартиры, так и на уровне отделений на местах - упорядочения роли и ответственности в отношении децентрализации Бюро по координации отделений на местах (БКО) с учетом того факта, что БКО было создано для поддержки проведения политики децентрализации путем принятия практических мер.
3. Мы рекомендуем сделать более активным систематическое участие отделений на местах в подготовке документов С/4 и С/5. Такое участие должно быть реальным, а не формальным. В этом отношении Группа рекомендует своевременно информировать отделения на местах о мерах, принимаемых в целях подготовки этих документов, начиная с того этапа, когда Генеральный директор вносит предварительные предложения, с тем чтобы отделения могли внести свой вклад, располагая при этом достаточным временем, чтобы дать возможность штаб-квартире принять этот вклад во внимание, а штаб-квартира, в свою очередь, должна направить замечания по работе, проделанной в отделениях на местах в рамках обеспечения необходимого процесса обратной связи.
4. Штаб-квартире следует улучшить качество и обеспечить своевременность своих ответов отделениям на местах. Только таким образом можно будет установить конструктивный и плодотворный диалог между штаб-квартирой и ее отделениями на местах и таким образом преодолеть определенную степень изолированности, ощущаемую некоторыми отделениями на местах. Диалог должен исходить не из принципа предоставления большего числа докладов, а из определения их разумного числа и принятия мер по обеспечению того, чтобы они рассматривались в штаб-квартире с предоставлением необходимых замечаний. Например, по полугодовым докладам директоров отделений на местах, направляемых в штаб-квартиру, должны составляться замечания, и эти замечания штаб-квартиры должны в кратчайшие сроки возвращаться соответствующим директорам.
5. Секторы штаб-квартиры должны способствовать обеспечению участия отделений на местах в подготовке и осуществлении региональных и субрегиональных "Планов выполнения программы" (ПВП).
6. С учетом приоритетного характера деятельности на местах, которая, по возможности, должна сохраняться даже в тех случаях, когда происходит сокращение бюджета, штаб-квартира не должна ни отменять программы или проекты, ни замораживать посты категории специалистов или вспомогательные должности, не информируя заранее отделения на местах и без проведения с ними консультаций.

**РАЗДЕЛ IV: Конкретные административные и финансовые рекомендации**

1. Директор регионального или субрегионального отделения несет ответственность за весь персонал, программы и проекты, осуществление которых возложено на это отделение, и осуществляет руководство ими независимо от сектора штаб-квартиры, который выделяет ресурсы. Соответствующим образом, должен существовать единый бюджет административных расходов по каждому

отделению под всеобщим руководством директора. Отмечается, что такая мера предусматривается в документе DDG/M/91/Мето 236 на следующий двухлетний период. Применение этих мер должно продолжаться в целях содействия упрощению процедур ежедневного функционирования административного аппарата, например упрощению структуры кодирования. Это повысит степень автономии, требуемой для успешного проведения деятельности на местах.

2. Основным условием успешного осуществления процесса децентрализации является рациональное административное и финансовое управление деятельностью отделений на местах. Поэтому мы рекомендуем Генеральному директору проводить обзор действующих соглашений со всеми отделениями на местах и назначать компетентных административных сотрудников (АС) для эффективного решения административных и финансовых вопросов в тех отделениях, которые несут значительную ответственность в области бюджетных и кадровых вопросов. Эти сотрудники должны быть хорошо знакомы с административными и финансовыми процедурами штаб-квартиры, что означает наличие у них, по крайней мере, опыта нескольких лет работы в штаб-квартире до их перевода в отделения на местах. Административные сотрудники, назначаемые на работу в эти отделения, должны располагать опытом осуществления программ по регулярному бюджету и внебюджетных программ.

