



Distr.
GENERAL

A/49/423
22 September 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок девятая сессия
Пункт 12 предварительной повестки дня*

ДОКЛАД ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО СОВЕТА

Обзор и оценка усилий по реорганизации региональной деятельности
Организации Объединенных Наций в экономической
и социальной областях

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Обзор и оценка усилий по реорганизации региональной деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях" (JIU/REP/94/6).

* A/49/150.

**ОБЗОР И ОЦЕНКА УСИЛИЙ ПО РЕОРГАНИЗАЦИИ
РЕГИОНАЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ ОБЛАСТЯХ**

Подготовлен
Кахоно Мартохадинегоро

Объединенная инспекционная группа



Женева

1994 год

СОДЕРЖАНИЕ

| | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|---|---------------|-------------|
| СОКРАЩЕНИЯ | | 4 |
| РЕЗЮМЕ | | 6 |
| ВВЕДЕНИЕ | 1 - 6 | 8 |
| I. РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОМИССИЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ И СОЦИАЛЬНОМ СЕКТОРАХ | 7 - 60 | 9 |
| А. Функции региональных комиссий | 8 - 14 | 9 |
| В. Сравнительные преимущества региональных комиссий | 15 - 17 | 11 |
| С. Новые задачи, стоящие перед комиссиями | 18 - 32 | 12 |
| D. Ресурсы комиссий | 33 - 60 | 15 |
| II. ПРЕДЫДУЩИЕ ПОПЫТКИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ | 61 - 105 | 22 |
| А. Исследование потенциала и его результаты | 63 - 66 | 23 |
| В. Резолюция 32/197 и ее осуществление | 67 - 91 | 23 |
| С. "Доклад Бертрана" | 92 - 96 | 29 |
| D. "Группа 18" | 97 - 99 | 30 |
| Е. Специальная комиссия ЭКОСОС | 100 - 105 | 30 |
| III. ТЕКУЩИЙ ЭТАП ПЕРЕСТРОЙКИ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОМИССИИ 32 | 106 - 182 | |
| А. Новый подход | 106 - 118 | 32 |
| В. Реорганизация региональных комиссий | 119 - 137 | 35 |
| С. Перестройка Секретариата Организации Объединенных Наций | 138 - 182 | 40 |
| IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ | 183 - 193 | 52 |
| Примечания | | 57 |

СОКРАЩЕНИЯ

| | |
|---------|---|
| АБР | Азиатский банк развития |
| АКК | Административный комитет по координации |
| АТЦПТ | Азиатско-тихоокеанский центр по передаче технологии |
| АТЭС | Организация азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества |
| ГСТ | Группа страновой поддержки |
| ДГВ | Департамент по гуманитарным вопросам |
| ДКПУР | Департамент по координации политики и устойчивому развитию |
| ДМЭСВ | Департамент по международным экономическим и социальным вопросам |
| ДПРОУО | Департамент по поддержке развития и управленческому обслуживанию |
| ДЭСАП | Департамент по экономической и социальной информации и анализу политики |
| ДЭСР | Департамент по экономическому и социальному развитию |
| ЕЭК | Европейская экономическая комиссия |
| ИДЭП | Африканский институт экономического развития и планирования |
| ИЛПЕС | Латиноамериканский институт экономического и социального планирования |
| ККАБВ | Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам |
| ККАВ | Консультативный комитет по административным вопросам |
| ККПОВ | Консультативный комитет по программе и оперативным вопросам |
| КПК | Комитет по программе и координации |
| ЛАДЦ | Латиноамериканский демографический центр |
| МСС | Младший сотрудник категории специалистов |
| НПО | Неправительственная организация |
| НПООНРА | Новая программа Организации Объединенных Наций по обеспечению развития в Африке в 90-е годы |
| ОИГ | Объединенная инспекционная группа |
| ОПЗ | Ориентировочное плановое задание |
| ОПР | Официальная помощь в целях развития |

| | |
|--------|---|
| ПРООН | Программа развития Организации Объединенных Наций |
| РССТ | Региональная система сельскохозяйственной техники |
| СААРК | Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии |
| СИАП | Статистический институт для стран азиатско-тихоокеанского региона |
| ЦЗБКД | Региональный научно-исследовательский координационный центр по производству зерновых, бобовых, корнеплодов и древесины во влажных тропиках региона Азии и Тихого океана |
| ЦНПООН | Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) |
| ЦПЧ | Центр по правам человека |
| ЭКА | Экономическая комиссия для Африки |
| ЭКЛАК | Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна |
| ЭКОСОС | Экономический и Социальный Совет |
| ЭСКАТО | Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана |
| ЭСКЗА | Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии |
| ЮНЕП | Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде |
| ЮНКТАД | Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию |
| ЮНСЕД | Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию |

РЕЗЮМЕ

В настоящем докладе рассматриваются прошлые и текущие усилия по реорганизации региональной деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях. В нем объясняются встретившиеся трудности и причины, по которым в прошлом не удалось добиться искомых результатов.

В докладе также рассматривается текущая деятельность по реорганизации, которой, по сравнению с предшествующими попытками, благоприятствуют два ключевых фактора: значительно менее конфронтанционная обстановка в директивных органах Организации и руководящая роль Генерального секретаря, чья приверженность делу реорганизации заслуживает самой высокой оценки.

Однако после "решительного начала" в 1992 году реорганизация в экономическом и социальном секторах замедлилась и осуществлялась лишь частично в том, что касается передачи функций региональным комиссиям. В основе этого лежит, возможно, ряд причин, в том числе:

- a) уменьшение интереса некоторых государств-членов к реорганизации деятельности в экономическом и социальном секторах и, в частности, на что указывали некоторые старшие должностные лица Секретариата, "ограниченная поддержка в центральных межправительственных органах крупных инициатив в области децентрализации";
- b) незавершенный процесс реорганизации и активизации межправительственного механизма Организации в экономическом и социальном секторах;
- c) отсутствие до начала нынешнего этапа реорганизации углубленного анализа взаимодополняемости функций и механизмов будущего сотрудничества и взаимодействия различных органов Организации Объединенных Наций в Центральном учреждении и вне их;
- d) отсутствие межправительственного диалога по вопросам реорганизации и децентрализации, особенно во Втором и Третьем комитетах Генеральной Ассамблеи;
- e) отсутствие перспективных аналитических и глубокомысленных докладов, а также документов о программном воздействии и финансовых последствиях организационных изменений в ходе текущего этапа реорганизации, представляемых государствам-членам Секретариатом, что в определенной степени объясняет неадекватный характер межправительственного диалога и определения государствами-членами ориентиров для деятельности Генерального секретаря в области реорганизации экономического и социального секторов Секретариата; и
- f) отсутствие должностного лица, конкретно отвечающего за повседневное решение всех связанных с реорганизацией вопросов, включая децентрализацию.

В основе многих из этих проблем лежит еще одна общая проблема: отсутствие четко определенных функций в области стратегического анализа и стратегического планирования, которые необходимы такой организации, как Организация Объединенных Наций, для своевременного и эффективного решения встающих перед ней новых задач.

Для придания дополнительного импульса реорганизации экономического и социального секторов в целом и передачи функций на региональный уровень в частности Инспектор выносит следующие предложения:

а) государства-члены могут пожелать подтвердить свою убежденность в настоятельной необходимости осуществления обоих процессов и проведения более скоординированной политики в директивных органах организаций системы Организации Объединенных Наций по таким вопросам, как функции и программы соответствующих экономических и социальных органов;

б) государства-члены могут пожелать предоставлять Генеральному секретарю более конкретные указания в отношении реорганизации экономического и социального секторов Секретариата;

с) государства-члены могут пожелать тщательно рассмотреть возможность создания в Секретариате Организации Объединенных Наций подразделения, отвечающего за стратегический анализ и стратегическое планирование;

д) Генеральный секретарь должен назначить компетентное старшее должностное лицо, имеющее обширный управленческий опыт, которое будет нести ответственность за последовательное осуществление резолюций Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС, а также его планов, касающихся реорганизации;

е) Генеральный секретарь должен подготовить доклад о разграничении функций и сотрудничестве и взаимодействии между различными подразделениями Организации Объединенных Наций, занимающимися экономическими и социальными вопросами, который должен также содержать его мнения о дальнейших направлениях реорганизации;

ф) региональные комиссии должны стремиться к повышению эффективности своей деятельности в тех областях, где у них имеются явно выраженные сравнительные преимущества перед другими подразделениями Организации Объединенных Наций, а также перед другими правительственными и неправительственными организациями, действующими в экономической и социальной областях в их соответствующих регионах; и

г) государства-члены могут пожелать через своих представителей в директивных органах организаций системы Организации Объединенных Наций поддержать последние усилия Генерального секретаря по укреплению координирующей и руководящей роли региональных комиссий.

К моменту завершения подготовки Инспектором его доклада в мае 1994 года должностные лица Организации Объединенных Наций информировали ОИГ о том, что Секретариат также выражает беспокойство в связи с медленным прогрессом и в последующие месяцы намерен принять определенные меры по исправлению положения.

ВВЕДЕНИЕ

1. Изменение реальных условий и потребностей государств-членов в их соответствующих регионах делает одновременно необходимой и возможной оценку опыта, накопленного в осуществлении соответствующих положений "резолюции о реорганизации" 1/, а также многих последующих резолюций, принятых Генеральной Ассамблеей и другими директивными органами за последние 20 лет, в частности тех из них, которые касаются региональных комиссий и передачи функций по осуществлению деятельности в экономической и социальной областях на региональный уровень.

2. Настоящий доклад задуман как вклад в текущее обсуждение вопросов реорганизации и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономическом и социальном секторах и поэтому должен рассматриваться с учетом параллельной деятельности в таких областях, как укрепление положения региональных комиссий в качестве главных центров деятельности Организации Объединенных Наций на региональном уровне в области экономического и социального развития и уже начатая Генеральным секретарем перестройка Секретариата.

3. По мнению Инспектора, на данном этапе необходимо в первую очередь: а) более четко понять механизм реализации региональными комиссиями их multidisciplinary потенциала с учетом потребностей государств-членов в области развития; и б) на основе анализа имеющихся данных выработать предложения в отношении определенных возможных мер для рассмотрения государствами-членами, Генеральным секретарем и его старшими сотрудниками, что могло бы придать дополнительный импульс процессу реорганизации.

4. Таким образом, в настоящем докладе сделана попытка рассмотреть вопрос о будущей роли и деятельности региональных комиссий и определить желаемое разделение функций между соответствующими организационными подразделениями системы, стоящие перед ними проблемы в осуществлении задачи децентрализации и координации, а также проблемы в области программного и административного управления.

5. При подготовке доклада Инспектор использовал ряд документов Организации Объединенных Наций, особенно два последних доклада Генерального секретаря, а именно "Повестка дня для мира" 2/ и "Повестка дня для развития" 3/, а также доклады ОИГ, в которых конкретно рассматривается роль и деятельность Экономической комиссии для Африки (ЭКА) 4/, Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) 5/, Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА) 6/ и вопросы технического сотрудничества между ПРООН и тремя региональными комиссиями - ЭКА, ЭКЛАК и ЭСКАТО. Весьма полезными оказались также доклады ОИГ, посвященные реформе Организации Объединенных Наций и децентрализации 7/.

6. Инспектор выражает признательность за содействие всем, с кем он проводил консультации. Он также выражает благодарность делегатам за их ценные замечания и сотрудникам Организации Объединенных Наций в Центральном учреждении и регионах. Наконец, Инспектор хотел бы выразить признательность инспектору Б. Прокофьеву, который на начальном этапе работы активно участвовал в подготовке данного исследования до его ухода из Объединенной инспекционной группы.

1. РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОМИССИЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ И СОЦИАЛЬНОМ СЕКТОРАХ

7. Почти с самого начала существования Организация Объединенных Наций считала, что многие проблемы, связанные с экономическим и социальным развитием, могли быть наиболее эффективно решены в тех географических регионах, для которых они характерны. Эта посылка легла в основу создания пяти комиссий для региона Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и Европы (ЕЭК) в 1947 году, региона Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) в 1948 году, Африки (ЭКА) в 1958 году и Западной Азии (ЭСКЗА) в 1973 году. Региональные комиссии играли важную роль в разработке политики экономической интеграции и решении экономических, социальных, политических и экологических вопросов, связанных с устойчивым развитием. Наряду с другими органами Организации Объединенных Наций они вносили активный вклад в осуществление глобальной политики программ, принятых Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом. Сочетание функций региональных комиссий делает их поистине уникальными органами в системе Организации Объединенных Наций. За прошедшие годы они стали главными центрами Организации Объединенных Наций для деятельности в области экономического и социального развития на региональном уровне.

A. Функции региональных комиссий

8. Региональные комиссии Организации Объединенных Наций имеют ряд общих черт, а именно общие цели (повышение уровня развития их членов, содействие сотрудничеству в их соответствующих регионах, между регионами и с другими частями света) и основные функции (сбор, оценка и распространение соответствующих данных, исследование социальных и экономических проблем, разработка и согласование скоординированной политики, осуществление оперативных проектов и т.д.). Еще одной чертой, характерной для всех региональных комиссий, была секторальная организация их программ и кадрового состава. Вместе с тем содержание их программ и программные подходы различаются главным образом вследствие специфики соответствующих регионов, в которых они осуществляют свою деятельность. Так, например, деятельность ЭКЛАК ориентирована преимущественно на исследования, а ЭСКАТО по сравнению с другими комиссиями уделяет значительно больше внимания оперативной деятельности.

9. Вышесказанное не означает, что функции региональных комиссий все эти годы оставались неизменными. Их эволюция под воздействием ряда факторов происходила в различных направлениях. Первое направление, особенно после принятия резолюций 32/197 и 33/202 8/, было связано с расширением деятельности в области технического сотрудничества. На языке программ Организации Объединенных Наций такая деятельность называется "оперативной", тогда как сбор информации и проведение исследований относятся к "основной" деятельности.

10. Второе направление, связанное с усложнением проблем развития, заключалось в постепенном переходе от секторального к межсекторальному подходу. Вместе с тем необходимо признать, что, несмотря на в целом секторальную организацию программ Организации Объединенных Наций, равно как и всего межправительственного механизма Организации Объединенных Наций в экономическом и социальном секторах, в деятельности комиссий в различной степени всегда присутствовал междисциплинарный подход. Так, стремясь реализовать естественные преимущества, связанные с наличием сотрудников, специализирующихся по многим аспектам междисциплинарной деятельности, ЕЭК, например, уделяла первоочередное внимание таким секторальным программам, как экономический анализ, наука и техника, окружающая среда и энергетика. ЭСКАТО организовала и направляла деятельность региональных межучрежденческих комитетов и целевых групп по самым различным аспектам многосекторальной деятельности, например комплексному

развитию сельских районов, окружающей среде и развитию, водным ресурсам, стратегиям социального развития, развитию людских ресурсов и т.д.

11. Однако в последние два-три года многосекторальный подход к проблемам развития стал более ярко проявляться в деятельности региональных комиссий, особенно ЭСКАТО, которая в 1992 году приступила к составлению тематических программ. ЭКЛАК, применявшая многодисциплинарный подход на протяжении ряда лет, в последнее время подготовила ряд межсекторальных исследований, например "Изменение структур производства в условиях социальной справедливости" (1990 год), "Устойчивое развитие: изменение структур производства, социальная справедливость и окружающая среда" (1991 год), "Социальная справедливость и изменение структур производства: комплексный подход" (1992 год), а также ежегодное издание ЭКЛАК "Предварительный экономический обзор по странам региона Латинской Америки и Карибского бассейна".

12. Третьим основным направлением деятельности региональных комиссий является их более широкое участие в решении политических вопросов согласно предложенной Генеральным секретарем в его докладе "Повестка дня для мира" ориентации на обеспечение более тесного взаимодействия между социально-экономическим и политическим секторами Организации. В этой связи можно упомянуть, например, что ЭКЛАК выступила одним из спонсоров регионального совещания стран Латинской Америки и Карибского бассейна в рамках подготовки к Всемирной конференции по правам человека (Сан-Хосе, январь 1993 года). Она также участвовала, хотя и на вторых ролях, в разработке инициатив по укреплению мира в Сальвадоре на основе анализа экономических последствий мирных соглашений; и оказывала техническую поддержку в проведении ряда совещаний глав государств, включая совещание глав государств стран Центральной Америки и Панамы (Панама, декабрь 1992 года; Гватемала, ноябрь 1993 года), совещание глав государств Рио-де-Жанейрской группы (Буэнос-Айрес, декабрь 1992 года; Сантьяго, Чили, ноябрь 1993 года) и Иbero-американского совещания глав государств и правительств (Сан-Сальвадор де Байя, Бразилия, июль 1993 года). Уместно также упомянуть, что ЭКЛАК оказывала поддержку проведению дискуссий по НАФТА (Североамериканскому соглашению о свободной торговле).

13. В прошедшем году ЭКА содействовала мирным переговорам и деятельности по восстановлению в Сомали. Что касается деятельности по предотвращению конфликтов, то ЭКА укрепляет свои возможности в плане более эффективного раннего предупреждения и анализа социальных и экономических событий, которые наносят ущерб безопасности людей в самом широком ее смысле и которые могут создать угрозу миру и стабильности на национальном, субрегиональном и региональном уровнях. На двадцать восьмой сессии Комиссии (3-6 мая 1993 года) было признано, что роль ЭКА в реализации "Повестки дня для мира" заключается в раннем предупреждении и осуществлении деятельности по реабилитации и восстановлению.

14. Наконец, необходимо упомянуть, что в последнее время на мандатах двух комиссий, а именно ЕЭК и ЭСКАТО, серьезно сказалось расширение их членского состава. За последние два года число членов ЕЭК возросло с 34 до 54, а ЭСКАТО - с 48 до 58 (включая 10 ассоциированных членов). Обе комиссии стали самыми крупными форумами в их соответствующих регионах. Новые члены, особенно те из них, которые присоединились к обеим комиссиям в результате распада и системных преобразований в восточной части региона ЕЭК, относятся к числу стран с переходной экономикой и сталкиваются с конкретными проблемами, которые необходимо учитывать в программах работы Комиссии. Таким образом, оказание помощи этим странам в целях включения их в европейскую и мировую экономику станет составной частью общей работы комиссий.

В. Сравнительные преимущества региональных комиссий

15. Изменения, происходящие в мире после окончания "холодной войны", создают, в частности, реальные возможности для становления новых структур национального, регионального и международного разделения труда на основе сравнительных преимуществ. Это явление имеет важное значение для социально-экономической деятельности, осуществляемой Организацией Объединенных Наций, что во многом обусловлено теми серьезными финансовыми трудностями, с которыми сталкивается Организация. По сути, вопрос о передаче функций на региональный уровень практически полностью связан с проблемой использования сравнительных преимуществ соответствующих подразделений Секретариата и других международных организаций, осуществляющих деятельность в этих же областях.

16. В настоящее время широко признается, что потенциальные возможности региональных комиссий обусловлены следующими сравнительными преимуществами:

- a) близость к правительствам стран региона;
- b) способность учитывать меняющиеся или чрезвычайные потребности;
- c) опыт в решении сложных проблем развития на основе использования накопленных многосекторальных знаний;
- d) тесные контакты и сеть координационных центров связи с различными государственными департаментами, межправительственными организациями и НПО в различных секторах экономического и социального развития;
- e) активное участие стран-членов в разработке и осуществлении аналитической работы и оперативной деятельности, что заставляет региональные комиссии постоянно ориентировать свою деятельность на учет новых приоритетов и потребностей их членов;
- f) многолетний опыт установления функциональных связей между основной и оперативной деятельностью. (Такой опыт в различной степени характерен также и для некоторых других департаментов, например ДПРОУ и его предшественника ДТСР.)