3. Штаб-квартира должна наделить отделения на местах достаточными полномочиями, с тем чтобы позволить им полностью выполнять свои функции и принимать решения на местах, учитывая общий контекст поставленных целей при выполнении различных видов деятельности и проектов отделениями на местах. Такое наделение полномочиями говорит о доверии, которое штаб-квартира оказывает директорам отделений на местах. Учитывая необходимость в рациональном управлении деятельностью отделений на местах с помощью соответствующего наделения полномочиями и ресурсами, что требует в свою очередь ведения учета, как технического, так и финансового характера на основе эффективных систем отчетности и информации, Генеральный директор должен обеспечить полное осуществление мер, предусмотренных для этих целей административными циркулярами № 1741 и 1742 от 30 октября 1990 года. Кроме того, следует учитывать, что в рамках политики децентрализации ответственность директоров или руководителей отделений на местах будет расширена, поскольку все они представляют ЮНЕСКО как на межсекторальном уровне, так и в целом в своих отношениях с государствами и другими организациями. Поэтому самым главным является вопрос доверия.

4. Директора отделений на местах должны быть полностью и своевременно информированы о любой деятельности, проводящейся в стране, субрегионе или регионе, в котором функционирует отделение, и которая связана с ЮНЕСКО. Мы настоятельно рекомендуем информировать их о всех миссиях со стороны штаб-квартиры, всех контактах и всех проводимых переговорах. Ничто так не подрывает авторитета директоров, как ситуация, в которой национальные организации узнают о событиях, происходящих в рамках ЮНЕСКО раньше, чем об этом информированы директора отделений на местах. Кроме того, децентрализация создаст такую ситуацию, при которой региональные отделения будут нести ответственность за организацию большего числа миссий в своих собственных регионах, таким образом сокращая необходимость направления миссий из штаб-квартиры. Новая система составления двухмесячных планов миссий на местах может способствовать преодолению этих проблем.

5. Было бы также целесообразным, чтобы Управление общественной информации направляло отделениям на местах больше информационных материалов и рекламных проспектов по программам ЮНЕСКО для распространения через средства массовой информации и в образовательной сети. Цель этого заключается в том, чтобы в как можно большей степени ознакомить каждое государство-член с деятельностью ЮНЕСКО. Также важно, чтобы национальные комиссии и отделения на местах направляли Управлению общественной информации материалы (в форме печатных текстов, фотографий, видеолент и т.д.), которые распространялись бы в других регионах мира.

6. Весьма целесообразным было бы проведение процесса децентрализации в полной мере или частично в отношении Программы участия в тех случаях, когда речь идет о национальных или субрегиональных запросах. В этих целях, помимо систематического информирования отделений на местах относительно утверждения всех запросов, представляемых государствами-членами, которые охватываются отделениями на местах, следует изучить возможность постепенного вовлечения отделений на местах в процесс оценки и утверждения таких запросов с учетом их возможностей и компетенции. Это должно проводиться в рамках усилий по более своевременному и эффективному реагированию на запросы со стороны государств-членов по этой программе. Мы также предлагаем осуществлять выплату средств по Программе участия национальным институтам в соответствии с инструкциями государств-членов, на территории которых они расположены. Такие выплаты не должны осуществляться через ПРООН в тех случаях, когда отделения ЮНЕСКО на местах в этой стране имеют административные и финансовые возможности осуществить такие платежи.

7. Там, где это возможно, проекты ВНЕПА также должны быть полностью децентрализованы.

8. Отделения на местах также должны иметь соответствующие статьи оперативного бюджета, которые охватывают, помимо всего прочего, издержки по содержанию помещений, если их не несет принимающая сторона. Такой бюджет должен иметь отдельный статус по отношению к средствам, предоставляемым секторами, которые предназначены на проведение деятельности по программе.

9. При распределении вспомогательных издержек необходимо прилагать все усилия для усиления вовлечения отделений на местах в деятельность, финансируемую по внебюджетным источникам соразмерно с их растущей ответственностью. Правило о том, чтобы отделения на местах несли по крайней мере 50% накладных расходов, связанных с исполняемыми ими проектами, финансируемыми из внебюджетных источников (в отличие от проектов, финансируемых ПРООН), должно применяться в равной степени ко всем отделениям на местах. В отношении распределения накладных расходов, возникающих при исполнении отделениями на местах проектов, финансируемых ПРООН, больший упор следует делать на применении того же самого принципа. Во всех случаях решение о распределении накладных расходов между отделами штаб-квартиры и отделениями на местах должно приниматься таким образом, чтобы полностью учитывать их фактическую ответственность и результаты.

10. Отделения на местах должны также располагать средствами, специально выделяемыми на путевые расходы директоров, связанные с их поездками в страны, в которых они аккредитованы как представители ЮНЕСКО. Директора должны иметь возможность наносить такие визиты в качестве представителей ЮНЕСКО по крайней мере два раза в год в каждое государство - член ЮНЕСКО, при котором они аккредитованы.

11. Доход от продажи своих собственных изданий должен оставаться в распоряжении отделений на местах и расходоваться на расширение публикаций. Некоторые отделения направляют этот доход в распоряжение штаб-квартиры, которая не всегда выделяет достаточно средств отделениям на местах по этой статье, что вынуждает отделения на местах прибегать к внебюджетным средствам для финансирования своих публикаций. Необходимо предусмотреть проведение соответствующих мероприятий, если таковые отсутствуют, по обеспечению соответствующими ресурсами отделений для покрытия издержек, которые они несут в связи с продажей публикаций штаб-квартиры. Издержки, связанные с публикациями, которые печатаются Региональным отделением по просьбе штаб-квартиры, должны возмещаться Региональному отделению.

12. Размеры счета авансированных подотчетных средств должны быть пропорциональны деятельности, проводимой отделением. Еще одним аспектом, который необходимо учитывать при определении предельного размера счета подотчетных средств, является постоянное колебание валютных курсов. В этих целях мы поддерживаем нынешнюю систему, в соответствии с которой максимальные размеры счетов подотчетных средств устанавливаются на основе среднего значения предполагаемых расходов за два с половиной месяца и рекомендуем проводить регулярный пересмотр и корректировку максимальных размеров в зависимости от изменяющихся обстоятельств. Кроме того, при необходимости можно предусмотреть выделение специальных авансовых сумм для обеспечения эффективного осуществления конкретных видов деятельности и проектов с учетом необходимости избежания распыления наличных средств Организации и риска потерь на обменных курсах при наличии значительных объемов национальной валюты.

13. В целях общего управления финансами Организации весьма важно своевременное сообщение о расходах отделения на местах и их регистрация на счетах штаб-квартиры. Отделения на местах должны иметь совершенную систему ведения своих бухгалтерских счетов в целях осуществления контроля своего бюджета, финансовых обязательств и состояния банковских счетов. При наличии такой системы отчетность о расходах может направляться в соответствии с существующими инструкциями в течение 10 рабочих дней после окончания каждого месяца, с тем чтобы позволить своевременно пополнить средства из штаб-квартиры. В тех случаях, когда определенные ваучеры или контрольные талоны не могут быть представлены до истечения установленного срока, отделения на местах должны объяснить создавшуюся проблему, и при таких обстоятельствах штаб-квартира не должна задерживать пополнение средств. Штаб-квартира должна продолжать применение нынешней практики пополнения средств отделений на местах в случаях, когда имеются задержки с отправкой дипломатической почты, на основе телексных сообщений или сообщений электронной почты, подтверждающих отправку сообщений об использовании подотчетных сумм. Кроме того, как предусматривается в настоящее время, следует ввести систему автоматического пополнения средств на экспериментальной основе для отделений, которые своевременно и согласно правилам представляют свою отчетность, тем самым открывая возможность включения в действие механизма уравнивания балансов отделений, что дает отделению на местах ограниченный, однако достаточный прямой доступ к наличным средствам банковских счетов центральной штаб-квартиры.

14. В рамках установленных пределов бюджета директора отделений на местах должны иметь свободу действий в санкционировании путевых расходов и миссий персонала своих отделений в рамках соответствующего региона или субрегиона и при этом экземпляр разрешения направляется в штаб-квартиру. В этих целях должны полностью выполняться положения административного циркуляра № 1742 от 30 октября 1990 года, в котором даются разъяснения и подтверждается такая передача полномочий отделениям на местах.