17. В дополнение к вышесказанному региональные комиссии имеют индивидуальные преимущества. Признается, например, что ЭСКАТО имеет особые преимущества в осуществлении оперативной деятельности в ряде таких областей, как энергетика, природные ресурсы, дистанционное зондирование и транспорт 9/. По сравнению с другими организациями в Европе к числу сравнительных преимуществ ЕЭК относится ее наиболее всеобъемлющий членский состав, что позволяет ЕЭК выполнять роль многостороннего форума всеевропейского сотрудничества в экономической и смежной областях, имеющего важный трансатлантический аспект. Эта роль ЕЭК была вновь подтверждена на ее сорок восьмой сессии (19-27 апреля 1993 года), что имеет важное значение с учетом того, что в данном регионе действует множество других региональных организаций. ЕЭК обладает также доказанной способностью вырабатывать международные конвенции и другие обязательные документы, участниками которых являются ее государства-члены. Эти преимущества, подкрепляемые ее многолетним и признанным опытом, позволяют Комиссии, по мнению многих членов ЕЭК, подходить к решению региональных проблем с уникальной позиции и поэтому играть важную роль в дополнении и участии в деятельности других учреждений по смежным вопросам 10/.

C. Новые задачи, стоящие перед комиссиями

18. На протяжении уже ряда лет в мире происходят небывалые политические, экономические и социальные перемены. Они не только открывают новые возможности для более тесного сотрудничества в рамках международного сообщества, но и ставят новые задачи.

19. Так, стоящие перед ЭКА проблемы связаны с тем, что экономика ряда африканских стран, находящихся на этапе перехода к многопартийной демократии, страдает от опустошительных междоусобных и гражданских войн. Особенностью Африки является то, что это единственный континент, где с 1980 года по настоящее время продолжается сокращение объема производства, что ведет к снижению среднего уровня дохода и усилению как нищеты, так и голода. К концу 1992 года внешний долг стран Африки достиг 282 млрд. долл. США, что эквивалентно 350 процентам совокупных экспортных поступлений стран Африки.

20. Для решения стоящих перед Африкой в 90-е годы задач были определены 10 стратегических целей: создание согласованной континентальной основы для региональной безопасности, стабильности и мира; создание Африканского экономического сообщества на основе скорейшего осуществления Абуджийского договора; всеобъемлющая программа развития человеческого потенциала; пересмотр роли государства в Африке; устойчивое развитие сельского хозяйства стран континента для достижения продовольственной безопасности; устойчивое развитие промышленности на основе развития обрабатывающих секторов; совершенствование инфраструктуры транспорта, связи и энергетики в целях создания единого африканского рынка; эффективное участие во всех текущих глобальных консультациях по вопросам будущего международного разделения труда; новый прагматичный подход к сотрудничеству стран Африки с развивающимися и развитыми странами; и мобилизация необходимых капитальных ресурсов.

21. В регионе ЕЭК в центре событий были распад и системные преобразования в странах Восточной и Центральной Европы, а также в странах, входивших в состав бывшего Советского Союза. Они не только привели к возникновению совершенно новых внутренних условий, но и создали новые законы для отношений, которые традиционно считались отношениями между Востоком и Западом. Фундаментальный выбор странами Центральной и Восточной Европы демократической политической системы и рыночной экономики привел к тому, что распространенная ранее концепция сотрудничества между странами с различными социально-экономическими системами полностью утратила свою значимость.

22. Как указывалось выше, распад Советского Союза, Югославии и Чехословакии привел к резкому увеличению членского состава ЕЭК с 34 членов два года назад до 54 членов сегодня. Такое увеличение имеет важное значение не только с точки зрения абсолютной величины, но и вследствие того, что оно олицетворяет коренное изменение характера членского состава ЕЭК. В настоящее время половина членов ЕЭК относится к числу стран с переходной экономикой, причем, по данным Комиссии, все эти страны могли бы отвечать установленным ПРООН критериям для установления ОПЗ. Для всех практических целей многие из них относятся к числу развивающихся стран.

23. В этом контексте уместно упомянуть о том, что последние международные события, включая последствия для системы Организации Объединенных Наций процесса преобразований в странах Восточной и Центральной Европы и в Содружестве Независимых Государств, были в числе главных пунктов повестки дня сессии АКК в 1992 году. АКК пришел, в частности, к выводу о том, что предоставление помощи государствам, находящимся на переходном этапе, является одной из задач, для решения которой потребуются коллективные действия всей системы Организации Объединенных Наций с уделением особого внимания укреплению демократических институтов и структур рыночной экономики, оказанию дипломатической помощи в урегулировании конфликтов и гуманитарной помощи 11/. В своей резолюции 48/181 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря изучить "в рамках продолжения нынешнего сотрудничества с

соответствующими международными учреждениями и органами – вопрос о возможных областях экономического и технического сотрудничества между странами с переходной экономикой, а также с развивающимися странами, определив ту роль, которую могла бы играть в этой области система Организации Объединенных Наций, с целью поощрения более широкого участия этих стран в мировом хозяйстве" 12/.

24. Последние политические изменения в регионе ЭСКАТО (успех свободных и справедливых выборов в Камбодже, сокращение масштабов насилия в Афганистане, прогресс в направлении установления демократии в некоторых других странах) значительно улучшили перспективы международного регионального сотрудничества в целях развития. Это находит новое выражение в существующих структурах такого сотрудничества. В этом контексте необходимо упомянуть о том, что уже в течение нескольких лет темпы роста внутрирегиональной торговли неизменно превышают темпы роста глобальной торговли. Однако в условиях высоких средних темпов роста по региону в целом в самом регионе и даже в странах наблюдаются значительные различия в темпах роста. Поэтому особое значение для ЭСКАТО имеют вопросы нищеты, неадекватных уровней здоровья и питания, высокие темпы роста численности населения и ухудшение состояния окружающей среды в некоторых странах региона.

25. На своих сорок девятой (21–29 апреля 1993 года) и пятидесятой (5–13 апреля 1994 года) сессиях Комиссия подчеркнула настоятельную необходимость повышения темпов развития во всех странах региона за счет расширения торговли, увеличения инвестиций и создания национальных потенциалов. В этом контексте в резолюции 49/3 она предложила всем органам Организации Объединенных Наций и соответствующим специализированным учреждениям, а также региональным и субрегиональным межправительственным и неправительственным организациям, многосторонним финансовым учреждениям, учреждениям, занимающимся предоставлением помощи на двусторонней основе, и правительствам стран-доноров оказывать техническую и финансовую помощь наименее развитым, островным развивающимся и находящимся в неблагоприятном положении странам с переходной экономикой в регионе для достижения целей Тегеранской декларации об укреплении регионального сотрудничества в целях индустриализации на основе развития технологии в азиатско-тихоокеанском регионе 13/.

26. На своей сорок девятой сессии Комиссия также отметила наличие возможностей для ее участия в определении социально-экономических параметров деятельности по установлению мира, проводимой Организацией Объединенных Наций в регионе, и для расширения мандата ЭСКАТО в области оказания чрезвычайной гуманитарной помощи. В этой связи уместно упомянуть, что необходимость своевременного установления связи между гуманитарной помощью и программами экономического и социального восстановления в той области, где Комиссия может сыграть определенную роль, является предметом дискуссии между Департаментом по гуманитарным вопросам и комиссиями.

27. В регионе ЭКЛАК отмечались некоторые обнадеживающие признаки и одни из самых серьезных задач в области развития, а именно консолидация плюралистических политических систем и постепенное укрепление демократии в большинстве стран; повышение эффективности макроэкономического управления; постепенное преобразование производительных секторов, повышение международной конкурентоспособности и совершенствование предпринимательского потенциала; увеличение показателей накоплений и инвестиций; и, наконец, возобновление интереса к внутрирегиональному сотрудничеству. К числу основных задач относятся чрезвычайно регрессивная экономическая перестройка, усиление нищеты, ухудшение распределения дохода и усугубление социального неравенства.

28. В Западной Азии, где на региональном сотрудничестве чрезвычайно неблагоприятно сказался кризис в Заливе, необходимость восстановления доверия к коллективной деятельности и

сотрудничеству стала одной из главных задач, стоящих перед ЭСКЗА. Еще одна крупная задача стоит перед регионом в области природных ресурсов, причем главная проблема заключается в неадекватности планирования и управления водными, энергетическими и минеральными ресурсами региона. Задача государств-членов по исправлению этого положения осложняется нехваткой водных ресурсов, неравномерным распределением энергетических ресурсов и отсутствием сформулированных национальных и региональных стратегий сбалансированного учета экологических соображений и потребностей при разведке и эксплуатации природных ресурсов.

* * *

29. К вышесказанному можно добавить, что за прошедшие несколько лет вновь возрос интерес к механизмам интеграции, основанным на общих рынках, таможенных союзах или зонах свободной торговли. В качестве примера усилий по развитию сотрудничества между странами со схожими интересами можно назвать процесс сотрудничества в рамках АТЭС, дискуссии по вопросу о восточноазиатском экономическом союзе, недавнее решение АСЕАН создать зону свободной торговли, деятельность СААРК и Комитета по Меконгу. Продолжается также укрепление группировок, направленных на развитие экономического сотрудничества между развивающимися странами. Возникли крупные экономические пространства, объединяющие ключевых торговых партнеров, что может способствовать либерализации торговли и приданию нового динамизма многосторонней системе торговли посредством эффекта роста.

30. Вместе с тем функционирование этих механизмов без должного учета принципов, правил и дисциплин многосторонности может привести к их замкнутости, переложить бремя структурной перестройки на третьи стороны, вызвать переориентацию торговых потоков и другие проблемы для других стран и увеличить возможность возникновения торговых споров и напряженности. В этой связи необходимо применять принцип компетенции, который означает, что ответственность за решение того или иного вопроса должна лежать на тех структурах, которые могут решить этот вопрос наиболее эффективно. Этот важный принцип предполагает определенное разделение труда и разделение ответственности на различных уровнях – национальном, региональном и глобальном. Что касается упомянутых выше региональных вопросов, то региональные комиссии, безусловно, призваны сыграть в этой связи определенную роль.

31. Из вышесказанного следует, что региональные комиссии сталкиваются с беспрецедентными задачами в политической, экономической и смежных областях. В этой связи неизбежно встает вопрос о том, смогут ли комиссии с учетом имеющихся ресурсов эффективно способствовать решению указанных выше проблем.

32. Инспектор согласен с Генеральным секретарем в том, что региональные комиссии представляют собой уникальный актив и могут внести крупный вклад в укрепление сотрудничества в целях развития. В период, когда укрепление регионального сотрудничества предоставляет возможность для урегулирования конфликтов и обеспечения экономического и социального прогресса в самых разных областях, следует более эффективно использовать потенциал региональных комиссий и их секретариатов в интересах их членов и Организации в целом. Более того, повышение эффективности региональных комиссий усилит влияние деятельности Организации Объединенных Наций на экономическое и социальное развитие и в смежных областях. Это, в свою очередь, в значительной степени зависит от предоставления адекватных финансовых и людских ресурсов. Нынешнее положение с ресурсами и его эволюция на протяжении последних четырех двухгодичных периодов анализируются ниже.

D. Ресурсы комиссий

а) Финансовые ресурсы

33. На долю региональных комиссий приходится значительная часть деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях. Ассигнования на деятельность этих комиссий в регулярном бюджете составляют около 44-45 процентов всех ассигнований, выделяемых на деятельность в этих секторах. Что касается совокупной доли этих комиссий в общем объеме финансирования Организации, то, согласно оценкам Организации Объединенных Наций, она достигнет в бюджетном периоде 1994-1995 годов примерно 7,2 процента. Эта цифра превышает аналогичный показатель за предыдущий двухгодичный период, однако по-прежнему меньше показателя за период 1990-1991 годов (7,6 процента) и за период 1988-1989 годов (8,3 процента). В таблице 1 ниже отражена динамика общего объема ресурсов, выделенных региональным комиссиям в период 1988-1995 годов.

Таблица 1: Финансовые ресурсы региональных экономических комиссий
(в млн. долл. США)

| Региональные комиссии (разделы бюджета) | Пересмотренные ассигнования 1988-1989 годы | | Пересмотренные ассигнования 1990-1991 годы | | Пересмотренные ассигнования 1992-1993 годы | | Смета 1994-1995 годы | |
|--|---|---------|---|---------|---|---------|----------------------|---------|
| | РБ | ВС | РБ | ВС | РБ | ВС | РБ | ВС |
| ЭКА (раздел 15) | 51,2 | 27,9 | 59,1 | 37,2 | 72,0 | 34,3 | 82,7 | 35,0 |
| ЕЭК (раздел 17) | 34,6 | 4,1 | 37,7 | 4,9 | 42,5 | 7,3 | 46,3 | 6,0 |
| ЭКЛАК (раздел 18) | 42,8 | 24,3 | 57,4 | 26,8 | 67,3 | 28,6 | 90,0 | 13,3 |
| ЭСКАТО (раздел 16) | 35,8 | 39,1 | 41,5 | 43,0 | 55,3 | 31,4 | 64,7 | 25,3 |
| ЭСКЗА (раздел 19) | 36,8 | 4,5 | 42,6 | 5,4 | 45,3 | 2,7 | 43,2 | 3,0 |
| Итого, комиссии | 201,2 | 99,9 | 238,3 | 117,3 | 282,4 | 104,3 | 326,9 | 82,6 |
| Всего, Организация Объединенных Наций | 1 444,3 | 2 164,1 | 1 752,4 | 2 945,6 | 1 996,4 | 3 083,6 | 2 228,8 | 3 419,6 |

Источник: Предлагаемые бюджеты по программам за соответствующие двухгодичные периоды.

34. Из приведенной выше таблицы следует, что в период 1988-1993 годов совокупный регулярный бюджет комиссий составлял 13,9-14,1 процента регулярного бюджета Организации. В 1994-1995 годах эта доля увеличится до 14,6 процента, в частности в связи с перераспределением ресурсов в рамках Регулярной программы технического сотрудничества (см. пункты 154-156 ниже).

35. Единообразия в динамике ассигнований по регулярному бюджету для отдельно взятых комиссий не наблюдается. Как следует из таблицы 2 на странице 16, в 1988-1989 годах у всех региональных комиссий наблюдались отрицательные темпы реального роста ассигнований, что объясняется главным образом сокращением путевых расходов персонала, расходов на услуги консультантов, типографские работы по контрактам, пр. У некоторых комиссий, к примеру, до этого отрицательного роста в течение многих лет отмечался нулевой рост бюджетных ассигнований, например в случае ЕЭК - с 1976 года. В 1990-1991 годах нулевой рост в реальном выражении был характерен для трех региональных комиссий (ЭСКАТО, ЕЭК, ЭСКЗА), а ресурсы двух других комиссий росли незначительными темпами (ЭКА - 0,3 процента и ЭКЛАК - 0,9 процента). В 1992-1993 годах только у ЭСКЗА остались нулевые темпы роста бюджета, в то время как ресурсы других комиссий увеличились (ЭКЛАК - 0,7 процента, ЕЭК - 1,3 процента, ЭСКАТО - 2,0 процента и ЭКА - 2,7 процента). В текущем двухгодичном периоде наивысшие темпы роста ресурсов сохраняются у ЭКА (2,7 процента), за которой следует ЭКЛАК (2,1 процента), ЭСКАТО (1,5 процента) и ЕЭК (0,5 процента).

Таблица 2: Ресурсы комиссий по регулярному бюджету: реальные темпы роста

| Комиссия Двухгодичные периоды | Реальные темпы роста (%) | | | | |
|-------------------------------------|--------------------------|-------|-------|--------|-------|
| | ЭКА | ЕЭК | ЭКЛАК | ЭСКАТО | ЭСКЗА |
| 1988-1989 годы | (0,1) | (0,9) | (1,0) | (0,7) | (1,1) |
| 1990-1991 годы | 0,3 | 0 | 0,9 | 0 | 0 |
| 1992-1993 годы | 2,7 | 1,3 | 0,7 | 2,0 | 0 |
| 1994-1995 годы | 2,6 | 0,5 | 2,1 | 1,5 | 0,4 |

Источник: Предлагаемые бюджеты по программам на соответствующие двухгодичные периоды.

36. Учитывая незначительный рост бюджетных ассигнований в текущем двухгодичном периоде, региональные комиссии будут по-прежнему испытывать трудности с проведением своей регулярной деятельности. Так, на двадцать восьмой сессии ЭКА Конференция министров просила Генеральную Ассамблею обеспечить Комиссию необходимыми бюджетными ресурсами, с тем чтобы она, в частности, могла:

- эффективно и действенно провести первую среднесрочную оценку второго Десятилетия транспорта и связи Организации Объединенных Наций в Африке в 1994 году, как предусмотрено в реализационной стратегии;
- организовать два региональных практикума для распространения информации о стратегии и пропаганды целей второго Десятилетия 14/;
- провести мероприятия, направленные на укрепление промышленного сотрудничества в контексте Десятилетия промышленного развития 15/;
- обеспечить выполнение мероприятий в рамках подпрограммы Комиссии 16/ по развитию информационных систем;
- стабилизировать положение с финансированием штатных должностей ИДЭП 17/.

37. В ходе второй части тридцать третьей сессии КПК (6-22 октября 1993 года) несколько делегаций выразили мнение о том, что уровень роста ассигнований в бюджете ЭКА на 1994-1995 годы не соответствует поставленным задачам. Аналогичное мнение высказывалось в отношении бюджетов ЕЭК и ЭСКАТО, особенно учитывая увеличение их рабочей нагрузки и расширение их членского состава 18/.

38. Внебюджетные средства комиссий составляют малую долю внебюджетных средств, имеющих в распоряжении Организации Объединенных Наций. Более того, с течением времени доля региональных комиссий неуклонно сокращалась. Как следует из таблицы 1, в 1988-1989 годах она составляла примерно 4,6 процента всех внебюджетных средств Организации, в 1990-1991 годах - 4,0 процента, в 1992-1993 годах - 3,4 процента. В 1994-1995 годах произойдет ее дальнейшее сокращение до примерно 2,4 процента и в абсолютном выражении она окажется

намного ниже наименьшего показателя в период 1988–1995 годов. В текущем двухгодичном периоде доля внебюджетных средств, выделенных в распоряжение всех региональных комиссий, составит около 25 процентов от общего объема их финансирования по сравнению с 33,2 процента в 1988–1989 годах, 33,7 процента в 1990–1991 годах и 27 процентами в 1992–1993 годах.

39. Что касается отдельно взятых комиссий, то в таблице 1 показано, что сумма внебюджетных средств, выраженная в текущих долларах США, увеличится лишь для ЭКА (1,9 процента) и ЭСКЗА (10,2 процента). У других комиссий произойдет сокращение внебюджетных средств. Внебюджетные средства ЭСКАТО в 1994–1995 годах сократятся почти на 20 процентов после сокращения примерно на 26,9 процента в предыдущем двухгодичном периоде. В 1994–1995 годах внебюджетные средства ЭКЛАК составят менее половины от объема средств, выделенных ЭКЛАК в 1992–1993 годах.

40. В этой связи необходимо также упомянуть, что сократится объем внебюджетного финансирования как из двусторонних, так и из многосторонних источников, в частности из ПРООН и ЮНФПА. Несмотря на это сокращение, ПРООН остается крупнейшим источником финансирования проектов технического сотрудничества, исполняемых региональными комиссиями. Поддержка ЮНФПА, которая выражалась, в частности, в финансировании ряда должностей категории специалистов и категории общего обслуживания, сократится в результате создания групп страновой поддержки ЮНФПА, которое обусловило необходимость перевода финансируемых ЮНФПА региональных советников, базировавшихся в региональных комиссиях, в ЮНФПА/ГСП.

41. Из вышесказанного следует, что сокращение внебюджетных средств наиболее серьезным образом сказывается на деятельности в области технического сотрудничества ЭСКАТО и ЭКЛАК. В частности, серьезные финансовые ограничения испытывают СЕЛАДЕ и три региональных учреждения ЭСКАТО: АТЦПТ, Центр КЗБКК, СИАТО и РССМ.