15. Следует децентрализовать решение всех вопросов, связанных с назначением и подготовкой местного вспомогательного персонала (категории общих служб).
16. Средства, которые директора могут использовать на местном уровне, не получая при этом предварительного разрешения со стороны штаб-квартиры, должны пересматриваться в свете общего увеличения издержек. Подобным же образом должен производиться пересмотр предельных значений средств, отпускаемых на закупку местного оборудования. В настоящее время следует сохранить в силе положения административного циркуляра № 1742 от 30 октября 1990 года, согласно которому максимальная сумма на закупку местного оборудования увеличивается вдвое и составляет 20 000 долл. США по каждой позиции.
17. Отделения на местах совместно с национальными комиссиями могут играть важную роль в объявлении вакансий постов в тесном сотрудничестве с национальными властями. Мы рекомендуем им вести ростер возможных местных кандидатов на посты категории специалистов в ЮНЕСКО и периодически сообщать данные такого ростера в секцию набора персонала для включения этой информации в центральный ростер.
18. По нашему мнению, многие нынешние проблемы и задержки, связанные с решением административных и финансовых вопросов на местах, могут быть в большой степени преодолены, когда отделения на местах будут соединены с основным компьютером штаб-квартиры, поскольку это даст им возможность прямого доступа к финансовым и административным данным, хранящимся в этом компьютере, и облегчит им задачу составления своих обязательств на основе точной информации в области бюджетных вопросов. Поэтому мы рекомендуем принять все возможные меры по ускорению этого весьма необходимого процесса, что будет представлять собой один из ключевых факторов, способствующих проведению процесса децентрализации. Мы также рекомендуем поддержать усилия штаб-квартиры в разработке Системы обмена информацией и Баз региональных данных в области управления. Кроме того, мы с большим интересом рассматриваем перспективы обмена информацией в рамках полностью функционирующей информационной системы ЮНЕСКО.
19. Мы рекомендуем секретариату принять меры по разработке моделей, основанных на опыте функционирования нескольких выбранных отделений, с тем чтобы провести анализ затрат/выгод процесса децентрализации и определить модель (модели), которые наилучшим образом подходят к каждому региону.

**РАЗДЕЛ V: Конкретные рекомендации, касающиеся роли национальных комиссий в процессе децентрализации**

1. Национальные комиссии должны занимать одно из центральных мест в осуществлении процесса децентрализации с оказанием им поддержки со стороны государств-членов и ЮНЕСКО, как это отмечается в разделе I рекомендации № 8. Следует также поощрять сотрудничество и взаимную поддержку между национальными комиссиями с помощью заключения двусторонних соглашений или других договоренностей.
2. Мы считаем, что отсутствует необходимость в создании новых региональных структур ЮНЕСКО в некоторых регионах, которые близки к штаб-квартире. В этих регионах национальные комиссии, очевидно, являются наилучшими представителями штаб-квартиры.



3. Принимая во внимание Устав национальных комиссий, мы рекомендуем национальным комиссиям взять на себя ответственность по осуществлению ряда видов деятельности по программе либо выступать в качестве посредников между штаб-квартирой и другими сторонами, которые могут взять на себя ответственность за проведение такой деятельности, включая университеты, неправительственные организации и клубы ЮНЕСКО и международные интеллектуальные сообщества.

4. Признавая тот факт, что каждое государство-член определяет структуру своей собственной национальной комиссии, мы рекомендуем принять межведомственную структуру, предложенную в Уставе ЮНЕСКО. Учитывая опыт некоторых стран в организации такой структуры, другим странам, вероятно, целесообразно пересмотреть нынешнюю зависимость своей Комиссии от одного единственного министерства и структурно более тесно связать ее с другими министерствами, например иностранных дел, планирования и многостороннего сотрудничества, давая таким образом ей возможность доступа к решениям, касающимся ведомственного распределения видов деятельности, связанных с внешним сотрудничеством.