42. Предметом особого беспокойства для региональных комиссий является сокращение выделяемых им ресурсов на деятельность в области народонаселения. Основными опасениями региональных комиссий в связи с сокращением финансирования ЮНФПА являются, в частности, опасения по поводу: а) серьезного ослабления их нынешнего потенциала в области решения вопросов, касающихся народонаселения; б) дублирования усилий; с) разрыва связей между научно-исследовательской деятельностью, проводимой региональными комиссиями, и консультативными услугами, предоставляемыми ЮНФПА/ГСП, который сказывается на качестве последних; и d) того, что деятельность ЮНФПА/ГСП не распространяется на всех членов и ассоциированных членов комиссий, хотя последним надлежит сыграть полезную роль в областях деятельности, связанных с народонаселением. В этой связи можно отметить, например, что в Балийской декларации, принятой на четвертой Азиатско-тихоокеанской конференции по вопросам народонаселения (19–27 августа 1992 года), расширен мандат секретариата ЭСКАТО по оказанию странам региона помощи в решении многочисленных вопросов, касающихся народонаселения.

43. ЮНФПА указывает три основные причины создания ГСП, а именно: а) объединение экспертов из учреждений Организации Объединенных Наций в рамках одного подразделения, с вытекающим отсюда улучшением координации их деятельности; б) сокращение административного и вспомогательного персонала; и с) функционирование под прямым началом ЮНФПА.

44. Инспектор отмечает, что в программе работы ОИГ на 1994–1995 годы предусматривается проведение углубленного исследования по вопросам нового характера взаимоотношений между ЮНФПА и региональными экономическими комиссиями. Вместе с углубленной оценкой служб технической поддержки (СТП), проводимой по поручению ЮНФПА, это исследование поможет сделать вывод о том, согласуются ли нынешние механизмы взаимодействия в рамках ЮНФПА/групп страновой поддержки с предыдущими механизмами сотрудничества, которые

отводили региональным экономическим комиссиям роль учреждений-исполнителей региональных проектов в области народонаселения, а также национальных проектов в области народонаселения, имеющих конкретное региональное продолжение.

* * *

45. В заключение инспектор хотел бы отметить, что расходы региональных комиссий по статье технического сотрудничества составляют всего лишь около 4 процентов от объема расходов Организации по статье технического сотрудничества, что свидетельствует о второстепенной роли комиссий в ее оперативной деятельности. Инспектор считает, что имеются несомненные возможности для внесения региональными комиссиями более значительного вклада в оперативную деятельность системы Организации Объединенных Наций.

46. Так, в последние годы отмечалось значительное увеличение спроса членов и ассоциированных членов региональных комиссий на деятельность по техническому сотрудничеству в связи с расширением их членского состава, появлением находящихся в неблагоприятном положении стран с переходной экономикой, принятием новых региональных инициатив в области экономического сотрудничества и неотложностью обеспечения экологически безопасного и устойчивого развития. Растущий спрос на деятельность региональных комиссий в области технического сотрудничества является общей чертой для всех географических регионов.

47. Поскольку ожидается дальнейшее сокращение взносов ПРООН и ЮНФПА на программы технического сотрудничества региональных комиссий, исключительное значение приобретает проблема обеспечения более широкой поддержки со стороны двусторонних доноров и альтернативных способов получения ресурсов. В этой связи следует напомнить, что Генеральная Ассамблея, сессии региональных комиссий и другие межправительственные органы неоднократно выражали серьезную озабоченность по поводу недостаточности имеющихся ресурсов на цели оперативной деятельности. Так, Генеральная Ассамблея в своих резолюциях 44/211 и 47/199 подчеркивала "необходимость значительного, соразмерного с растущими потребностями развивающихся стран увеличения объема ресурсов на оперативную деятельность в целях развития на предсказуемой, постоянной и гарантированной основе" 19/.

48. Не умаляя значения попыток, направленных на мобилизацию растущего объема финансовых средств со стороны двусторонних доноров, необходимо, однако, признать, что международные организации и правительства во всем мире испытывают такой спрос на свои ресурсы, который зачастую намного превышает их возможности по мобилизации новых средств. Сегодня как никогда остро ощущается необходимость экономного распределения ограниченных ресурсов государств-членов и направления их в те области, где они принесут наибольшую пользу. Непосредственным отражением этой ситуации является неблагоприятное изменение тенденций движения ресурсов по линии помощи в целях развития во всем мире, в том числе сохранение объема ОПР стран-доноров на прежнем уровне.

49. Что касается альтернативных методов получения ресурсов, то одной из возможностей является пересмотр и реформа систем бюджетных и внебюджетных ассигнований. В этой связи следует напомнить, что ЭКОСОС в своей резолюции 1992/43 рекомендовал всем соответствующим органам системы развития Организации Объединенных Наций при подготовке программ в области технического сотрудничества координировать свою работу с региональными комиссиями в целях достижения более эффективного и целенаправленного использования имеющихся ресурсов, большей согласованности действий и, следовательно, более значимых и весомых результатов 20/.

50. Региональным комиссиям также надлежит играть активную роль в этой связи. На пятидесятой сессии ЭСКАТО, например, некоторые делегации предложили секретариату изучить

возможность применения стратегии многократного использования ресурсов путем внимательного изучения деятельности других учреждений Организации Объединенных Наций, в частности деятельности ПРООН, в регионе. Они далее предложили секретариату вступить в серьезный диалог с ПРООН и АзБР 21/.

51. Одним из эффективных средств обеспечения оптимального использования ограниченных ресурсов и избежания дублирования работы в регионах стало бы создание региональными комиссиями и глобальными программами, такими, как ЮНЕП, ЦНПООН и ЮНКТАД (в отношении ЮНФПА см. пункты 42-44 выше), совместных групп в тех случаях, когда все эти программы намерены сохранять или планируют укреплять региональные отделения. Многолетний опыт работы Отдела ЕЭК/ФАО по сельскому хозяйству и лесоматериалам, а также совместного Отдела ЭСКЗА/ФАО по сельскому хозяйству, например, показывает, что такого рода соглашение между региональными комиссиями и глобальными программами может быть успешным и экономически эффективным для соответствующих партнеров. Специализированные учреждения и глобальные программы следует поощрять к созданию совместных групп/отделов с участием региональных комиссий с целью обеспечения более систематического подхода к вопросам оказания помощи странам их регионов.

52. Еще одной возможностью для более эффективного и результативного использования ограниченных ресурсов комиссий является осуществление проектов посредством более широкого сотрудничества с другими соответствующими учреждениями, действующими в экономической, социальной и смежных областях в соответствующих регионах. Ввиду финансовых ограничений взаимодополняемость деятельности этих учреждений и региональных комиссий приобретает растущее значение. Поэтому инспектор считает, что в работе комиссий следует учитывать деятельность, проводимую другими региональными учреждениями Организации Объединенных Наций, а также деятельность глобальных организаций (например, многосторонних финансовых учреждений), двусторонних доноров и неправительственных организаций, действующих в тех же самых или смежных областях. Региональным комиссиям следует составить перечень этих организаций вместе с анализом областей их компетенции и программ работы, что помогло бы им: а) выявить области, в которых деятельность региональных комиссий была бы наиболее эффективной, и, следовательно, определить соответствующие приоритеты; б) наладить с ними более тесное сотрудничество; и с) обеспечить взаимодополняемость деятельности.

53. По мнению инспектора, региональным комиссиям следует направлять все большую долю своих ресурсов в приоритетные области, в которых они могут внести уникальный и значительный вклад и либо скорректировать, либо упразднить те виды деятельности, которые не относятся к этой категории. В полной мере используя свои сравнительные преимущества, включая имеющийся многосекторальный опыт, комиссии должны стремиться стать образцовыми центрами для проведения конкретных мероприятий регионального или субрегионального характера или мероприятий для конкретных стран, имеющих региональное продолжение.

б) Людские ресурсы

Таблица 3: Людские ресурсы региональных комиссий
Организации Объединенных Наций
 (регулярный бюджет)

| Должности | 1988-1989 годы | | | 1990-1991 годы | | | 1992-1993 годы | | | 1994-1995 годы* | | |
|-----------|----------------|----|-------|----------------|----|-------|----------------|----|-------|-----------------|----|-------|
| | С | ОО | Итого | С | ОО | Итого | С | ОО | Итого | С | ОО | Итого |
| Комиссии | | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | |
|--------|-----|-------|-------|-----|-------|-------|-----|-------|-------|-----|-------|-------|
| ЭКА | 222 | 377 | 599 | 211 | 374 | 585 | 220 | 375 | 595 | 221 | 377 | 598 |
| ЕЭК | 114 | 92 | 206 | 114 | 92 | 206 | 115 | 92 | 207 | 115 | 92 | 207 |
| ЭКЛАК | 178 | 345 | 523 | 176 | 345 | 521 | 178 | 345 | 523 | 180 | 346 | 526 |
| ЭСКАТО | 180 | 314 | 494 | 180 | 314 | 494 | 181 | 414 | 495 | 181 | 327 | 508 |
| ЭСКЗА | 98 | 188 | 286 | 99 | 188 | 287 | 99 | 188 | 287 | 102 | 187 | 289 |
| Всего | 792 | 1 316 | 2 108 | 780 | 1 313 | 2 093 | 793 | 1 314 | 2 107 | 799 | 1 329 | 2 128 |

* В цифрах на 1994-1995 годы не отражены дополнительные должности, которые будут выделены региональным комиссиям в результате децентрализации деятельности в области энергетики и природных ресурсов.

Источник: Бюджетные документы Организации Объединенных Наций.

54. В таблице выше приведены общие данные о людских ресурсах региональных комиссий, как они отражены в официальных документах, легко доступных государствам-членам. Эти данные показывают, что за период 1994-1995 годов существенных изменений в численности персонала по регулярному бюджету не произошло.

55. Положение с людскими ресурсами в разных региональных комиссиях неодинаково, однако в ЕЭК и ЭСКЗА оно является самым тяжелым. Так, вследствие нулевых темпов роста бюджета в течение десяти лет число штатных сотрудников ЕЭК не увеличилось. Кроме того, в ходе кампании по сокращению штатов 1989 года ЕЭК потеряла 12 процентов своих штатных должностей (всего 27 должностей). В настоящее время с 207 штатными должностями ЕЭК является самой маленькой среди региональных комиссий. Она имеет также и наименьшее число внебюджетных должностей.

56. До недавнего времени в ЕЭК, ЭСКАТО и ЭСКЗА сохранялись весьма высокие уровни вакансий. Секретариаты этих комиссий объясняют такие уровни вакансий в первую очередь мораторием 1987 года, а также недавним мораторием на набор персонала и незначительным количеством сделанных из него исключений. В случае ЭСКЗА к основным факторам высокого уровня вакансий относились также неопределенность в вопросе о местонахождении штаб-квартиры секретариата и неспособность некоторых государств-членов полностью использовать свои квоты на заполнение технических должностей 22/.

57. Вопросы высоких уровней вакансий и их последствий для осуществления всемирных программ неоднократно поднимались на сессиях комиссий, в том числе на семнадцатой сессии ЭСКЗА 23/ и на сорок седьмой и сорок восьмой сессиях ЕЭК. К примеру, ЕЭК на своей сорок седьмой сессии приняла решение В (47) о выделении надлежащих ресурсов для приоритетных секторов ЕЭК, которое было препровождено непосредственно Генеральному секретарю как выражение серьезной обеспокоенности Комиссии этим вопросом. В решении Е (48) Комиссия вновь выразила обеспокоенность тем, что незаполненные вакансии категории специалистов серьезно препятствуют выполнению как технической, так и практической работы, представляющей важность для государств-членов, а также серьезно ограничивают возможности секретариата реагировать на возрастающие потребности стран, находящихся на переходном этапе. Далее Комиссия указала на имеющиеся трудности процедурного характера с набором квалифицированного персонала и вновь подтвердила важное значение, которое государства-члены придают безотлагательным мерам в целях выделения ресурсов, необходимых для поддержания действенности и эффективности работы ЕЭК.

58. Обеспокоенность по поводу высоких уровней вакансий в региональных комиссиях, особенно в ЕЭК, и воздействия этого на результаты деятельности Комиссии была выражена также рядом делегаций в ходе тридцать третьей сессии КПК 24/.

59. Бюджетный отдел Секретариата Организации Объединенных Наций информировал инспектора о том, что за последнее время в региональных комиссиях было заполнено значительное число вакансий, в результате чего уровни вакансий снизились. Однако уровни вакансий в ЭСКЗА и ЭСКАТО по-прежнему намного превышают общий уровень вакансий (в 1993 году - 7,6 процента для категории специалистов и 1,6 процента для категории общего обслуживания). По состоянию на конец мая 1994 года региональные комиссии имели следующие уровни вакансий:

| | <u>Сотрудники категории специалистов</u> | <u>Сотрудники категории общего обслуживания</u> |
|--------|--|---|
| ЭКА | 5,8% | 3,8% |
| ЕЭК | 6,1% | 3,4% |
| ЭКЛАК | 5,5% | 1,7% |
| ЭСКАТО | 12,0% | 6,1% |
| ЭСКЗА | 15,3% | 8,0% |

60. Вместе с тем следует отметить, что в таблице 3 на странице 11 не показано ни количество младших сотрудников категории специалистов (МСКС), ни количество экспертов, работающих на безвозмездной основе. Как упоминалось в предыдущем докладе ОИГ (см. JIU/REP/90/3), должностным лицам в Центральном учреждении неизвестно фактическое число сотрудников, работающих в региональных комиссиях, поскольку последние не обязаны сообщать данные по двум вышеупомянутым категориям сотрудников. Эти должностные лица не имеют также точного представления о профессиональном составе персонала комиссий. Инспектор считает, что оба эти фактора затрудняют учет и отчетность, которые нуждаются в совершенствовании. В этой связи следует напомнить, что в резолюции 48/218 Генеральному секретарю было рекомендовано создать к 1 января 1995 года транспарентную и эффективную систему подотчетности и ответственности.

II. ПРЕДЫДУЩИЕ ПОПЫТКИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

61. Реформа структуры и функций Организации Объединенных Наций – фактически непрерывный процесс. За прошедшие годы, начиная с первого десятилетия существования Организации, целый ряд групп экспертов и межправительственных органов рассматривал вопрос о функционировании Организации Объединенных Наций в экономическом и социальном секторах и делал рекомендации в отношении необходимых изменений, в том числе в отношении передачи полномочий в порядке децентрализации на региональный уровень. Однако немногие рекомендации имели долгосрочный эффект.

62. Одну из своих наиболее энергичных попыток перестройки организационных механизмов международного экономического сотрудничества Организация Объединенных Наций предприняла в 70-е годы. Двумя основными целями были:

а) обеспечение более всеобъемлющего подхода к вопросам оказания помощи в целях развития посредством улучшения координации между учреждениями Организации Объединенных Наций, занимающимися соответствующими видами деятельности; и

б) увеличение степени децентрализации деятельности, проводимой в Центральном учреждении.

Достижение последней цели могло бы обеспечить перевод некоторых элементов программ и соответствующего персонала ближе к деятельности на местах, в частности в региональные комиссии.

A. Исследование потенциала и его результаты

63. Исследование потенциала 25/, известное также под названием "доклада Джексона", подготовило почву для усилий по проведению перестройки в 70-е годы. В принципе, в докладе рекомендовалось проведение радикальной организационной реформы системы развития Организации Объединенных Наций и предлагались два нововведения: а) комплексная система составления программ, т.е. цикл координации развития Организации Объединенных Наций; и б) концептуальный проект системы информации.

64. В соответствии с системой циклов большая часть объема ресурсов, ожидаемого в течение данного периода, отводилась на выполнение страновых программ, при этом для каждой страны устанавливались "ориентировочные плановые задания" (ОПЗ), а остальная часть направлялась на проведение региональных и глобальных проектов.

65. В ответ на содержащуюся в докладе критику в отношении структуры системы ее центральные органы были полностью реорганизованы и были созданы четыре региональных отделения, соответственно, для деятельности в странах Африки к югу от Сахары, в Азии, в Латинской Америке и на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Таким образом, региональная ориентация в деятельности Организации Объединенных Наций в области развития стала более заметной.

66. В декабре 1970 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 2688 (XXV) о потенциале системы развития Организации Объединенных Наций. Эта резолюция явилась воплощением сложившегося в 1970 году консенсуса по вопросу о деятельности ПРООН и ее взаимосвязи со специализированными учреждениями и другими частями системы. Принятие этой резолюции положило начало применению принципа составления программ по странам и всем вытекающим отсюда последствиям для оперативной деятельности. Концепцию ПРООН как центрального фонда в системе Организации Объединенных Наций также можно связать с консенсусом 1970 года.

B. Резолюция 32/197 и ее осуществление

а) Мандат комиссий

67. В 1975 году группа экспертов, учрежденная резолюцией A/RES/3343 (XXIX) Генеральной Ассамблеи, распространила доклад, озаглавленный "Новая структура Организации Объединенных Наций для целей международного экономического сотрудничества" 26/. Доклад подготовил почву для проведения перестройки и охватывал как вопросы существа, так и процедурные вопросы.

68. В 1977 году, приняв резолюцию 32/197, Генеральная Ассамблея предприняла еще одну серьезную попытку провести перестройку экономического и социального секторов Организации Объединенных Наций. Эта перестройка, сопровождавшаяся в течение двух лет напряженными переговорами и обсуждениями, была тесным образом связана с программой установления нового международного экономического порядка, принятой на шестой и седьмой специальных сессиях Генеральной Ассамблеи, проведенных соответственно в 1974 и 1975 годах. В резолюции было предусмотрено значительное число изменений, в том числе структурных, в функционировании Организации Объединенных Наций, включая создание должности Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества. В этой резолюции были также предусмотрены изменения в деятельности Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и других форумов для ведения переговоров.

69. Для целей настоящего доклада необходимо отметить, что в разделе IV приложения к резолюции 32/197 Ассамблея наиболее полно – со времени утверждения круга ведения

региональных комиссий – сформулировала директивные положения об ожидаемом вкладе этих комиссий.

70. Так, в пункте 19 этого раздела предусматривается, что "региональные комиссии должны иметь возможность полностью осуществлять под руководством Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета свою роль главных общих центров экономического и социального развития в рамках системы Организации Объединенных Наций для своих соответствующих регионов с должным учетом обязанностей специализированных учреждений и других органов Организации Объединенных Наций в конкретных секторальных областях и координирующей роли Программы развития Организации Объединенных Наций в отношении деятельности по техническому сотрудничеству" 27/. Определяя региональные комиссии как "главные общие центры экономического и социального развития", резолюция 32/197 фактически ставит вопрос о взаимоотношениях между центром и регионами в экономической и социальной структурах Организации Объединенных Наций в новом ракурсе, в котором региональные комиссии призваны играть для стран-членов своих регионов примерно такую же роль, какую Экономический и Социальный Совет и Генеральная Ассамблея играют в экономическом и социальном секторах на глобальном уровне.

71. В пункте 20 резолюция 32/197 призывает региональные комиссии "осуществлять коллективное руководство и нести коллективную ответственность за координацию и сотрудничество на региональном уровне" 28/ с учетом особых нужд и условий их соответственных регионов. В резолюции предусматривается, что региональные комиссии могут созывать периодические совещания, в случае необходимости, в целях улучшения координации соответствующей экономической и социальной деятельности системы Организации Объединенных Наций в их соответствующих регионах.

72. Особое значение для региональных комиссий имеет та часть резолюции, которая касается укрепления связей между региональными комиссиями и организациями системы Организации Объединенных Наций, в том числе создания надлежащих механизмов "с тем, чтобы региональные комиссии могли активно участвовать в оперативной деятельности, осуществляемой через систему Организации Объединенных Наций" 29/. В резолюции предусматривается также предоставление необходимых полномочий и выделение надлежащих бюджетных и финансовых ресурсов, с тем чтобы комиссии могли эффективно выполнять свои возросшие обязанности (пункт 26).

b) Осуществление

i) Децентрализация

73. Вопрос об осуществлении положений этой резолюции, касающихся региональных комиссий, подробно рассматривался затем в Экономическом и Социальном Совете и на Генеральной Ассамблее. По результатам этих обсуждений Ассамблея и Совет приняли ряд резолюций, в том числе резолюции Генеральной Ассамблеи 33/202 от 29 января 1979 года 30/ и 37/214 от 20 декабря 1982 года 31/, в которых основное внимание уделялось процессу децентрализации и роли региональных комиссий в области оказания технической помощи. Так, в резолюции 33/202 региональным комиссиям был предоставлен статус учреждений-исполнителей (часть V, пункт 3).

74. При рассмотрении видов деятельности, в отношении которых децентрализация представлялась целесообразной, Генеральный секретарь стремился сохранить и усилить целостный характер роли и функций Организации Объединенных Наций в общем и не допустить чрезмерного дробления деятельности на региональном или глобальном уровне. В своем докладе, представленном Генеральной Ассамблее в 1984 году, Генеральный секретарь определил далее четыре конкретных вида деятельности, подлежащих децентрализации: а) деятельность, которая требует эмпирических

исследований и анализа данных и информации в основном на региональном/субрегиональном уровне; b) последующая деятельность на региональном, субрегиональном и национальном уровнях после проведения таких мероприятий, как международные годы и годовщины, а также международные конференции; c) деятельность по определению возможностей и потенциалов на региональном, субрегиональном и национальном уровнях: определение числа технических учреждений и организаций, например, в рамках программы по науке и технике; и d) деятельность по содействию экономическому и техническому сотрудничеству между развивающимися странами 32/.

75. Однако этот процесс децентрализации не привел к какому-либо существенному перераспределению сотрудников Организации Объединенных Наций в отделения на местах. И это неудивительно, поскольку должности создавались в контексте конкретных программ и в силу самого характера этого процесса перераспределить должности или занимающих их сотрудников Центральных учреждений оказалось совсем непросто 33/.

76. В 1988 году в своем докладе Генеральному директору по вопросам развития и международного экономического сотрудничества независимый консультант, представляя замечания о ходе осуществления резолюции 32/197 отметил: "Центростремительные тенденции в системе Организации Объединенных Наций в том, что касается увеличения численности персонала штаб-квартир и детального централизованного руководства программой и административного управления, по-прежнему доминируют" 34/. Кроме того, он заметил, что параллельно с определенным расширением функций управления и увеличением численности соответствующего персонала региональных комиссий в области финансов, кадров и административной деятельности произошло еще большее увеличение управленческого персонала в Центральных учреждениях в Нью-Йорке под предлогом необходимости детальным образом контролировать работу возросшего числа административных сотрудников в региональных комиссиях 35/.

77. Хотя справедливо будет сказать, что к настоящему времени произошла лишь ограниченная децентрализация в плане передачи полномочий Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций региональным комиссиям, гораздо большая степень децентрализации в области передачи полномочий с глобального уровня на региональный достигнута различными органами и учреждениями Организации Объединенных Наций, что выразилось в учреждении ими своих собственных региональных, субрегиональных и национальных программ и отделений. Однако эта децентрализация осуществлялась фрагментарно, нескоординированно и, стало быть, неэффективно, при наличии элементов дублирования. Однако, если на страновом уровне децентрализация сопровождалась усилиями по объединению этих не связанных между собой начинаний путем создания системы координаторов-резидентов, то на региональном уровне аналогичных попыток пока не делалось.

78. В своем недавнем докладе о "Децентрализации организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/92/6) Объединенная инспекционная группа пришла к выводу о том, что "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" 36/. Автор настоящего доклада полностью разделяет эту точку зрения.

ii) Коллективное руководство и координация

79. Что касается роли региональных комиссий в вопросах коллективного руководства и координации, то стоит отметить, что они предпринимают определенные усилия в целях обеспечения координации сотрудничества в своих соответствующих регионах. Они, по сути,

возглавили работу по проведению периодических межучрежденческих консультаций в отдельных областях. Так, при выполнении своих координационных функций ЭКА наладила связи в области совместного составления программ и установила официальные рабочие контакты с целым рядом специализированных учреждений и других подразделений Организации Объединенных Наций, включая ФАО, ЮНЕСКО, ЮНФПА. Она сыграла также ведущую роль в подготовке и проведении Десятилетия транспорта и связи в Африке и в подготовке и принятии Генеральной Ассамблеей Программы действий Организации Объединенных Наций по обеспечению экономического подъема и развития в Африке. ЕЭК играет аналогичную роль в области перевозки опасных грузов. ЭСКАТО обеспечила организацию и функционирование региональных межучрежденческих комитетов и целевых групп в различных областях многосекторальной деятельности, таких, как комплексное развитие сельских районов, окружающая среда и развитие, водные ресурсы, стратегия социального развития, развитие людских ресурсов, пр. Однако в целом можно сказать, что роль региональных комиссий в вопросах коллективного руководства и сотрудничества по-прежнему является скорее вспомогательной, нежели ведущей 37/. Ни в резолюции 32/197, ни в последующих резолюциях, касающихся региональных комиссий, они не были наделены полномочиями и ресурсами в объеме, необходимом для выполнения этой роли.

80. В ходе ряда проведенных в последнее время межправительственных совещаний подчеркивалась необходимость укрепления роли региональных комиссий в области обеспечения коллективного руководства и координации деятельности системы Организации Объединенных Наций, имеющей региональную направленность. В частности, на двадцать восьмой сессии ЭКА участники Конференции министров африканских стран, ведающих вопросами экономического развития и планирования, призвали Генеральную Ассамблею и Экономический и Социальный Совет "обеспечить региональные комиссии обновленными директивными рамками, в которых конкретизировались бы далеко идущий процесс реорганизации системы Организации Объединенных Наций, перераспределение обязанностей между ее подразделениями и роль региональных комиссий как составных частей единой программы Организации Объединенных Наций" 38/. Они призвали также Генерального секретаря Организации Объединенных Наций "укрепить путем принятия конкретных мер роль Экономической комиссии для Африки как коллективного руководителя и координатора деятельности системы Организации Объединенных Наций, имеющей региональную направленность, с тем чтобы обеспечить рациональное осуществление стратегических целей экономического развития Африки в контексте Новой программы Организации Объединенных Наций по обеспечению развития в Африке в 90-е годы" 39/.

81. На сорок девятой сессии ЭСКАТО (21-29 апреля 1993 года) было предложено предоставить комиссиям соответствующие полномочия для выполнения ими функций по координации региональной деятельности Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с соответствующими программами и специализированными учреждениями Организации 40/. Это предложение отражено в резолюции 49/10 Комиссии, в которой особо отмечалась "настоятельная необходимость в координации региональной и субрегиональной оперативной деятельности организаций, программ и фондов Организации Объединенных Наций, а также деятельности специализированных учреждений на региональном уровне" 41/. Комиссия настоятельно призвала к тому, чтобы была усилена роль ЭСКАТО на региональном уровне с учетом сравнительных преимуществ, которые имеют региональные комиссии. Было также указано, что исполнительные секретари региональных комиссий должны стать главными представителями Генерального секретаря, отвечающими за деятельность в экономической, социальной и смежных областях в их соответствующих регионах, и что ЭСКАТО должна играть ведущую координирующую роль в регионе.

iii) Пути перехода к региональному управлению

82. Как показано в других частях настоящего доклада, процесс децентрализации деятельности, проведенный специализированными учреждениями и глобальными программами Организации

Объединенных Наций, привел к значительному увеличению числа их программ и отделений на местах. Для повышения эффективности системы Организации Объединенных Наций на местах стало необходимым интегрировать эти не связанные между собой подразделения, когда это уместно.

83. Значительный прогресс в этой связи достигнут на страновом уровне благодаря созданию системы координаторов-резидентов, однако на региональном уровне практически ничего подобного сделано не было. Чтобы в рамках Организации Объединенных Наций осуществлялась подлинная координация, она должна пронизывать все уровни: глобальный, страновой и, разумеется, региональный.

84. Учитывая наличие множества региональных отделений и других подразделений, финансируемых одними и теми же государствами-членами, нелишне подумать о взаимодополняемости и поднять ряд вопросов, в том числе вопрос о сотрудничестве между региональными комиссиями и другими программами Организации Объединенных Наций (например, ЦНПООН, ПРООН, ЮНФПА, ЮНЕП). В теории решить этот вопрос проще простого, однако на практике наладить сотрудничество с другими программами Организации Объединенных Наций региональным комиссиям часто труднее, чем с учреждениями, не входящими в систему Организации Объединенных Наций.

85. Имеются также возможности для совершенствования сотрудничества между региональными комиссиями и специализированными учреждениями. В межучрежденческих комитетах и целевых группах, работающих на региональном уровне, регулярно говорится о том, что утвержденные бюджеты по программам соответствующих органов и учреждений Организации Объединенных Наций ограничивают их возможности в плане корректировки текущих или планируемых мероприятий в целях усиления взаимодополняемости и устранения возможного частичного или полного дублирования работы и в целях реализации потенциала, заключенного в тесном межучрежденческом сотрудничестве. Они постоянно заявляют, что не могут скорректировать свои бюджеты по программам, поскольку в их основу заложены директивы, полученные ими от своих руководящих органов.

86. Необходимо найти пути преодоления этих трудностей, по крайней мере в отношениях между организациями и органами Организации Объединенных Наций, с тем чтобы можно было обеспечить координацию работы не на словах, а на деле. С окончанием "холодной войны" возникла новая неотложная потребность в международном развитии и во всем мире возросла надежда на достижение экономического прогресса. Другие многосторонние учреждения, включая Всемирный банк, привлекают ресурсы и создают потенциал как для оказания технической помощи, так и для обеспечения координации развития. Организации системы Организации Объединенных Наций должны укрепить и упорядочить свой взаимодополняющий потенциал в этих областях. Именно в этом, по мнению Инспектора, государствам-членам надлежит сыграть важную роль, занимая более скоординированные позиции в директивных органах системы Организации Объединенных Наций, включая Генеральную Ассамблею, ЭКОСОС, Исполнительный совет ПРООН, сессии региональных комиссий, по вопросам деятельности, проводимой учреждениями, организациями и другими органами системы в экономической, социальной и смежных областях.

87. Помимо обеспечения взаимодополняемости на уровне системы Организации Объединенных Наций, ощущается растущая проблема обеспечения взаимодополняемости с организациями, не входящими в систему Организации Объединенных Наций. Фактически региональные отделения системы Организации Объединенных Наций работают в условиях все более тесной конкуренции с целым рядом других правительственных и неправительственных организаций. Рост числа региональных соглашений и организаций – характерное явление современного мира. Только в

Юго-Восточной Азии их насчитывается более 350. Ежегодно региональные организации предоставляют помощь в целях развития в объеме примерно 5,5 млрд. долл. США.

88. Необходимость регионального управления очевидна, и возникла насущная необходимость определения в недвусмысленной форме конкретной программы Организации Объединенных Наций, которая возглавила бы работу на региональном уровне. Избежать вопроса о выборе такой программы невозможно. Согласно резолюции 32/197 такой программой должны быть региональные комиссии, однако в некоторых регионах сложилась иная практика. Сравнительные преимущества в данном случае являются решающим фактором, и они заключаются скорее в конкурентоспособности, а не во взаимодополняемости.

89. Поэтому Инспектор поддерживает идею укрепления деятельности региональных комиссий в целях взаимной поддержки деятельности глобальных программ и специализированных учреждений в их соответствующих регионах, в частности путем определения возможности проведения совместных видов деятельности, мероприятий по составлению программ и координационных совещаний и предоставления им мандата главных учреждений-исполнителей региональных и субрегиональных программ в рамках системы Организации Объединенных Наций. Однако он считает, что такой мандат не должен препятствовать привлечению региональными комиссиями других учреждений и программ Организации Объединенных Наций в качестве коллективных руководителей конкретных программ, когда это уместно.

90. Инспектор дает высокую оценку усилиям Генерального секретаря на уровне АКК, направленным на укрепление координирующей и коллективной руководящей роли региональных комиссий посредством более систематического проведения межучрежденческих консультаций (годовых совещаний) для обзора общих тенденций и обмена информацией по программам и инициативам различных организаций. Вслед за этими совещаниями в течение года могли бы проводиться консультации по конкретным видам деятельности, эффективность которых может повыситься благодаря расширению межучрежденческого сотрудничества. В случае успеха такая схема сотрудничества может стать регулярным механизмом, своего рода "региональным АКК", представляющим доклады и подотчетным центральному АКК в отношении региональной и субрегиональной деятельности. Аналогичным образом, региональные комиссии могут быть преобразованы в подлинные "комплексные региональные центры Организации Объединенных Наций", что явится важным шагом вперед по пути осуществления резолюции 32/197. Инспектор считает, что вышеописанное укрепление межучрежденческих механизмов на региональном уровне в потенциале может обеспечить значительную экономию средств.

91. Поэтому Инспектор приветствует эту инициативу Генерального секретаря и предлагает государствам-членам через своих представителей в директивных органах организаций системы Организации Объединенных Наций оказать ей необходимую поддержку.

С. "Доклад Бертрана"

92. В 1985 году Инспектор ОИГ Морис Бертран распространил доклад, озаглавленный "Некоторые соображения по поводу реформы Организации Объединенных Наций" 42/ (JIU/REP/85/9). Основная идея доклада, подкрепленная критическим анализом Организации Объединенных Наций, состояла в том, что это учреждение нуждается не просто в модернизации, а в радикальной реформе, с тем чтобы лучше оправдывать те надежды, которые по-прежнему возлагает на него значительная часть народов Объединенных Наций. Основным аргументом состоял в том, что недостатки системы Организации Объединенных Наций носят не методологический, а структурный характер и что система является настолько раздробленной, что в сложных структурах учреждений невозможно разобраться.

93. Реформа, по мнению автора доклада, должна вести к формированию представления о всемирной организации третьего поколения в соответствии с требованиями современного мира. В докладе также говорилось, что основное внимание должно быть сосредоточено на изменении структур поддержки развития и создании подлинного всемирного экономического форума. В конечном счете следовало бы стремиться к созданию "экономической системы Организации Объединенных Наций" наряду с ее политической системой.

94. Особый интерес для настоящего исследования представляет аргумент о том, что, для того чтобы добиться успеха, системе Организации Объединенных Наций следует рассматривать развитие как комплексный, междисциплинарный и региональный процесс. Отсюда вытекает следующий логический шаг – предложение преобразовать нынешнюю структуру с ее централизованными секторальными учреждениями в сеть региональных учреждений или предприятий, занимающихся вопросами развития.

95. Аспект развития в рамках реформы системы Организации Объединенных Наций, по мнению Бертрана, должен быть перенесен на региональный уровень. Составной частью структур стали бы все основные программы, такие, как ПРООН, МПП, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и пр., и большинство служб технического сотрудничества при основных учреждениях, включая региональные экономические комиссии Организации Объединенных Наций и региональные службы специализированных учреждений. Это привело бы к полному переводу всей деятельности системы Организации Объединенных Наций в области развития на региональный уровень.

96. Хотя в заключительной части доклада не делалось официальных рекомендаций, он содержал мнения и выводы относительно возможной реформы системы Организации Объединенных Наций, дающие богатую пищу для размышления, и явился ценным вкладом в проводимые в жизнь в настоящее время различные начинания, включая передачу полномочий в порядке децентрализации на региональный уровень.

D. "Группа 18"

97. Группа межправительственных экспертов высокого уровня, учрежденная в 1985 году Генеральной Ассамблеей для обзора эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций ("Группа 18"), сформулировала следующие принципы, касающиеся деятельности региональных экономических комиссий:

а) деятельность Организации Объединенных Наций должна быть децентрализована, где это уместно (рекомендация 5);

б) подразделения, отвечающие за исследования, анализ и оперативную деятельность в области экономических и социальных вопросов, должны более гибко реагировать на изменения обстановки на глобальном и региональном уровне (рекомендация 39) 43/.

98. Что касается последнего момента, то "Группа 18" сделала конкретное замечание о том, что "некоторые мероприятия региональных комиссий не в полной мере отвечают нынешним потребностям государств-членов в соответствующих регионах" 44/. Она также пришла к выводу о том, что "необходимо углублять специализацию в важных для государств-членов областях, наряду с этим учитывая необходимость избегать дублирования и частичного совпадения с деятельностью других организаций системы Организации Объединенных Наций" (рекомендация 27) 45/.

99. Общеизвестно, что по результатам работы Группы экспертов высокого уровня была принята резолюция 41/213 Генеральной Ассамблеи 46/, которая в свою очередь привела к целому ряду изменений и реформ в функционировании Организации Объединенных Наций. Они были

направлены на повышение эффективности административных и финансовых аспектов функционирования Организации Объединенных Наций, чего давно добивались государства-члены. Однако эти реформы в целом не затронули деятельность Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях.

Е. Специальная комиссия ЭКОСОС

100. Еще одной попыткой провести перестройку, которая не привела ни к каким изменениям, но вместе с тем имеет важное значение, была работа Специальной комиссии ЭКОСОС по углубленному исследованию структуры и функций межправительственного механизма Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях. Специальная комиссия была создана в соответствии с рекомендацией 8 "Группы 18" и должна была предложить меры по проведению реформ. Однако, несмотря на девять сессий, проведенных в период с марта 1987 года по май 1988 года, Специальная комиссия не смогла принять какие-либо существенные выводы и сделать конкретные рекомендации.

101. Одна из основных причин отсутствия прогресса заключалась в коренном расхождении взглядов различных групп государств-членов в отношении целей и содержания реформы 47/. Фонд Стэнли, организующий дискуссии с участием хорошо известных экспертов, высокопоставленных дипломатов и старших должностных лиц Организации Объединенных Наций, отметил в одном из своих недавних докладов: "Возможности проведения реформы в экономическом и социальном секторах ограничены из-за отсутствия ясного политического консенсуса в отношении роли ООН в этой области. Роль лидера в разработке международной экономической политики взяли на себя другие международные организации, например Международный валютный фонд и Всемирный банк, и такие политические группировки, как Группа семи промышленно развитых стран. Предложения реорганизовать экономический механизм Организации Объединенных Наций порождают вопросы относительно цели реформы" 48/.

102. Другой причиной, как представляется, явилось твердое желание некоторых государств-членов сократить сферу охвата деятельности Организации Объединенных Наций и расходы на нее, которое не разделило большинство членов Комиссии.

103. Однако инспектор считает, что работа Специальной комиссии, как и последовавшие за этим обсуждения сначала в ЭКОСОС, а затем в Генеральной Ассамблее, сослужили хорошую службу. Эти обсуждения способствовали лучшему пониманию механизма функционирования Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и послужили питательной почвой для многих полезных идей, которые затем были претворены в конкретные действия. Благодаря им произошли также некоторые конкретные улучшения, особенно в функционировании ЭКОСОС, кульминацией которых стало принятие на возобновленной сорок пятой сессии Генеральной Ассамблеи резолюции 45/264.

* * *

104. Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что в ходе предыдущих попыток проведения перестройки были сделаны в целом те же самые выводы относительно того, какого рода изменения могут привести к улучшению работы Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях. Предыдущие рекомендации по проведению перестройки и реформы в большинстве своем, за некоторыми исключениями, не были до конца выполнены и имели, следовательно, ограниченный эффект. Это можно объяснить несколькими причинами. Во-первых, неспособность государств-членов прийти к единому мнению относительно всеобщих целей и задач Организации Объединенных Наций крайне затруднила процесс изменения механизма, призванного обеспечивать достижение этих целей и задач. Во-вторых, сопротивление

бюрократического аппарата оказалось труднопреодолимым. Это особенно справедливо в случае передачи полномочий в порядке децентрализации на места. Третьей причиной, по мнению Инспектора, явился недостаток руководящего начала в предыдущих попытках провести перестройку.