5. Отделениям ЮНЕСКО на местах следует улучшить свою координацию и информационные связи с национальными комиссиями. Кроме того, штаб-квартира должна предоставлять им своевременную информацию относительно миссий, проектов и других видов деятельности в их соответствующих странах. Секретарям комиссии следует дать возможность посещать штаб-квартиру на регулярной основе, с тем чтобы быть постоянно в курсе дела работы Организации и содействовать достижению более широких масштабов сотрудничества ЮНЕСКО со своими странами.

6. Государства-члены информируют национальные комиссии о запросах, которые они представляют в рамках Программы участия. Комиссии также информируются о решениях, принятых по этим запросам, так же, как и полевые отделы ЮНЕСКО.

7. ЮНЕСКО должна содействовать налаживанию более тесных контактов между национальными комиссиями в одном и том же регионе или субрегионе по содействию более широкому участию в подготовке документов С/4 и С/5 и по разработке региональной и субрегиональной политики. Стала бы целесообразной практика проведения как можно более частых совещаний комиссий под эгидой ЮНЕСКО, а проведение этих совещаний могло бы координироваться отделениями ЮНЕСКО в их регионе или субрегионе.

#### РАЗДЕЛ VI: Рекомендации, касающиеся связей между ПРООН и ЮНЕСКО на местах

1. Учитывая заметное снижение участия ЮНЕСКО в осуществлении оперативных проектов, финансируемых ПРООН, и учитывая полученные Рабочей группой доклады, касающиеся низкого уровня участия ЮНЕСКО на местах, который отводится ей резидентами - представителями ПРООН при программировании этих проектов, мы рекомендуем пересмотреть отношения между ПРООН и ЮНЕСКО на самом по возможности высоком уровне, с тем чтобы сделать их более четкими и конструктивными с обязательством со стороны этих учреждений дать четкие инструкции по этому вопросу своим полевым представителям в интересах достижения лучших результатов.

2. Мы рекомендуем, чтобы государства-члены, которые действительно желают более широкого участия ЮНЕСКО в проектах ПРООН, абсолютно четко выразили свое желание в Совете управляющих ПРООН и в ходе составления своих соответствующих программ по странам. К ПРООН следует обратиться с просьбой повысить уровень ОПЗ по странам, с тем чтобы обеспечить больший объем финансирования проектов, связанных со сферой компетенции ЮНЕСКО в соответствии с приоритетными областями правительств.



**ПРИЛОЖЕНИЕ 3**

**ЦИРКУЛЯР МОТ ПО ВОПРОСУ О МОБИЛЬНОСТИ ПЕРСОНАЛА В ПЛАНЕ ЕГО ПЕРЕМЕЩЕНИЯ  
МЕЖДУ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ НА МЕСТАХ И ШТАБ-КВАРТИРОЙ**

/...



ЦИРКУЛЯР МОТ

Серия: 6 - ПЕРСОНАЛ

№: 479

Распространение: А 1/

Дата: 15.4.92

Мобильность персонала в плане его перемещения между подразделениями на местах и штаб-квартирой

1. Новые направления программ МОТ требуют изменения и перестройки отношений между подразделениями на местах и штаб-квартирой. Стал необходимым более активный диалог между МБТ и участниками МОТ. В своей деятельности на национальном уровне службы МОТ будут постепенно переходить от ориентации на проекты к использованию программного подхода. Более эффективное и оперативное обслуживание участников потребует укрепления программ деятельности на местах и повышения степени интеграции программ, осуществляемых на местах, и программ, осуществляемых в штаб-квартире. Весьма важно, чтобы персонал МОТ как в штаб-квартире, так и на местах имел широкое представление о деятельности на национальном уровне. Подобным же образом персоналу МОТ необходим опыт, накопленный в штаб-квартире для проведения деятельности, согласно новым направлениям политики, изменениям в технической ориентации, которые затрагивают возможности МОТ по предоставлению обслуживания и по обеспечению более полного осознания трехсторонней основы функционирования МОТ. Существуют достаточные возможности как на административном, так и на техническом уровнях, с тем чтобы позволить большей части сотрудников иметь по крайней мере одно назначение на полевой пост, а для тех, кто посвятил большую часть своей карьеры работе на полевых постах, существуют равные возможности быть назначенными в секретариат. Служба на местах должна быть неотъемлемой частью планирования профессиональной карьеры и повышения по службе. Поэтому я принял решение дать новые директивные указания и инструкции, с тем чтобы способствовать процессу ротации персонала, который излагается ниже. Этот циркуляр обновляет и заменяет циркуляр серии 6, № 180, озаглавленный "Перемещение персонала между Женевой и отделениями на местах". Он не относится к работе экспертов по техническому сотрудничеству.