105. Последнее связано и с тогдашней неспособностью Секретариата выступить инициатором реформы изнутри и стимулировать правительства. В этой связи в 1985 году один из бывших исполнительных секретарей региональных комиссий признал, что даже после десяти лет службы в Организации он не мог "понять, почему (мы) руководящие должностные лица, избранные как будто благодаря своим выдающимся политическим и профессиональным качествам, (оказываемся) оказываются гораздо более умелыми в защите своих интересов, в процедурном манипулировании бумагами и в нахождении подходящих объяснений недостаткам, чем в решении фундаментальных вопросов и вопросов существа, не говоря уже о том, чтобы вдохновлять собственным примером и вести за собой других". И тут же ставит вопрос: "Мы служим Уставу и Организации - или себе? Проверкой нашей способности . . . явилась бы наша готовность выслушать подобные нелицеприятные вопросы и дать на них честный ответ". Признавая тот неоспоримый факт, что именно Генеральный секретарь явился инициатором нынешнего процесса перестройки, Инспектор хотел бы заметить, что борьба за свои интересы, о которой упомянул автор процитированного выше документа, еще не прекратилась.

III. ТЕКУЩИЙ ЭТАП ПЕРЕСТРОЙКИ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОМИССИИ

A. Новый подход

106. Состоявшееся 31 января 1992 года заседание Совета Безопасности на уровне глав государств имело для Организации Объединенных Наций историческое значение. В ходе заседания, в частности, Генеральному секретарю было предложено подготовить анализ и рекомендации об укреплении и повышении эффективности Организации по целому ряду направлений. Генеральному секретарю был также дан мандат на проведение структурной перестройки Секретариата Организации Объединенных Наций.

107. В ходе последнего этапа перестройки государства-члены и Генеральный секретарь предпринимали усилия по комплексной оценке функционирования Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях и разработке всеобъемлющего комплекса мер реорганизации и реформы с учетом общей цели структурной перестройки и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях. Эта цель определяется в резолюции 45/177 Генеральной Ассамблеи как "необходимость более эффективного и действенного функционирования межправительственного механизма Организации Объединенных Наций и структур его секретариатского обеспечения в экономической, социальной и смежных областях в целях укрепления международного экономического сотрудничества и содействия развитию развивающихся стран" 49/.

108. Что касается реализации общей цели перестройки экономического и социального секторов, то возобновленная сорок пятая сессия, в ходе которой была принята резолюция 45/264, стала поистине крупной вехой в деятельности Организации. Генеральная Ассамблея решила целый ряд задач: во-первых, она утвердила основные руководящие принципы процесса реформ; во-вторых, она определила сроки реорганизации; и, в-третьих, она приняла решение о реорганизации деятельности ЭКОСОС за счет а) консолидации регулярных сессий Совета и б) проведения этапа заседаний высокого уровня в целях совершенствования функций Совета по разработке политики и этапа координации, с тем чтобы дать Совету возможность более эффективно решать вопросы координации в рамках системы Организации Объединенных Наций.

109. В соответствии с основными принципами и руководящими направлениями перестройки, определенными в резолюции 45/264, предусматривалось, в частности, что:

- проведение перестройки входит в сферу компетенции прежде всего правительств и ее надлежит осуществлять именно в этом контексте и что Генеральному секретарю как главному административному должностному лицу Организации Объединенных Наций предлагается оказывать помощь и содействие в этой области;
- процесс перестройки и активизации следует проводить в соответствии с четким мандатом, определенным Генеральной Ассамблеей;
- перестройка и активизация деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях должны обеспечить сохранение демократических принципов, которые лежат в основе процесса принятия решений в Организации Объединенных Наций;
- необходимо сохранять и укреплять принцип транспарентности и открытости в деятельности системы Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях;
- процесс перестройки и активизации деятельности следует изучать и осуществлять, обеспечивая наиболее действенное и эффективное использование финансовых и людских ресурсов системы Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях 50/.

110. В этом контексте необходимо напомнить о том, что в ходе обсуждения резолюции 45/264 государства-члены подняли два важных дополнительных вопроса, а именно:

- перестройка и активизация деятельности Организации Объединенных Наций должны осуществляться на основе комплексного подхода; и
- реформа будет эффективной в том случае, если она будет основана не исключительно на упрощенных критериях финансовой эффективности, а на существенных изменениях, направленных на преобразование соответствующих органов в эффективные инструменты экономического и социального развития.

111. В резолюции 45/264 также указывалось, что обзор структуры Секретариата будет необходимо провести на основе договоренностей, которые будут достигнуты в процессе перестройки и активизации работы. В этом контексте к Генеральному секретарю была обращена просьба "провести обзор структуры Секретариата в экономической, социальной и смежных областях с учетом результатов возобновленной сорок пятой сессии Генеральной Ассамблеи, будущей работы и других соответствующих резолюций, в тех случаях, когда это необходимо, и представить Ассамблее на ее сорок седьмой сессии доклад по данному вопросу с рекомендациями, которые он сочтет целесообразными" 51/. Отметив, что руководство работой Секретариата входит в обязанности Генерального секретаря, Генеральная Ассамблея просила его в неотложном порядке "принять в рамках его компетенции и согласно Уставу и соответствующим резолюциям Ассамблеи меры по упорядочению деятельности Секретариата в экономической, социальной и смежных областях в целях интенсификации процесса перестройки и активизации работы, осуществляемого под руководством Ассамблеи, и представить доклады по данному вопросу Ассамблее на ее сорок шестой и сорок седьмой сессиях" 52/. К Генеральному секретарю была также обращена просьба представлять Генеральной Ассамблее начиная с ее сорок седьмой сессии ежегодные доклады о ходе работы по реализации на практике результатов процесса перестройки и активизации деятельности в

экономической, социальной и смежных областях, в которых его просили давать информацию относительно любой согласованной рекомендации, которая не была выполнена в надлежащие сроки.

112. Основные принципы и направления перестройки и активизации деятельности Организации Объединенных Наций, определенные в резолюции 45/264 Генеральной Ассамблеи, были вновь подтверждены в резолюции 46/235 от 13 апреля 1992 года. В приложении II ("Принципы перестройки и активизации деятельности") к резолюции 48/162 от 20 декабря 1993 года Генеральная Ассамблея подчеркнула, что "нынешняя реформа и все будущие усилия по реформе должны базироваться на соблюдении и развитии этих резолюций и отвечать принципам, провозглашенным в Уставе Организации Объединенных Наций..." 53/.

113. В рамках описанного выше общего подхода Генеральная Ассамблея в своей резолюции 46/235 определила, в частности, что региональные комиссии должны в полной мере иметь возможность выполнять свои функции под руководством Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета и что их эффективность следует повысить. Она также заявила, что региональные комиссии, "особенно расположенные в развивающихся странах, следует также усилить с точки зрения их мероприятий и участия в оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций с учетом общих целей процесса перестройки и активизации деятельности" 54/.

114. В этой же резолюции региональным комиссиям было предложено представить рекомендации для рассмотрения Генеральной Ассамблеей на ее сорок седьмой сессии. Эти рекомендации были представлены Генеральным секретарем в контексте его доклада о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях 55/.

115. Основная сессия ЭКОСОС 1992 года имеет особое значение, поскольку на ней были приняты четыре резолюции, касающиеся комиссий. В резолюции об укреплении роли региональных комиссий (резолюция 1992/43) Совет настоятельно призвал их "принять меры, которые позволили бы им в полной мере играть свою роль в оказании своим государствам-членам, в частности развивающимся странам, помощи в содействии ускорению и обеспечению устойчивости развития на основе комплексного подхода" 56/. Он рекомендовал всем соответствующим органам системы развития Организации Объединенных Наций при подготовке программ технического сотрудничества координировать их работу с региональными комиссиями в целях более эффективного и целенаправленного использования имеющихся ресурсов, обеспечения согласованности действий и, следовательно, достижения более значимых и весомых результатов. Совет подчеркнул роль и важный вклад региональных комиссий в осуществление решений, принятых Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), особенно решений, содержащихся в Повестке дня на XXI век. Он также подчеркнул важное значение участия региональных комиссий в постоянно осуществляемом процессе реформ в экономической и социальной областях.

116. В резолюции 1992/45 о постоянно действующей связи Европа-Африка через Гибралтарский пролив Совет просил Генерального секретаря, принимая во внимание соответствующие приоритеты, выделить из имеющихся ресурсов на 1992-1993 годы необходимые средства Экономической комиссии для Африки (ЭКА) и Европейской экономической комиссии (ЕЭК).

117. В резолюции 1992/51 об укреплении Экономической комиссии для Африки в целях решения задач развития Африки в 90-е годы Совет настоятельно призвал Исполнительного секретаря изучить все возможности установления или укрепления связей Комиссии с межправительственными организациями африканских стран, специализированными учреждениями

системы 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 со специализированными учреждениями, а также создания специального подразделения в рамках секретариата Комиссии для координации возросшей совместной деятельности Комиссии и неправительственных организаций.

118. Как указано в пункте 32 выше, укрепление регионального сотрудничества является залогом разрешения конфликтов и экономического и социального прогресса во многих сферах. В результате этого складывается консенсус по вопросу о необходимости более эффективного использования потенциала региональных комиссий и секретариатов на благо их членов и Организации в целом. С учетом нынешнего финансового положения Организации Объединенных Наций и необходимости применения целостного подхода задача укрепления региональных комиссий может быть решена за счет а) реорганизации самих комиссий (их программ работы, конференционных структур, вспомогательных механизмов и секретариатов) и б) передачи функций Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях на региональный уровень. Более подробно оба процесса рассматриваются ниже.

В. Реорганизация региональных комиссий

119. Инспектор разделяет мнение Генерального секретаря о том, что с учетом таких сравнительных преимуществ, как близость к государствам-членам, а также их жизненно важной роли в ряде секторальных направлений деятельности и многодисциплинарных подходов результатом текущего этапа перестройки должно быть укрепление региональных комиссий. Под укреплением региональных комиссий Инспектор понимает не только простую передачу ресурсов и предоставление соответствующих полномочий, что в принципе имеет важное значение, но и рационализацию их деятельности, совершенствование отчетности и повышение качества работы. В этом контексте Инспектор хотел бы напомнить об упомянутой Генеральным секретарем в его выступлении в Генеральной Ассамблее 2 ноября 1993 года необходимости осуществления деятельности комиссий в соответствии с согласованной организационной стратегией и децентрализации и предоставления более широких полномочий в сочетании с повышением отчетности.

120. По мнению Инспектора, укрепление региональных комиссий должно быть также основано на принципе взаимодополняемости работы комиссий, Центральных учреждений и глобальных программ, соответствующих правительственных и неправительственных организаций с учетом имеющихся сравнительных преимуществ. Поэтому, как уже говорилось в настоящем докладе (см. пункт 53 выше), региональным комиссиям необходимо в большей степени сосредоточивать их ресурсы в приоритетных областях, где они могут внести уникальный и важный вклад, и реорганизовать или прекратить деятельность, не относящуюся к данной категории. Комиссиям необходимо стремиться к тому, чтобы стать примером для подражания в осуществлении конкретных видов деятельности в их соответствующих регионах.

а) ЭКА

121. В течение года, предшествовавшего проведению двадцать восьмой сессии ЭКА (24 апреля–6 мая 1993 года), был принят ряд мер для расширения внутренних возможностей Комиссии и укрепления ее программы оказания помощи государствам-членам. Программа Комиссии была реорганизована на основе девяти групп вопросов, что преследовало цель как обеспечения взаимодополняемости, так и создания возможностей для максимального содействия усилиям государств-членов ЭКА в области развития. Комиссия соответствующим образом реорганизовала свой межправительственный механизм. Она, в частности: а) ликвидировала Исполнительный комитет и Технический комитет экспертов; б) создала Технический

подготовительный комитет полного состава в составе должностных лиц высокого уровня для решения различных вопросов, представляемых для рассмотрения ежегодными заседаниями и конференциями министров; с) объединила Конференцию африканских специалистов по планированию, Конференцию африканских статистиков и Конференцию африканских демографов в Объединенную конференцию африканских специалистов по планированию, статистиков и демографов. Такая реорганизация позволит а) рационализировать составление расписаний и подготовку конференций и совещаний; б) избежать частичного и полного дублирования усилий; с) уменьшить частоту проведения совещаний; d) добиться экономии; и е) повысить представленность.

122. Уместно также упомянуть, что в настоящее время осуществляется структурная перестройка секретариата. Она направлена главным образом на рационализацию структуры отделов, секций и подразделений в целях обеспечения взаимодополняемости взаимосвязанных программ и укрепления многодисциплинарного подхода к решению проблем.

б) ЕЭК

123. В 1990 году в связи с радикальными переменами в регионе и необходимостью определения ее роли в новой Европе Комиссия предприняла новый углубленный обзор своей программы, структуры и методов работы. Результаты этого обзора нашли свое отражение в двух имеющих историческое значение решениях Комиссии О (45) и Р (45).

124. Так, в решении О (45) определены новые направления деятельности ЕЭК, четко отражающие изменение интересов и приоритетов ее государств-членов в контексте новых экономических и политических реальностей в регионе, а также сравнительные преимущества ЕЭК. В этом решении ЕЭК определила пять приоритетных областей деятельности, а именно: окружающую среду, транспорт, статистику, упрощение процедур торговли и экономический анализ. В этих областях особое внимание уделяется:

- ЕЭК как форуму по разработке международно-правовых документов на региональном уровне в области окружающей среды и мер по их выполнению;
- роли Комитета по внутреннему транспорту в согласовании стандартов и положений относительно конструкции транспортных средств, перевозки опасных грузов, безопасности дорожного движения и таможенных требований и в развитии связанных транспортных инфраструктур;
- центральной роли Конференции европейских статистиков;
- разработке электронного обмена данными как одного из средств упрощения процедур торговли;
- экономическому анализу как одному из средств усиления экономических связей и многостороннего сотрудничества между странами-членами и с другими регионами мира.

В этом же решении ЕЭК утвердила общие направления работы в секторах, не относящихся к приоритетным, в целях содействия процессу экономических реформ и интеграции в глобальную экономику стран с переходной экономикой.

125. Важное значение решения О (45) заключается не только в том, что в нем определены приоритетные области деятельности Комиссии, но и в том, что оно позволяет Комиссии использовать имеющиеся ресурсы в областях, где она имеет международно признанную репутацию

и может наиболее эффективно способствовать процессу перехода в странах Центральной и Восточной Европы. В решении О (45) также был подтвержден выбор Комиссией принципа устойчивого развития в качестве основы для всей ее соответствующей деятельности; внесены дополнительные уточнения в ее программу работы, межправительственный механизм и расписание заседаний, при уделении большего внимания неофициальным совещаниям; подчеркнута необходимость укрепления сотрудничества и координации деятельности с другими программами Организации Объединенных Наций, учреждениями системы Организации Объединенных Наций и действующими в регионе учреждениями, не связанными с Организацией Объединенных Наций (Европейский союз, ОЭСР, ЕБРР, Совет Европы, ЕАСТ), с тем чтобы избежать дублирования усилий и обеспечить оптимальное использование ресурсов.

126. В решении Р (45) Комиссия постановила сократить продолжительность своей годовой сессии до семи рабочих дней и ввела практику проведения ежеквартальных специальных совещаний для обеспечения постоянного рассмотрения работы ЕЭК в свете быстрого изменения обстановки в регионе. На эти совещания были возложены следующие задачи: а) консультации по программным вопросам, касающимся деятельности Комиссии; б) содействие подготовке ежегодных сессий Комиссии; с) наблюдение за ходом реализации программ работы Комиссии и обеспечение адекватного и оперативного выполнения решений Комиссии, в частности решений О (45) и Р (45); и d) выработка любых необходимых рекомендаций Исполнительному секретарю по работе Комиссии, включая вопросы, касающиеся максимально эффективного использования наличных кадровых и финансовых ресурсов, а также предотвращение ненужного дублирования.

127. В рамках процесса реформ Комиссия постановила использовать новый подход Экономического и Социального Совета и разделила свою ежегодную сессию на два сегмента, один из которых посвящен вопросам политики, а другой – координации программ.

с) ЭКЛАК

128. Во исполнение резолюций 40/237 и 41/213 Генеральной Ассамблеи об эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций ЭКЛАК приняла резолюцию 489 (PLЕН.19) о рационализации своего собственного межправительственного механизма за счет ликвидации сессионных комитетов по водным ресурсам и населенным пунктам. Правительства государств – членов ЭКЛАК также признали, что проведение сессий раз в два года вместо ежегодных сессий в соответствии с практикой других региональных комиссий и заседаний Комитета полного состава в межсессионный период обеспечивает эффективное и практичное функционирование Комиссии.

129. После принятия резолюций 45/177 и 45/264 Генеральной Ассамблеи на своей двадцать четвертой сессии (Сантьяго, 8–15 апреля 1992 года) ЭКЛАК приняла резолюцию 520 (XXIV), озаглавленную "Перестройка и активизация деятельности Организации Объединенных Наций в экономических и социальных областях: роль и функции Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна", в которой правительства государств – членов Комиссии выразили свою убежденность в том, "что простота межправительственного механизма системы ЭКЛАК (включающего ИЛПЕС и СЕЛАД) и порядок проведения сессий Комиссии раз в два года показали свою эффективность с точки зрения достижения целей Комиссии".

130. Секретариат ЭКЛАК также претерпел существенные изменения. Двенадцать организационных подразделений – отделов, групп, центров или проектов – были объединены в пять отделов (производство, производительность и управление; международная торговля, транспорт и финансы; планирование программ и операции; статистика и экономические прогнозы; окружающая среда и населенные пункты). В ходе дальнейшей внутренней реорганизации, которая будет проведена в ближайшем будущем, а) будут объединены отделы природных ресурсов и энергетики и

окружающей среды и населенных пунктов; b) будет выбрано более подходящее место в организационной структуре для Группы по участию женщин в процессе развития; и c) будут укреплены другие отделы в целях учета утвержденных государствами-членами приоритетных мандатов.

131. Резюмируя меры по перестройке, принятые ЭКЛАК на протяжении ряда последних лет, можно отметить, что:

a) рационализация межправительственного механизма ЭКЛАК позволяет правительствам государств-членов более эффективно определять программу работы секретариата и контролировать ее осуществление;

b) реорганизация секретариата облегчает контроль и руководство деятельностью, осуществляемой его различными организационными подразделениями, а также создание многодисциплинарных исследовательских групп.

d) ЭСКАТО

132. В 1992 году, после длившегося три года обсуждения направлений рационализации своей деятельности, ЭСКАТО постановила (резолюция 48/2) принять тематический программный подход и уменьшить число подпрограмм с 15 до 6. В соответствии с этим на своей сорок восьмой сессии ЭСКАТО пересмотрела свою вспомогательную структуру (структуру конференций), которая в настоящее время включает a) три тематических комитета (региональное экономическое сотрудничество, окружающая среда и устойчивое развитие, борьба с нищетой на основе обеспечения экономического роста и социального развития), b) два прочих комитета (статистика, транспорт и связь) и c) два специальных органа (наименее развитые и не имеющие выхода к морю развивающиеся страны и островные тихоокеанские развивающиеся страны). Тематическая ориентация программы официально действует с 1 января 1994 года.

133. После реорганизации вспомогательных структур комиссии секретариат ЭСКАТО приступил к всестороннему изменению своей программы работы с переходом от секторального к тематическому многодисциплинарному подходу. Так, например, программа ЭСКАТО в области борьбы с нищетой, осуществление которой началось в двухгодичном периоде 1994-1995 годов, основана на применении целостного подхода к решению проблем в следующих основных областях: a) стратегия роста и структурная реформа, b) развитие людских ресурсов, c) участие женщин в процессе развития, d) социальное развитие, социальные услуги и социальная безопасность, e) вопросы народонаселения, включая миграцию сельского населения в города, f) сельскохозяйственное развитие и развитие сельских районов и g) населенные пункты и урбанизация.

134. В резолюции 48/2 исполнительному секретарю было также предложено провести реорганизацию секретариата, с тем чтобы расширить его возможности по обслуживанию тематической вспомогательной межправительственной структуры Комиссии и осуществлению его пересмотренной программы работы. В соответствии с этим исполнительный секретарь предложил новую организационную структуру секретариата ЭСКАТО, которая функционирует на предварительной основе до утверждения Генеральным секретарем с 17 января 1994 года. На своей пятидесятой сессии (апрель 1994 года) Комиссия выразила удовлетворение в связи с созданием межотделческих рабочих групп, которые, по ее мнению, являются полезным и новаторским средством осуществления тематических программ и позволяют обеспечить более широкие и эффективные функциональные связи между соответствующими отделами. В этой связи Комиссия подчеркнула значимость осуществления направленных на достижение практических результатов конкретных тематических проектов 57/.

е) ЭСКЗА

135. На сессии ЭСКЗА, состоявшейся 29–31 мая 1994 года, была предложена реорганизация подпрограмм на основе тематического подхода. Эта реорганизация приведет к объединению существующих 15 подпрограмм в пять новых подпрограмм, касающихся а) рационального использования природных ресурсов и окружающей среды; б) повышения качества жизни; с) экономического развития и сотрудничества; d) регионального развития и глобальных изменений; и е) особых вопросов. В ходе реорганизации особое внимание будет уделяться многодисциплинарному подходу в деятельности Комиссии и связи между дисциплинами. Рационализация межправительственного механизма ЭСКЗА и соответствующая реорганизация ее секретариата также входят в число перспективных задач, стоящих перед Комиссией. Что касается секретариата ЭСКЗА, то особое внимание будет уделяться созданию целевых групп и многодисциплинарных групп, возглавлять которые будут те организационные подразделения, которые вносят основной вклад в работу таких групп.

* * *

136. В заключение можно отметить, что в условиях быстрых перемен в политической, экономической и социальной обстановке в их соответствующих регионах региональные комиссии со всей очевидностью продемонстрировали свою способность удивительно быстро адаптироваться к радикально новой ситуации и связанным с ней задачам. Так, реорганизация межправительственного механизма и секретариатов была осуществлена некоторыми региональными комиссиями до того, как Генеральная Ассамблея предложила учреждениям, организациям и другим органам системы Организации Объединенных Наций "осуществлять соответствующим образом меры по перестройке в рамках областей их компетенции" 58/.

137. В процессе пересмотра своих приоритетов региональные комиссии предприняли серьезную попытку обеспечить для себя важную и полезную роль в меняющихся структурах сотрудничества в их соответствующих регионах. Это касается в первую очередь ЕЭК. Упомянутые выше решения свидетельствуют о том, что ЕЭК стремится перерасти из координационного центра межсистемного сотрудничества прошлых лет в такую организацию, которая являет собой пример для подражания в тех конкретных областях деятельности, которые, по единодушному решению ее членов, составляют ее сферу компетенции.

С. Перестройка Секретариата Организации Объединенных Нацийа) Первый этап

138. Очевидно, что любая реорганизация межправительственного механизма в экономической и социальной областях должна находить свое выражение в реорганизации (размерах, составе) услуг, предоставляемых Секретариатом. Реорганизация межправительственного механизма и перестройка Секретариата представляют собой две стороны одной медали. По соображениям логики, изменения в Секретариате должны были производиться вслед за изменениями в межправительственном механизме. Однако в ходе первого этапа нынешней реформы Организации Объединенных Наций перестройка началась с Секретариата. Некоторые аналитики высказывали соображения, что в данном случае телегу запрягли впереди лошади. По мнению Инспектора, выбранный подход полностью оправдан по двум простым причинам. Во-первых, с течением времени сложная многоярусная структура Секретариата стала препятствовать осуществлению функций Организации в экономической и социальной областях. На необходимость упрощения соответствующих подразделений Секретариата неоднократно указывали государства-члены на таких форумах, как Генеральная Ассамблея, ЭКОСОС, АКК, Исполнительный совет ПРООН и т.д. Меры, принятые Генеральным секретарем, со всей очевидностью продемонстрировали его главную цель –

максимально повысить воздействие работы Организации Объединенных Наций в области экономического и социального развития. Во-вторых, в отсутствие давно назревших решений о реформе межправительственного механизма Генеральный секретарь не имел иного выбора, как использовать мандат, данный ему заседанием Совета Безопасности на уровне глав государств.

139. В качестве первого шага в рамках такой перестройки Генеральный секретарь ликвидировал обременительную структуру прямого подчинения ему 30-40 высших должностных лиц 59/. В дополнение к сокращению 14 должностей высокого уровня и реорганизации политического сектора Секретариата Генеральный секретарь провел крупную реформу, направленную на слияние пяти ранее независимых подразделений в экономической и социальной областях в один новый Департамент по экономическому и социальному развитию (ДЭСР). Новый Департамент объединил мандаты и функции бывшего Управления Генерального директора по вопросам развития и международным экономическим и социальным вопросам, Центра по науке и технике в целях развития, Центра по транснациональным корпорациям и Департамента по техническому сотрудничеству в целях развития 60/. Эта мера способствовала "оказанию нового синергетического воздействия на три следующих основных направления деятельности Центральные учреждений: общесистемная координация и политическая ориентация, научные исследования, анализ и изучение важных глобальных экономических и социальных вопросов, а также деятельность в области технического сотрудничества в развивающихся странах, создавая таким образом основу для второго этапа, охватывающего все экономические и социальные секторы Организации" 61/. Эти меры были утверждены Генеральной Ассамблеей 62/ и в самой Организации и за ее пределами рассматривались как "решительное начало".

b) Второй этап и связанные с ним трудности

140. В конце 1992 года Генеральный секретарь приступил к осуществлению второго этапа перестройки, решение по которому было в конечном счете принято Генеральной Ассамблеей в мае 1993 года. Несмотря на совпадение общих целей - ликвидация дублирования и обеспечение большей согласованности и эффективности, - эти два этапа значительно различались по масштабам и методологии.

141. На первом этапе перестройка была направлена исключительно на департаменты Центральные учреждений и применительно к экономическому и социальному секторам включала слияние всех экономических и социальных отделов и департаментов в Нью-Йорке в единое подразделение. Несмотря на значительные изменения в Центральные учреждениях, первый этап не сказался на общем положении дел с точки зрения распределения функций между Центральными учреждениями и другими частями Организации.

142. В отличие от этого второй этап перестройки касался экономического и социального секторов Организации в целом. В его основу был положен общесистемный обзор функций, которые наиболее эффективно осуществлялись в Центральные учреждениях, и тех функций, которые могли бы более эффективно осуществляться другими подразделениями в рамках Организации. Его результатом на основе рекомендаций Группы независимых консультантов высокого уровня было существенное перераспределение функций и ресурсов между Центральными учреждениями и другими отделами и глобальными программами Организации.

43. Подходы ко второму этапу перестройки были изложены Генеральным секретарем в его заявлении в Генеральной Ассамблее 2 ноября 1992 года. В этом заявлении было дано новое определение функций Центральные учреждений в экономической и социальной областях, которые были разбиты на три группы - координация политики, экономическая и социальная информация, анализ политики и поддержка развития, что впоследствии послужило основой для создания новых структур в Центральные учреждениях, основанных на трех департаментах - Департаменте по

координации политики и устойчивому развитию (ДКПУР), Департаменте по экономической и социальной информации и анализу политики (ДСИАП) и Департаменте по поддержке развития и управленческому обслуживанию (ДПРОУ).

144. Задача выработки более "комплексного подхода" к развитию решалась за счет слияния в одном департаменте в Центральных учреждениях (ДКПУР) функций основной поддержки Экономического и Социального Совета и Комиссии по устойчивому развитию (в связи с чем на ЮНСЕД первоначально предусматривалось создание отдельной организационной единицы), а также функций координации в поддержку Всемирного продовольственного совета (которые до этого осуществлялись отдельным секретариатом в Риме). Отдел социального развития и Отдел по улучшению положения женщин, расположенные в Вене, также были включены в структуру этого департамента, что послужило развитию концепции унифицированного подхода к социальному и экономическому развитию.

145. Еще одним направлением реорганизации была передача ЮНКТАД мероприятий в области технологий и транснациональных корпораций, которые до этого осуществлялись в Центральных учреждениях, что позволило ликвидировать дублирование деятельности и способствовало обеспечению комплексного подхода к вопросам торговли, финансов, инвестиций, технологии и развития.

146. Не менее важным в этой связи было объявленное намерение Генерального секретаря возложить ответственность за подготовку к предстоящим конференциям на существующие департаменты, с тем чтобы предотвратить создание специальных подразделений, которые в прошлом после проведения глобальных конференций, как правило, становились постоянными единицами в структуре Организации.

147. Первый этап перестройки, несомненно, в значительной степени облегчил реорганизацию и другие реформы, проводившиеся в ходе второго этапа. Хотя число департаментов в Центральных учреждениях по сравнению с первым этапом увеличилось, число должностей высокого уровня, которое было в значительной степени сокращено в ходе первого этапа, не изменилось. Более того, в ходе второго этапа была проведена значительная консолидация отдельных секретариатских подразделений в экономической и социальной областях, а также существенная рационализация общей структуры Организации в этой области. Говоря о своем намерении уделять пристальное внимание контролю и координации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях, Генеральный секретарь отметил, что "четкое разграничение обязанностей в более простых структурах параллельно с мероприятиями по устранению дублирования и накладок может пойти далеко вперед по пути решения проблемы координации".

148. С самого начала данного процесса Генеральный секретарь ясно заявлял о том, что, по его мнению, "ключевой вопрос состоит в том, как достичь равновесия между Центральными учреждениями и другими центрами, с одной стороны, и региональными структурами – с другой" и что "стрелка весов слишком сдвинулась в сторону центра". В этой связи тот факт, что конкретные меры, касающиеся региональных комиссий, не стали составной частью комплекса предложений, представленных Генеральной Ассамблее, хотя и оправдывается в определенной степени масштабами проводившейся в ходе этого этапа реорганизации, вызывает сожаление с учетом нереализованных возможностей в плане децентрализации. К сожалению, последующая деятельность в этой связи еще не принесла желаемых результатов.

149. Реакция в связи со вторым этапом перестройки в значительной мере отличалась от оценки результатов первого этапа. По мнению некоторых критиков этого решения, содержание записки Генерального секретаря, озаглавленной "Перестройка и активизация деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях" (A/47/753) по ряду

важных аспектов отличалось от направленности его предшествующих докладов, например "Повестка дня для мира" (A/47/277), "Доклад о работе Организации" (A/47/1), "Укрепление международного сотрудничества в целях развития: роль системы Организации Объединенных Наций" (E/1992/82 и Add.1) и его предшествующих заявлений, в частности заявления, сделанного 2 ноября 1992 года во Втором комитете 63/.

150. Они также утверждали, что создание трех новых департаментов в Центральном учреждении привело к увеличению общего числа конкретных подразделений, занимающихся экономическими, социальными и экологическими вопросами, до 18, что противоречит намерению Генерального секретаря применять комплексный подход к развитию. По их мнению, эта мера может иметь следующие последствия: а) усиление конкуренции за ограниченные бюджетные ресурсы Организации Объединенных Наций и б) дублирование деятельности и дополнительные проблемы координации деятельности этих многочисленных подразделений в отсутствие ликвидированного Управления Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества.

151. В ходе рассмотрения соответствующего раздела предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1994-1995 годов на тридцать третьей сессии КПК в связи с ДЭСИАП было отмечено, что "предлагаемая программа работы дублирует некоторые мероприятия организаций системы Организации Объединенных Наций и бреттон-вудских учреждений" 64/. Было также отмечено, что "предлагаемая программа работы департамента содержит некоторые мероприятия, которые не были включены в среднесрочный план на период 1992-1997 годов и в отношении которых в настоящее время нет юридического обоснования" 65/. В отношении ДПРОУ некоторые делегации отмечали, что его предлагаемая программа работы также содержит "ряд мероприятий, дублирующих деятельность других департаментов и управлений в экономическом и социальном секторах" 66/. Другие делегации подчеркивали необходимость координации деятельности между ДПРОУ, ДЭСИАП, ДКПОР, ЮНКТАД, ПРООН и другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций.

152. Позиции государств-членов на сорок седьмой сессии Генеральной Ассамблеи, критиковавших это решение и одновременно указывавших на понимание трудностей в связи с "комплексным решением в короткий срок проблемы повышения эффективности и обеспечения экономии" можно резюмировать следующим образом:

- отсутствие внутренней последовательности мероприятий по перестройке и генерального плана;
- отсутствие диалога с государствами-членами, тогда как такие важные вопросы, как реформа и перестройка Организации Объединенных Наций, должны решаться коллективно на основе демократических консультаций с государствами-членами;
- внесение изменений в программы и приоритеты, а также создание новых должностей является прерогативой не Секретариата, а государств-членов, в связи с чем попытки испрашивать согласие государств-членов после осуществления соответствующих мер являются неуместными.

Аналогичные соображения высказывались государствами-членами в ходе сорок восьмой сессии Генеральной Ассамблеи 67/.

153. В связи с рассмотрением пересмотренной бюджетной сметы с учетом результатов перестройки Генеральная Ассамблея в своей резолюции 47/212 68/, в частности:

- подчеркнула, что перестройка Секретариата должна осуществляться в соответствии с рекомендациями, выносимыми Генеральной Ассамблеей;
- отметила заявление Генерального секретаря о том, что дальнейшая перестройка Секретариата в экономическом и социальном секторах будет связана с децентрализацией деятельности и передачей функций на места и региональным комиссиям, и подчеркнула, что его предложения, касающиеся децентрализации, должны проводиться в жизнь в соответствии с резолюцией 47/199 Генеральной Ассамблеи, а касающиеся передачи функций региональным комиссиям – в соответствии с критериями, одобренными Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом;
- просила Генерального секретаря обеспечить, чтобы любые будущие предложения, относящиеся к крупным изменениям в организации Секретариата, включали график их осуществления и, насколько это возможно, представлялись в контексте предлагаемых бюджетов по программам на двухгодичные периоды.

154. В связи с содержащейся в этой же резолюции просьбой к Генеральному секретарю "в контексте идущего в настоящее время процесса общей перестройки . . . провести обзор роли Центральные учреждений Организации Объединенных Наций, центров, региональных комиссий и отделений на местах . . . с целью улучшения распределения обязанностей между ними на основе их относительных преимуществ" и намерением Генерального секретаря создать механизмы эффективной координации деятельности департаментов и подразделений, отвечающих за экономические и социальные вопросы, Инспектор отмечает, что в начале 1994 года был предпринят ряд важных шагов. К их числу относятся решения Генерального секретаря о:

а) создании междепартаментской консультативной группы по вопросам управления и финансов в составе руководителей всех департаментов Центральные учреждений под председательством заместителя Генерального секретаря по вопросам администрации и управления. Мандат группы охватывает широкий круг вопросов планирования программ, составления бюджета по программам и управления, включая все соответствующие аспекты перестройки. Группа проводит ежемесячные заседания, на которых, при необходимости, присутствует Генеральный секретарь;

б) возобновлении практики совещаний старших должностных лиц Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях под его председательством. Главной темой этих совещаний, как ожидается, станет децентрализация; и

с) назначении старшего консультанта в канцелярии Генерального секретаря для поддержания контактов и осуществления координации между Центральными учреждениями и региональными комиссиями.

Кроме того, уместно отметить, что для облегчения обсуждения общих подходов, содействия достижению общего понимания и обеспечения взаимодополняемости и синергизма мероприятий была создана Программа технического сотрудничества Организации Объединенных Наций в области природных ресурсов и энергетики. В ее состав входят исполнительные секретари региональных комиссий и заместитель Генерального секретаря, ДПРОУ, который также выполняет функции председателя группы.

с) Укрепление региональных комиссий: практические меры

155. В настоящем докладе несколько раз упоминалось то внимание, которое уделяется нынешним Генеральным секретарем вопросу децентрализации как средству обеспечения более тесных связей между Организацией Объединенных Наций и государствами-членами, чьи интересы она защищает,

и тем самым повышения эффективности и результативности ее деятельности и мероприятий. В своем докладе о региональном сотрудничестве, представленном основной сессии ЭКОСОС 1993 года 69/, Генеральный секретарь напомнил о том, что важность децентрализации с передачей функций на региональный уровень связана с ролью и функциями, возложенными на региональные комиссии в ряде резолюций как Генеральной Ассамблеи, так и Экономического и Социального Совета. К числу общих обязанностей, возложенных в этих резолюциях на региональные комиссии, относятся: а) выполнение функций основных центров системы Организации Объединенных Наций по общим вопросам экономического и социального развития в их соответствующих регионах; б) выполнение руководящей роли и обязанностей, связанных с координацией и сотрудничеством на региональном уровне; в) оказание содействия глобальному процессу принятия решений в компетентных органах Организации Объединенных Наций и всестороннее участие в осуществлении соответствующих политических и программных решений, принятых этими органами; г) активное участие в оперативных мероприятиях, особенно связанных с субрегиональными, региональными и межрегиональными проектами, носящими межсекторальный характер; и е) содействие укреплению регионального сотрудничества и оказание помощи в деле развития эффективного межрегионального сотрудничества.

156. В этой связи необходимо упомянуть о том, что на сессиях ЭКОСОС 1992 и 1993 годов государства-члены заявили о поддержке мнения Генерального секретаря о том, что Организации необходимо более эффективно использовать возможности региональных комиссий в общем контексте реформы Организации Объединенных Наций.

157. В рамках подготовки к дальнейшей децентрализации с передачей функций на региональный уровень и преобразования комиссий в "региональные подразделения единой комплексной программы Организации Объединенных Наций" Генеральный секретарь направил 1 апреля 1993 года письмо исполнительным секретарям региональных комиссий вместе с запиской по вопросу о децентрализации с передачей функций на региональный уровень.

158. В этом письме исполнительным секретарям было предложено представить их мнения о том, какие мероприятия могли бы наиболее эффективно осуществляться на региональном уровне. Выдвинутую Генеральным секретарем концепцию децентрализации с передачей функций на региональный уровень можно вкратце изложить следующим образом:

а) децентрализация прежде всего рассматривается как функциональный процесс, предусматривающий более эффективное распределение обязанностей и задач между глобальными и региональными подразделениями, при котором полностью учитываются различные мандаты и особенности комиссий в общей структуре Организации Объединенных Наций;

б) децентрализация не должна приводить к дроблению мероприятий Секретариата; она, скорее, должна обеспечивать взаимодополняемость и взаимное укрепление мероприятий и содействовать согласованности работы Организации Объединенных Наций, различные части которой составляют единое целое;

в) региональные комиссии необходимо рассматривать в качестве региональных подразделений единой комплексной программы Организации Объединенных Наций в социально-экономической области, а не в качестве разрозненных отдельных подразделений, а их участие и вклад в работу подразделений Центральных учреждений на глобальном уровне должны быть расширены, а механизмы программного взаимодействия – укреплены 70/.

159. Для практической реализации этой концепции Генеральный секретарь постановил создать на секретариатском уровне целевую группу с участием региональных комиссий для обзора основных мероприятий Центральных учреждений, которые могут более эффективно осуществляться на

региональном уровне. Для содействия работе целевой группы были разработаны следующие руководящие принципы:

а) **Эффективность и действенность.** Ответственность за какую-либо конкретную программу должна, насколько это возможно, возлагаться на то подразделение, которое ввиду особенностей его мандата и мероприятий обладает наилучшими возможностями для эффективного с точки зрения затрат выполнения конкретных задач, поставленных перед программой, с учетом характера и расположения предполагаемых получателей.

б) **Насыщенность информации.** Ответственность за какую-либо конкретную программу должна, насколько это возможно, возлагаться на такое подразделение (региональное, секторальное или глобальное) в Организации, в котором обеспечивается наибольшая концентрация информации по этой программе.

с) **Многосекторальные потребности мероприятий.** На основе тщательного анализа большого числа дисциплин и секторов, касающихся все более сложных и разнообразных проблем развития, рассматриваемых в программах Организации Объединенных Наций, ответственность за какую-либо конкретную программу должна, по мере возможности, возлагаться на такое организационное подразделение, которое в силу особенностей его общей программы работы располагает наилучшими возможностями для придания этой программе необходимого межсекторального характера.