Общие принципы

2. Служба как в штаб-квартире, так и на местах является весьма необходимой для сотрудников категории специалистов во многих областях деятельности. Такая служба будет предварительным условием назначения на практически все управленческие посты в штаб-квартире. Генеральный директор будет выносить суждение относительно принятия решений о назначениях на старшие или управленческие должности таким образом, чтобы не ставить в невыгодное положение тех сотрудников, у которых не было реальной возможности осуществить свою службу на местах. Служба на местах также важна для работников категории специалистов на других уровнях и будет учитываться в критериях отбора для всех соответствующих постов.

1/ Всем сотрудникам.

/...

3. Сотрудники категории специалистов на местах должны обладать опытом работы в штаб-квартире. Опыт работы штаб-квартиры, как правило, будет предварительным условием назначения сотрудника категории специалистов в отделения на местах, за исключением проектов, касающихся чисто технического сотрудничества, финансируемых из внебюджетных источников.

4. В соответствии с положениями Статьи 1.9 Положений о персонале Генеральный директор имеет полномочия назначать персонал на посты в штаб-квартире или на полевые посты в интересах МБТ. Не затрагивая вопроса об этих полномочиях, с соответствующими сотрудниками проводятся консультации относительно их перевода в другие места службы и относительно характера постов в рамках их компетенции, и при этом проводятся консультации с Советом по выработке предложений.

5. МБТ будет принимать во внимание соображения личного характера, например вопросы, связанные с семейным положением, при принятии решения, касающегося планирования перемещений и времени ротации.

6. В соответствии с положениями Статьи 4.3 Положений о персонале ротация не относится к сотрудникам категории общих служб и к персоналу, нанятому на местах. Однако будет проведено изучение отдельных мер, способствующих осуществлению краткосрочных назначений на полевые посты и в штаб-квартире в рамках деятельности по подготовке персонала и развития карьеры.

#### Конкретные меры

7. Все вновь назначенные сотрудники категории специалистов, как правило, первоначально направляются на работу в штаб-квартиру. Сотрудники, ожидающие назначения на длительный срок, будут четко проинформированы о требованиях перевода на полевые посты. Будут приняты все меры, чтобы назначить их на полевой пост в период от трех до пяти лет после поступления на работу в МБТ.

8. Будет принят ряд мер по содействию осуществлению политики ротации. К ним относятся:

a) проведение учета вакантных постов на местах и в штаб-квартире, вывешивание объявлений о возможных вакансиях и учет просьб о переводе между местами службы, с тем чтобы позволить проводить рациональное планирование перевода. Планы передвижения персонала между местами службы неотъемлемой частью входят в процесс обзора кадрового состава, проводимого Управлением персонала. По мере возможности планы должны составляться заблаговременно, к примеру, за один год, в целях укрепления процесса планирования работы персонала, а также для выявления постов для сотрудников, завершающих работу на полевых постах;

b) работа с сотрудниками категории специалистов; те сотрудники, которые, в частности, имеют перспективу многих лет работы в МОТ, будут весьма поощряться к назначению на полевые посты;

c) предложения о переводе в рамках одной должности с исключением необходимости прохождения внутреннего конкурса будут представляться Совету по выработке предложений для поиска соответствующих вакантных постов в штаб-квартире, с тем чтобы дать возможность назначения сотрудникам, возвращающимся с полевого поста. Отдел развития персонала будет представлять аналитические материалы по персоналу, готовому для перевода, для обеспечения того, чтобы заявления всех сотрудников, работающих на полевых постах и желающих перевестись в штаб-квартиру, были должным образом рассмотрены Советом;