160. На основе этих принципов канцелярия Генерального секретаря определила консультативные услуги и природные ресурсы как первые две области, подлежащие децентрализации с передачей функций на региональный уровень.

i) консультационные услуги

161. Что касается консультационных услуг, то в соответствии с регулярной программой технического сотрудничества (раздел 20 бюджета) они включают:

- а) секторальные консультационные услуги, предоставляемые соответственно ДПРОУ, ДЭСИАП, ДГВ, ЮНКТАД, ЦООННП, ЦПЧ, Сектором по предупреждению преступности и уголовному правосудию в Вене;
- б) региональные и субрегиональные консультационные услуги, предоставляемые секретариатами ЭКА, ЕЭК, ЭКЛАК, ЭСКАТО и ЭСКЗА.

В соответствии с предыдущими регулярными бюджетами ресурсы между этими двумя видами консультационных услуг распределялись следующим образом: секторальные консультационные услуги – около 60 процентов и региональные и субрегиональные услуги – около 40 процентов.

Таблица 4: Перераспределение ресурсов по регулярной программе технического сотрудничества (в млн. долл. США)

| | ЭКА | | ЕЭК | | ЭКЛАК | | ЭСКАТО | | ЭСКЗА | | ВСЕГО | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 1992-1993 годы | 1994-1995 годы | 1992-1993 годы | 1994-1995 годы | 1992-1993 годы | 1994-1995 годы | 1992-1993 годы | 1994-1995 годы | 1992-1993 годы | 1994-1995 годы | 1992-1993 годы | 1994-1995 годы |
| 1. Вопросы и политика в области развития | 2,5 | 2,2 | - | - | 1,8 | 2,8 | 0,9 | 1,3 | 0,6 | 0,5 | 5,8 | 6,8 |

| | ЭКА | | ЕЭК | | ЭКЛАК | | ЭСКАТО | | ЭСКЗА | | ВСЕГО | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 1992-1993 годы | 1994-1995 годы | 1992-1993 годы | 1994-1995 годы | 1992-1993 годы | 1994-1995 годы | 1992-1993 годы | 1994-1995 годы | 1992-1993 годы | 1994-1995 годы | 1992-1993 годы | 1994-1995 годы |
| 2. Продовольствие и сельское хозяйство | 0,3 | 0,4 | - | 0,3 | 0,2 | - | - | - | 0,4 | 0,5 | 0,9 | 1,2 |
| 3. Окружающая среда | 0,3 | 0,7 | - | 0,3 | - | - | - | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,7 | 1,9 |
| 4. Населенные пункты | - | - | - | 0,3 | - | - | - | 0,3 | - | - | - | 0,6 |
| 5. Энергетика | 0,3 | 0,7 | - | 0,4 | - | 0,4 | 0,3 | 0,7 | 0,4 | 0,4 | 1,0 | 2,6 |
| 6. Промышленное развитие | 0,4 | 0,8 | - | 0,4 | 0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 1,3 | 2,3 |
| 7. Международная торговля | - | 0,4 | - | 0,6 | 0,8 | 1,0 | 0,5 | 1,0 | - | - | 1,3 | 3,0 |
| 8. Государственное управление | 0,7 | 0,7 | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,7 | 0,7 |
| 9. Природные ресурсы | - | 0,4 | - | - | - | 0,4 | 0,3 | 0,7 | 0,4 | 0,8 | 0,7 | 2,3 |
| 10. Социальное развитие | - | 0,4 | - | - | - | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,9 | 1,8 |
| 11. Статистика | 0,3 | 0,7 | - | 0,4 | - | - | 0,3 | 0,3 | 0,7 | 0,9 | 1,3 | 2,1 |
| 12. Транспорт и связь | 0,3 | 0,7 | 0,4 | 0,7 | 0,2 | - | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 1,5 | 2,2 |
| 13. Наука и техника | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,4 |
| ИТОГО* | 5,1 | 8,1 | 0,4 | 3,4 | 3,2 | 5,4 | 3,4 | 5,8 | 4,3 | 5,2 | 16,4 | 28,0 |

Примечание: Ввиду округления сумма цифр по отдельным статьям может отличаться от итогового показателя.

162. В соответствии с рекомендацией междепартаментской целевой группы Генеральный секретарь предложил выделить 28,0 млн. долл. США региональным комиссиям в рамках бюджета по программам на 1994-1995 годы (против 16,7 млн. долл. США в 1992-1993 годах) из общей суммы 45,4 млн. долл. США. Как следствие, доля региональных комиссий повысится до 61,7 процента, что будет означать серьезную переориентацию в использовании ресурсов, выделяемых по регулярному бюджету на цели оказания технической помощи, а также самое значительное перераспределение ресурсов в пользу региональных комиссий после структурной перестройки 1978 года.

163. Данные таблицы 4 на странице 46 свидетельствуют о том, что наибольшая доля увеличения будет приходиться на ЭКА и ЕЭК – примерно по 3,0 млн. долл. США, за которыми будут следовать ЭСКАТО – 2,4 млн. долл. США, ЭКЛАК – 2,2 млн. долл. США и ЭСКЗА – 0,9 млн. долл. США. Всем комиссиям, кроме ЭСКЗА, будут выделены ресурсы по разделу 20 для осуществления деятельности, связанной с международной торговлей. Будут заметно увеличены ресурсы ЭКЛАК для целей систематического анализа стратегий развития, разработки экономической политики, направленной на изменение производственных моделей в контексте социального равенства и разработки бюджетной политики в контексте экономической стабилизации.

ii) природные ресурсы и энергетика

164. В отношении деятельности, касающейся природных ресурсов и энергетике, следует отметить, что по предлагавшемуся бюджету по программам на 1992-1993 годы бывшему ДМЭСВ

было ассигновано около 2,4 млн. долл. США, а ДТСП – 5,3 млн. долл. США (природные ресурсы – 3,2 млн. долл. США и энергетика – 2,1 млн. долл. США). Деятельность ДМЭСВ в этой области была направлена главным образом на: а) контроль и анализ глобальных энергетических тенденций и перспектив и их воздействия на развитие (23,0 процента); б) содействие разведке и освоению энергетических ресурсов в развивающихся странах (13,0 процента); в) поощрение освоения и использования новых и возобновляемых источников энергии (41,0 процента); и д) координацию в области водных ресурсов (23,0 процента). Что же касается природных ресурсов, то ресурсы ДТСП распределялись следующим образом: а) освоение и рациональное использование водных ресурсов (33,0 процента); б) минеральные ресурсы (34,0 процента); и в) съемка, картографирование и международное сотрудничество в области картографии.

165. Что касается людских ресурсов, то штатное расписание ДМЭСВ до преобразования в ДЭСР включало 10 должностей категории специалистов и 5 должностей категории общего обслуживания, сотрудники которых осуществляли вышеуказанную деятельность, а ДТСП – соответственно 21 должность и 13 должностей 71/.

166. Фактически деятельность в области энергетики и природных ресурсов уже является неотъемлемой частью программы работы комиссий. Так, ЕЭК приняла конкретные меры в области предупреждения загрязнения трансграничных вод и их рационального использования. Были разработаны такие программные и правовые документы, как: Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер; Принципы сотрудничества в области трансграничных вод (1987 год); Хартия рационального использования подземных вод (1989 год) и т.д. Что касается энергетического сектора, то на долю ЕЭК приходится не менее 50 процентов всей деятельности Организации Объединенных Наций, касающейся невозобновляемых источников энергии.

167. Деятельность ЭСКАТО в области природных ресурсов включает направление экспертов, консультирующих правительства и организующих совещания по различным правовым и экономическим аспектам развития горнодобывающей промышленности. ЭСКАТО требовались дополнительные ресурсы для разработки политики в области минерального сырья и стратегии в отношении горнодобывающего сектора, правовых режимов, связанных с инвестированием, и типовых соглашений о разработке минерального сырья; составления горного законодательства и установления связанных с ним регулирующих норм и административной структуры; создания и подготовки соответствующих кадров для выполнения программных задач и ведения переговоров о добыче минерального сырья.

168. Основная цель поддержки, которую ЭКА оказывает африканским странам в области природных ресурсов и энергетики, – совершенствование управления ими и содействие применению технологий, включая картографию и дистанционное зондирование. Она достигается путем: предоставления консультационных услуг правительствам, национальным, субрегиональным и региональным учреждениям и НПО по их просьбе; оказания основной поддержки деятельности по техническому сотрудничеству; подготовки технических докладов, исследований, публикаций и других материалов для их использования правительствами, межправительственными организациями, НПО и другими учреждениями в области развития; и организации семинаров, практикумов и учебных занятий.

169. В Западной Азии ЭСКЗА является единственным органом, который имеет всеобъемлющую программу, охватывающую различные аспекты освоения и использования водных ресурсов, природных ресурсов и энергетических ресурсов, включая наибольший объем информации, получаемой эффективным с точки зрения затрат образом "из первых рук" на регулярной и постоянной основе.

170. Все вышеизложенное свидетельствует о том, что деятельность различных глобальных и региональных органов Организации Объединенных Наций в значительной степени дублировалась, в связи с чем возникла необходимость в ее рационализации путем улучшения распределения функций и ресурсов. Это в свою очередь потребовало проведения межсекретариатского обзора, который охватывал бы департаменты Центральные учреждений, а также ЮНКТАД, ЮНЕП и региональные комиссии. В своем заявлении от 8 декабря 1993 года Контролер информировал Пятый комитет о том, что завершить этот обзор к концу 1993 года невозможно и что Секретариат "не в состоянии представить доклад Генеральной Ассамблее на ее текущей сессии". При этом он подчеркнул, что проведение всеобъемлющего межсекретариатского обзора будет ускорено и что будет подготовлен доклад о его итогах с подробным программным обоснованием. Кроме того, вопрос о перераспределении функций и ресурсов между глобальными и региональными органами Организации Объединенных Наций подлежал обсуждению в ходе консультаций между соответствующими секретариатскими органами.

171. На основе этих консультаций Генеральный секретарь в своем недавнем докладе о децентрализации мероприятий в области природных ресурсов и энергетики 72/ предложил перераспределить соответствующие обязанности и ресурсы между ДПРОУ и региональными комиссиями. Что касается ресурсов, то схема их распределения приводится ниже.

Таблица 5: Перераспределение замороженных ДПРОУ ресурсов в области энергетики и природных ресурсов

| | В настоящее время ДПРОУ | Предлагаемое распределение | | | | | |
|---|-------------------------|----------------------------|-----|-------|--------|-------|-------|
| | | ЭКА | ЕЭК | ЭКЛАК | ЭСКАТО | ЭСКЗА | ДПРОУ |
| Должности категории специалистов | 15 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 6 |
| Должности категории общего обслуживания | 23 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 14 |
| Консультанты (в тыс. долл. США) | 112,0 | 12,5 | 5,0 | 12,5 | 12,5 | 12,5 | 57,0 |
| Группы экспертов (в тыс. долл. США) | 52,3 | - | - | - | - | - | 52,3 |
| Путевые расходы (в тыс. долл. США) | 120,7 | 15,0 | 7,5 | 15,0 | 15,0 | 15,0 | 53,2 |

Источник: А/С.5/48/76

172. Как следует из вышеприведенной таблицы, региональным комиссиям будет выделено 6 должностей категории специалистов из 15 и 14 должностей категории общего обслуживания из общего количества в 23 должности, в настоящее время замороженные ДПРОУ. ЭКА получит 4 должности (1 должность Д-1, 1 должность С-4 и 2 должности ОО), ЭСКАТО - 4 должности (1 должность С-5, 1 должность С-4 и 2 должности ОО), ЭКЛАК - 4 должности (1 должность С-4, 1 должность С-3 и 2 должности ОО), ЭСКЗА - 4 должности (1 должность С-4, 1 должность С-3 и 2 должности ОО), а ЕЭК - 2 должности (1 должность С-5 и 1 должность ОО).

173. Что касается финансовых ресурсов, то региональным комиссиям будет выделено 2,6 млн. долл. США из общей суммы в 5,9 млн. долл. США, т.е. около 44 процентов. На покрытие расходов по персоналу (штатные должности) региональным комиссиям будет ассигновано около 2,5 млн. долл. США из общей суммы в 5,6 млн. долл. США. Предлагаемое

распределение ресурсов, предназначенных для оплаты услуг консультантов и групп экспертов и покрытия путевых расходов, показано в таблице.

174. Предложения Генерального секретаря относительно децентрализации деятельности и ресурсов в области природных ресурсов и энергетики отличаются от предложений, представленных региональными комиссиями, которые предпочли бы, чтобы им были переданы все людские ресурсы, указанные в пункте 158 выше. Действительно, в ходе проводимой структурной перестройки часть этих ресурсов была перераспределена в другие департаменты, и поэтому перераспределению подлежали лишь те ресурсы, которые были заморожены ДПРОУ. При перераспределении этих замороженных ресурсов Генеральный секретарь исходил из предположения о том, что децентрализация не должна вести к фрагментации и потере "критической массы". По его мнению, необходимо обеспечить взаимную увязку и координацию деятельности региональных комиссий и центральных программ, а также разумно использовать опыт и уникальное положение Центральные учреждений.

175. Генеральный секретарь считает, что децентрализация деятельности в области энергетики и природных ресурсов должна привести к разработке единой комплексной программы технического сотрудничества, предусматривающей исполнение проектов как ДПРОУ, так и региональными комиссиями. Он предлагает, чтобы управление этой программой осуществлялось правлением в составе исполнительных секретарей региональных комиссий под председательством заместителя Генерального секретаря, возглавляющего ДПРОУ, который будет отвечать за общую координацию и надзор. Глобальные обязанности, касающиеся водных и минеральных ресурсов, были возложены соответственно на ЮНЕП и ЮНКТАД.

iii) на пути к большей децентрализации

176. Несмотря на ограниченные масштабы, вышеуказанные меры и инициативы Генерального секретаря, направленные на укрепление региональных комиссий, представляют собой, по мнению Инспектора, заслуживающие высокой оценки усилия по децентрализации. В то же время Инспектор считает, что это только начало, "ряд первоначальных мер, которые предстоит уточнить, дополнить и расширить в будущем" 73/.

177. Действительно, глобальное управление сопряжено с такими трудностями, что глобальные учреждения сами по себе не в состоянии решать все проблемы, или даже большинство из них, и поэтому абсолютно необходимо передать значительную часть задач и функций регионам, где некоторые из них могут выполняться более эффективно 74/. Кроме того, поскольку огромное число проблем, стоящих перед международным сообществом, требуют решения на региональном уровне, было бы непродуктивно, или даже контрпродуктивно, пытаться решать их на глобальном уровне.

178. Для продолжения процесса децентрализации необходим дальнейший анализ, направленный на выяснение того, какая деятельность в других областях – например, развитие инфраструктуры, транспорт, промышленность, охрана окружающей среды, искоренение нищеты, интеграция – может осуществляться более эффективно на региональном уровне. После того, как такие виды деятельности будут определены, Центральным учреждениям не придется заниматься вопросами, которые наиболее эффективно могут решаться на региональном уровне, за исключением проведения периодических обзоров и консультаций в рамках четко определенного механизма в целях выявления того, на каком уровне следует решать те или иные вопросы. Это будет означать коренной пересмотр обычной практики глобальных органов, которые играют центральную роль почти во всех вопросах международной повестки дня и оставляют региональным комиссиям лишь второстепенные проблемы исходя из так называемого остаточного принципа. В этой связи полезно напомнить о том, что программы работы региональных комиссий принимаются их директивными органами.

179. Следствием такой практики является то, что центральные органы периодически возлагают на региональные комиссии те или иные задачи, считая, что смысл существования этих комиссий заключается в основном в том, чтобы дополнять деятельность глобальных программ. Это означает не то, что региональные программы не могут или не должны вносить ценный вклад в реализацию глобальных программ, а то, что форма и содержание глобальных программ во многих случаях должны определяться тем, что достигнуто в рамках различных видов региональной деятельности, и тем, насколько необходимы глобальные действия. В случае применения такой подход позволил бы региональным комиссиям расширить свой вклад в глобальную деятельность при сохранении их особой роли и обязанностей.

180. Слишком часто глобальная программа представляет собой центральную инициативу, требующую от региональных комиссий такой модификации своей деятельности, которая была бы приемлема для глобальной программы. Попытка решения некоторых вопросов глобального уровня нередко настолько политизирует региональные комиссии, что это затрудняет сбалансированное обсуждение существа этих вопросов. Здесь вновь может оказаться полезным вышеупомянутый четко определенный механизм проведения обзоров и консультаций, поскольку он позволит глобальным программам и региональным комиссиям вести между собой постоянный диалог по существу программных вопросов.

181. В нынешних условиях региональным комиссиям практически невозможно осуществлять какую-либо новую или расширенную деятельность, если процесс децентрализации деятельности не будет дополнен немедленным ассигнованием адекватных ресурсов путем – в соответствующих случаях – их перераспределения. В рамках будущего бюджета по программам необходимо будет выделить дополнительные ресурсы региональным комиссиям, возложив на них при этом соответствующие дополнительные обязанности.

182. И наконец, в целях укрепления потенциала региональных комиссий в области реализации проектов необходимо расширить их полномочия в административных и финансовых вопросах. Такие вопросы должны включать, в частности, составление платежных ведомостей и ведение учета, назначение удостоверяющих сотрудников по счетам, набор персонала, перераспределение должностей и других связанных с этим ресурсов между программами, управление компонентами регулярных бюджетов, не связанными с персоналом, снабжение и заключение контрактов. Вопросы ресурсов, гибкость в управлении ими и набор высококвалифицированного персонала имеют важнейшее значение для самого существования региональных комиссий, однако Инспектор хотел бы подчеркнуть, что, хотя он и поддерживает такую децентрализацию, она должна дополняться надлежащей системой подотчетности и ответственности, которую Генеральная Ассамблея в своей резолюции 48/218 просила Генерального секретаря установить не позднее 1 января 1995 года.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

183. Как представляется, существует общее мнение о необходимости повысить роль региональной деятельности Организации Объединенных Наций и, в частности, региональных комиссий. Основным аргументом в пользу этого служит то, что, хотя экономические и социальные проблемы в современном мире приходится решать в основном национальным правительствам, ключ к их решению нередко находится в руках региональных и глобальных организаций. В большинстве случаев региональный подход предпочтителен по следующим причинам: во-первых, расширение регионального сотрудничества является ключевым элементом укрепления взаимного доверия и достижения политического, экономического и социального прогресса; во-вторых, региональный подход, в отличие от национального подхода, нередко позволяет более эффективно использовать природные, людские, финансовые и другие ресурсы, которыми располагают страны соответствующих регионов; в-третьих, многообразие региональных и субрегиональных механизмов

дает возможность приступать к решению соответствующих проблем, как только они возникают; и, в-четвертых, во многих случаях региональный орган принимает ответные меры быстрее, чем глобальный орган.

184. Самыми последними примерами активизации усилий правительств по решению своих проблем с помощью региональных механизмов являются: расширение Европейского союза, подписание Соглашения о НАФТА, возрождение Азиатско-тихоокеанского форума экономического сотрудничества (АТЭС) и приверженность африканских государств делу создания Африканского экономического сообщества.

185. Предшествующий анализ свидетельствует о том, что предпринимавшиеся в 70-е и 80-е годы попытки провести структурную перестройку региональной экономической и социальной деятельности Организации Объединенных Наций в конечном счете оказались безуспешными. Текущая реформа Секретариата открывает потенциальные возможности для укрепления роли Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях, особенно в области исследований и анализа глобальных тенденций развития. Однако она не может обеспечить достижение целей, поставленных Генеральным секретарем, например в отношении региональных комиссий. Несмотря на принятые недавно меры по децентрализации консультационных услуг и деятельности в области энергетики и природных ресурсов, объявленное намерение укрепить и превратить комиссии в "комплексные региональные центры Организации Объединенных Наций" все еще предстоит претворить в более масштабные практические действия.

186. Инспектор объясняет ограниченный прогресс в реализации мер, предложенных Генеральным секретарем и направленных на децентрализацию экономической и социальной деятельности до регионального уровня, целым рядом причин, обуславливающих необходимость принятия мер по исправлению сложившегося положения, сформулированных ниже. Первой причиной, несомненно, являются огромные трудности, возникшие в связи с общей структурной перестройкой столь огромного механизма, каким является Секретариат Организации Объединенных Наций. Не все из них были спрогнозированы в начале процесса перестройки. Второй причиной является незавершенность процесса структурной перестройки и активизации деятельности межправительственного механизма в экономическом и социальном секторах, что в определенной степени сковывало усилия Генерального секретаря по дальнейшей структурной перестройке. В-третьих, Генеральный секретарь не имел четкого мандата или конкретных руководящих указаний относительно структурной перестройки экономических и социальных подразделений Секретариата, подобных тем, которые были ему даны в отношении перестройки политического сектора. Четвертой причиной является падение интереса государств-членов к структурной перестройке экономического и социального секторов. Отсутствие межправительственного диалога по существу процесса реформ, возможно, приведет к принятию таких решений и осуществлению таких инициатив, которые будут характеризовать Организацию Объединенных Наций как организацию, которая испытывает неуверенность 75/.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1. Государства-члены, возможно, пожелают: а) подтвердить свою убежденность в настоятельной необходимости придать дополнительный импульс замедлившемуся процессу структурной перестройки и активизации деятельности экономического и социального секторов Организации Объединенных Наций; и б) дать Генеральному секретарю более четкие руководящие указания относительно структурной перестройки экономических и социальных подразделений его Секретариата. Кроме того, они, возможно, пожелают выработать более согласованные позиции в директивных органах организаций системы Организации Объединенных Наций по таким вопросам, как роль и программы соответствующих экономических и социальных органов, а также в отношении структурной перестройки и децентрализации.

187. По мнению Инспектора, пятой причиной является то, что до начала нынешней структурной перестройки не было проведено никакого анализа существа будущей реформы и, в частности, разграничения обязанностей и взаимодополняемости функций и будущих механизмов сотрудничества и координации деятельности различных органов Организации Объединенных Наций как в Центральных учреждениях, так и вне их, а также взаимодополняемости деятельности, осуществляемой региональными комиссиями и региональными учреждениями и организациями, не входящими в систему Организации Объединенных Наций. Кроме того, Секретариату не удалось провести широкого анализа относительно преимуществ этих органов, с помощью которого можно было бы определить, какие из них более эффективно решали бы конкретные экономические и социальные вопросы международной повестки дня. Отсутствием анализа по указанным двум направлениям объясняется отсутствие согласованного плана структурной перестройки и децентрализации, а также: а) различия в понимании как в Центральных учреждениях, так и на местах того, что действительно понимается под децентрализацией до регионального уровня; б) различия и даже противоречия в перспективах в отношении того, какие органы могли бы осуществлять те или иные подпрограммы или мероприятия более эффективно; с) различия в критериях обоснования масштабов децентрализации.

188. Организация Объединенных Наций слишком часто ставит процедуры выше существа проблемы, и перспективное мышление – редкое явление в стенах Организации Объединенных Наций 76/. Этот недостаток и отсутствие перспективных аналитических и проблемных документов для их обсуждения государствами-членами – что отчасти обусловлено отмеченной выше вялостью межправительственного диалога – Инспектор объясняет отсутствием органа для стратегического анализа и стратегического планирования, который совершенно необходим в организации такого масштаба, как Организация Объединенных Наций, тем более, что ей приходится периодически корректировать свою деятельность с учетом меняющихся реальностей в мире, разумеется, с учетом своего мандата. Несомненно, существует необходимость в обеспечении более четкого видения процесса структурной перестройки 77/.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2. Государства-члены, возможно, пожелают всесторонне рассмотреть вопрос о создании в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций органа для стратегического анализа и стратегического планирования, который будет представлять Генеральному секретарю необходимую информацию по вопросам существа для оказания ему содействия в процессе стратегического анализа и принятия решений. Деятельность этого органа не должна подменять собой основной технический анализ и планирование, осуществляемые другими департаментами, а должна быть ориентирована на общие стратегические организационные и управленческие аспекты деятельности в масштабах всей Организации Объединенных Наций в целом.

189. Шестой причиной, по мнению Инспектора, является отсутствие подотчетного должностного лица, повседневно занимающегося всеми аспектами структурной перестройки экономического и социального секторов, включая децентрализацию, что затруднило осуществление соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи и планов Генерального секретаря. Инспектор отмечает ряд организационных мер, принятых Генеральным секретарем в целях структурной перестройки и децентрализации (см. пункт 147 выше). Инспектор также подчеркивает, что Генеральный секретарь недавно принял решение просить Администратора ПРООН оказать ему помощь в согласовании политики и укреплении координации в области развития и международного экономического сотрудничества 78/. В то же время Инспектор считает, что ничто не может заменить собой повседневный надзор за текущим процессом структурной перестройки и управление им. В этой связи следует подчеркнуть, что в своей резолюции 48/218, принятой 23 декабря 1993 года, Генеральная Ассамблея одобрила рекомендацию КПК об установлении транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности не позднее 1 января 1995 года.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3. Инспектор считает, что в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи об установлении транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций и ввиду неудачных попыток в последние несколько лет добиться существенного прогресса в этой важной области настоятельно необходимо назначить компетентного сотрудника старшего звена с богатым управленческим опытом, который будет играть роль координатора и будет отвечать за неуклонное осуществление текущей структурной перестройки.

190. На первом же этапе структурной перестройки стало ощущаться отсутствие углубленного анализа. Это подорвало способность государств-членов определить и проанализировать программные аспекты и последствия структурной перестройки Секретариата. На своей сорок восьмой сессии Генеральная Ассамблея в своих двух резолюциях 79/ выразила сожаление в связи с тем, что в докладе Генерального секретаря о структурной перестройке и эффективности Секретариата (A/48/428) не дается анализа воздействия перестройки на программы, испрошенного Ассамблей в ее резолюциях 46/232 и 47/212 A и B, и не содержатся предложения о мерах по децентрализации. На своей тридцать третьей сессии КПК также выразил сожаление в связи с тем, что этот доклад носит скорее описательный, чем аналитический характер, и что это отражает нынешний процесс постоянных изменений в Секретариате. Он с обеспокоенностью отметил, что вопрос о децентрализации рассмотрен недостаточно глубоко, и указал на необходимость представления в срочном порядке доклада по этой теме на сорок восьмой сессии Генеральной Ассамблеи.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4. Генеральному секретарю предлагается как можно скорее подготовить специальный доклад, в котором, в частности, должно содержаться: а) четкое описание функций и обязанностей различных органов Организации Объединенных Наций, действующих в экономической и социальной областях; б) основной анализ взаимодополняемости их деятельности; в) описание механизмов координации их деятельности; и г) соображения Генерального секретаря относительно мер по структурной перестройке, которые он намеревается предложить в краткосрочном и среднесрочном плане.

191. Что касается деятельности региональных комиссий, то Инспектор считает, что им следует в еще большей степени сконцентрировать свои ресурсы в приоритетных областях, где они могли бы внести свой уникальный и значительный вклад, и либо скорректировать, либо прекратить осуществление деятельности, которая не подпадает под эту категорию. Комиссиям следует улучшить показатели своей деятельности и приложить все усилия к тому, чтобы стать образцовыми центрами по конкретным направлениям деятельности в их соответствующих регионах.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5. В своей деятельности по региональному сотрудничеству комиссиям следует учитывать роль других региональных учреждений Организации Объединенных Наций, а также роль глобальных организаций (например, многосторонних финансовых учреждений), двусторонних доноров и неправительственных организаций, действующих в тех же или смежных областях. Региональным комиссиям следует составить перечень этих организаций, а также проанализировать их сферу компетенции и программы работы, с тем чтобы: а) определить области, где региональные комиссии могли бы действовать с наибольшей эффективностью; б) установить тесное сотрудничество с ними; и в) обеспечить взаимодополняемость действий.

192. В пунктах 36–44 выше Инспектор касается серьезных финансовых трудностей, с которыми сталкиваются региональные комиссии, и их последствий как для осуществления соответствующих мандатов комиссий, так и для их оперативной деятельности. В этой связи следует напомнить соответствующие положения (см. пункты 47 и 49 выше) резолюции 46/235 Генеральной Ассамблеи и резолюции 1993/43 ЭКОСОС.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6. В контексте осуществления резолюции 46/235 Генеральной Ассамблеи и резолюции 1992/43 ЭКОСОС Генеральному секретарю предлагается обсудить с исполнительными главами финансовых учреждений Организации Объединенных Наций вопрос о наиболее рациональном использовании потенциала региональных комиссий и финансировании их оперативной деятельности. Следует со всей серьезностью рассмотреть вопрос о расширении участия региональных комиссий как учреждений-исполнителей в реализации региональных и субрегиональных проектов.

193. И наконец, Инспектор делает вывод о том (см. пункт 79 выше), что на практике комиссии не выполняли координирующую функцию, возложенную на них в соответствии с резолюцией 32/197. Однако он отмечает, что Генеральный секретарь предпринял – на уровне АКК – усилия, направленные на укрепление координирующей роли региональных комиссий и их роли как лидеров групп (см. пункт 90 выше). Инспектор считает, что схема сотрудничества, предложенная Генеральным секретарем, в будущем может быть преобразована в постоянно действующий механизм сотрудничества между региональными отделениями системы Организации Объединенных Наций и региональными комиссиями, а региональные комиссии – в подлинные "комплексные региональные центры Организации Объединенных Наций", что послужит важным вкладом в осуществление резолюции 32/197. Инспектор считает также, что предлагаемые меры по укреплению межучрежденческих связей на региональном уровне открывают потенциальные возможности для экономии значительного объема средств.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7. Государства-члены, через своих представителей в директивных органах организаций системы Организации Объединенных Наций, возможно, пожелают оказать необходимую поддержку инициативам Генерального секретаря, направленным на укрепление координирующей роли региональных комиссий и их роли как лидеров групп.

Примечания

Введение

1/ "Перестройка экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций", резолюция 32/197 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1977 года.

2/ "Повестка дня для мира. Превентивная дипломатия, миротворчество и поддержание мира", доклад Генерального секретаря во исполнение заявления, принятого на заседании Совета Безопасности на уровне глав государств и правительств 31 января 1992 года (A/47/277-S/24111).

3/ "Повестка для развития", доклад Генерального секретаря, A/48/935, 6 мая 1994 года.

4/ "Доклад об Экономической комиссии для Африки: региональное программирование, операции, перестройка и проблемы децентрализации" (JIU/REP/82/1, A/37/119).

5/ "Доклад об Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана" (JIU/REP/85/1, A/40/295).

6/ "Доклад об Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА)" (JIU/REP/89/1, A/44/206).

7/ "Некоторые замечания по вопросу о реформе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/85/8, A/40/653): "Заключительный доклад об осуществлении резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи о перестройке экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/89/7, A/44/486). "Децентрализация организаций системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/92/6, части I и II, A/48/72).

Глава I

8/ "Перестройка экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций", резолюция 33/202 Генеральной Ассамблеи от 29 января 1979 года.

9/ "Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана", годовой доклад, 27 апреля 1992 года-29 апреля 1993 года (E/1993/36, E/ESCAP/927), стр. 53.

10/ "Европейская экономическая комиссия", годовой доклад, 2 апреля 1989 года - 27 апреля 1990 года (E/1990/431, E/ECE/1224), стр. 9.

11/ Годовой обзорный доклад Административного комитета по координации за 1992 год, E/1993/81 от 22 июня 1993 года, стр. 24.

12/ "Интеграция стран с переходной экономикой в мировое хозяйство", резолюция 48/181 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1993 года, пункт 3.

13/ "Тегеранская декларация об укреплении регионального сотрудничества в целях индустриализации на основе развития технологии в азиатско-тихоокеанском регионе" в докладе "Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана", цит. соч., пункт 5, стр. 112.

14/ "Second United Nations Transport and Communications Decade in Africa", resolution 761 (XXVIII), E/1993/38, E/ECA/CM.19/27, para. 8, p. 2.

15/ "The second Industrial Development Decade for Africa (IDDA II)", resolution 752 (XXVIII), E/1993/38, E/ECA/CM.19/27, para. 8, p. 2.

16/ "Strengthening development information systems for regional co-operation and integration in Africa", resolution 766 (XXVIII), ibid., para. 6, p. 4.

17/ "African Institute for Economic Development and Planning", resolution 768 (XXVIII), ibid., paras 1-2, p. 5.

18/ Доклад Комитета по программе и координации о работе его тридцать третьей сессии (A/48/16), пункты 34-36.

19/ "Трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций", резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1992 года, пункт 3.

20/ "Укрепление роли региональных комиссий", резолюция 1992/43 ЭКОСОС от 31 июля 1992 года.

21/ "Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана". Годовой доклад, 30 апреля 1993 года-13 апреля 1994 года, док. E/1994/36, E/ESCAP/976, стр. 110-111.

22/ "Economic and Social Commission for Western Asia". Report on the seventeenth session, 29-31 May 1994, doc. E/1994/39, E/ESCWA/17/19, p. 15.

23/ Ibid., p. 14.

24/ A/48/16, цит. соч., пункт 153, стр. 34.

Глава II

25/ "Исследование способности системы Организации Объединенных Наций по содействию развитию". Организация Объединенных Наций, Женева, 1969 год.

26/ "Новая структура Организации Объединенных Наций для целей международного экономического сотрудничества" (в продаже под № R.75.II.A.7, 1975 год).

27/ Резолюция 32/197 Генеральной Ассамблеи, цит. соч., пункт 19.

28/ Там же, пункт 20.

29/ Там же, пункт 23.

30/ Резолюция 33/202, цит. соч.

31/ "Экономическая комиссия для Африки: проблемы регионального программирования, оперативной деятельности, перестройки и децентрализации", резолюция 37/214 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1982 года.

32/ Дальнейшее осуществление резолюции 37/214 Генеральной Ассамблеи. Доклад Генерального секретаря (A/39/97, E/1984/59), пункты 11 и 12.

33/ "Дальнейшие меры по осуществлению содержащихся в резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи рекомендаций относительно функционирования межправительственного механизма Организации Объединенных Наций". Записка Генерального секретаря (E/SCN.1/2), 5 января 1989 года.

34/ "The Regional Commissions of the United Nations: Future Role and Activities". Report by Mr. Maurice Williams, New York, June 1988 (Mimeo), p. 32.

35/ Ibid.

36/ JIU/REP/92/6, A/48/72, цит. соч., пункт 9.

37/ "The Regional Commissions of the United Nations: Future Role and Activities"... , op. cit., p. 32.

38/ "Strengthening the role of the Economic Commission for Africa to provide team leadership and co-ordination of the United Nations system activities with a regional perspective in Africa", resolution 769 (XXVIII) doc. E/1993/38, E/ECA.19/27, p. 10, Ibid., para. 101, p. 32.

39/ Ibid.

40/ "Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана". Годовой доклад, 24-29 апреля 1993 года. Док. E/1993/36, E/ESCAP/927, пункт 179, стр. 52.

41/ "Укрепление роли ЭСКАТО в координации региональной оперативной деятельности", резолюция 49/10, цит. соч., стр. 121.

42/ "Некоторые соображения по поводу реформы Организации Объединенных Наций", (JIU/REP/85/9), цит. соч.

43/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сороковая сессия (A/40/237).

44/ Там же.

45/ Там же.

46/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 41/213 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1986 года.

47/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций". Структура и функции межправительственного механизма Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях. Доклад Генерального секретаря (A/45/714), 20 ноября 1990 года, пункт 23, стр. 7.

48/ "The United Nations: Structure and Leadership for a New Era". Report of the Twenty-second United Nations Issue Conference sponsored by the Stanley Foundation, February 22-24 1991.

Глава III

49/ "Перестройка и активизация деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях", резолюция 45/177 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1990 года.

50/ "Перестройка и активизация деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях", резолюция 45/264 Генеральной Ассамблеи от 13 мая 1991 года, приложение, часть I, пункт 3.

51/ Там же, часть IV, пункт 6.

52/ Там же.

53/ "Дальнейшие меры по перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях", резолюция 48/162 Генеральной Ассамблеи от 14 января 1994 года.

54/ "Перестройка и активизация деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях", резолюция 46/235 Генеральной Ассамблеи от 13 апреля 1992 года, приложение, пункт 6.

55/ "Перестройка и активизация деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях", доклад Генерального секретаря (A/47/534) от 19 октября 1992 года.

56/ "Укрепление роли региональных комиссий", резолюция 1992/43 ЭКОСОС от 31 июля 1992 года.

57/ "Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана", годовой доклад, 30 апреля 1993 года-13 апреля 1994 года, E/1994/36, E/ESCAP/976, стр. 100.

58/ "Перестройка и активизация деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях", резолюция 48/162 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года, пункт 5.

59/ Уместно напомнить, что в своем докладе (см. A/41/49) "Группа 18" рекомендовала произвести общее сокращение числа сотрудников на 15 процентов в течение трех лет (по регулярному бюджету) и числа должностей класса заместителей Генерального секретаря и помощника Генерального секретаря на 25 процентов (по регулярному бюджету и за счет внебюджетных источников) также в течение трех лет.

60/ Более подробно см. "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", структурная перестройка Секретариата Организации. Записка Генерального секретаря (A/46/882), 22 февраля 1992 года.

61/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", структурная перестройка и эффективность Секретариата. Доклад Генерального секретаря (A/48/428), 29 сентября 1993 года, стр. 11.

62/ "Активизация деятельности Секретариата Организации Объединенных Наций", резолюция 46/232 Генеральной Ассамблеи от 2 марта 1992 года.

63/ В своем заявлении от 2 ноября 1992 года Генеральный секретарь подчеркнул важность децентрализации на национальном и региональном уровнях как одного из средств обеспечения более тесных связей между Организацией Объединенных Наций и государствами-членами, интересы которых она отстаивает. Он также заявил о своем намерении укрепить роль и вклад региональных комиссий, подчеркнув при этом необходимость обеспечения в деятельности комиссий согласованной организационной стратегии и децентрализации, а также делегирования более широких полномочий в сочетании с мерами по повышению подотчетности.

64/ A/46/16, цит. соч., стр. 27.

65/ Там же.

66/ Там же.

67/ См., в частности, A/C.5/48/SR.14, A/C.5/48/SR.18, A/C.5/48/SR.19, A/C.5/48/SR.22, A/C.5/48/SR.26.

68/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций и бюджет по программам на двухгодичный период 1992-1993 годов", резолюция 47/212 В Генеральной Ассамблеи от 20 мая 1993 года.

69/ "Региональное сотрудничество", доклад Генерального секретаря (E/1993/85), 24 июня 1993 года, стр. 71.

70/ Там же, стр. 72.

71/ Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1992-1993 годов, (A/46/6/Rev.1), том 1, раздел 13, стр. 9, и раздел 14, пункты 8-11.

72/ Бюджет по программам на двухгодичный период 1994-1995 годов. Пересмотренные сметы по разделам 10, 15, 16, 17, 18 и 19. "Децентрализация мероприятий и ресурсов в области природных ресурсов и энергетики", доклад Генерального секретаря (A/C.5/48/76) от 31 мая 1994 года.

73/ E/1993/85, цит. соч., стр. 75.

74/ "Regional Economic Commissions: some new perspectives" by Leelananda Da Silva, paper prepared for CCPOQ, Geneva, January 1994, p. 1.

Глава IV

75/ A/C.5/48/SR.22, стр. 14.

76/ "Reforming the United Nations for the 1990s", report of the North-South Roundtable Session on the future of the UN, Uppsala, Sweden, September 6-8, 1989, p. 18.

77/ A/C.5/48/SR.14, стр. 4.

78/ См. SG/SM/5380, DEV/2026 от 27 июля 1994 года.

79/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 48/218 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1993 года, стр. 2, пункт 3.

"Вопросы, связанные с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 1994-1995 годов", резолюция 48/228 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1993 года, стр. 2, пункт 11.