d) полевые вакансии, как правило, заполняются путем конкурсного отбора или путем перевода в рамках того же уровня поста, а в случае управленческих должностей путем объявления о наборе кандидатов. Это не исключает возможности отбора сотрудника непосредственно для назначения на полевой пост, если это необходимо, в интересах МБТ;

e) к руководителям программ обращаются с просьбой проводить обзор совместно с Департаментом кадров любых рекомендаций, которые могут привести к факту набора персонала для обеспечения того, чтобы вакансия не была заполнена сотрудником, уже работающим на посту в штаб-квартире либо на полевом посту;

f) от руководителей программы будет требоваться рассмотрение с каждым сотрудником в ходе двухлетнего обзора или в ходе составления оценки его работы возможностей назначения на полевые посты. Краткое резюме этих обсуждений будет сопровождать представление двухлетнего обзора или документа об оценке работы сотрудника в Отдел развития персонала;

g) обычный срок службы при назначении на полевой пост будет составлять от трех до пяти лет.

9. В тех случаях, когда ротация с назначением на полевой пост по системе прямого отбора влечет за собой назначение на пост, уровень должности которого выше, чем уровень должности, занимаемой сотрудником, этот сотрудник, как правило, будет получать специальную надбавку. При условии получения положительной оценки выполнения своих обязанностей по истечении периода в один год сотрудник повышается до уровня должности поста и сохраняет этот уровень должности при переводе в штаб-квартиру.

10. В зависимости от характера назначения и его соответствия целям и программам МОТ назначение на посты проектов технического сотрудничества либо на полевые посты других учреждений системы Организация Объединенных Наций могут засчитываться как служба на полевых постах в целях настоящего циркуляра. Сотрудник, получающий такое назначение, по возвращении в штаб-квартиру получает уровень поста, которым он обладал ранее, если он не прошел успешно конкурс для получения поста другого уровня.

#### Вспомогательные и практические меры

11. В целях поощрения ротации персонала и ее надежного включения в процесс планирования карьеры сотрудника будет организована работа службы индивидуальных консультаций и рекомендаций. Сотрудник по вопросам мобильности персонала или развития карьеры будет назначаться на должность в Отдел развития персонала. Этот сотрудник будет предоставлять информацию и давать консультации относительно назначений на полевые посты и посты в штаб-квартире и будет оказывать содействие при планировании карьеры сотрудника с учетом возникающих практических проблем, связанных с жизнью семьи, например с вопросами образования детей.

12. МБТ приложит все силы для обеспечения мобильности персонала. Департаменту по вопросам персонала было предложено изучить и принять ряд мер, включая назначение сотрудников в краткосрочные миссии на полевые места службы, миссии в штаб-квартиру и в региональные бюро на более регулярной основе, специальный отпуск ограниченной продолжительности для решения проблем, связанных с переездом, и пути улучшения нынешних положений, касающихся хранения и перевозки личных вещей сотрудников.

13. Я также обратился с просьбой к руководству программы подготовки персонала МОТ сделать больший упор на мерах, способствующих мобильности персонала. Первоочередные меры будут включать программы подготовки по повышению квалификации при возвращении в штаб-квартиру или переводе на полевой пост. Вскоре будет начато осуществление других программ, например подготовки директоров отделений на местах по финансовым, административным вопросам и вопросам персонала, а также интенсивное обучение иностранным языкам.

\* \* \*

14. Я дал инструкции Департаменту по вопросам персонала безотлагательно приступить к осуществлению этой политики и в первую очередь начать с перевода на работу в штаб-квартиру сотрудников, которые длительное время находятся на службе на полевых постах. Каждые шесть месяцев Департамент по вопросам персонала будет докладывать мне о всех достигнутых результатах. Я рассчитываю на сотрудничество всех должностных лиц всех уровней с Департаментом кадров в деле осуществления этой политики.

Мишель Хансен  
Генеральный директор

-----