



Генеральная Ассамблея

Distr.
General
A/53/787

11 February 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: English

Пятьдесят третья сессия
Пункт 165 повестки дня
Объединенная инспекционная группа

**ДОКЛАД ОБЪЕДИНЕННОЙ ИНСПЕКЦИОННОЙ ГРУППЫ ОБ ОБЩИХ СЛУЖБАХ СИСТЕМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ЖЕНЕВЕ**

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Общие службы системы Организации Объединенных Наций в Женеве, часть I, Общий обзор административного сотрудничества и координации" (JIU/REP/98/4).

ОБЩИЕ СЛУЖБЫ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ЖЕНЕВЕ

Часть 1: Общий обзор административного сотрудничества и координации

Подготовлена

Омеро Л. Эрнандесом
Раулем Кихано

Объединенная инспекционная группа

Женева

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
СОКРАЩЕНИЯ		5
РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		7
I. ВВЕДЕНИЕ	1—11	9
II. СТРУКТУРА	12—41	12
A. Место службы	12—14	12
B. Тенденции в области расходов и кадрового обеспечения	15—22	12
C. Вероятные трудности	23—34	17
D. Общие черты	35—41	21
III. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И КООРДИНАЦИЯ	42—79	24
A. Схема	42—44	24
B. Общие службы ЮНОГ	45—78	27
C. Службы, не входящие в структуру ЮНОГ	79	37
IV. НОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ	80—96	39
A. Основные цели	81	39
B. Общие руководящие принципы	82—84	39
C. План действий	85—96	40
ТАБЛИЦЫ		
Таблица 1. Даты создания некоторых расположенных в Женеве организаций		20
Таблица 2. Схема существующих общих служб в Женеве		25
Таблица 3. Сфера охвата имеющихся общих служб		26
Таблица 4. Руководство отдельными общими службами в Женеве		29
ДИАГРАММЫ		
Диаграмма 1: Распределение основных мест службы в системе Организации Объединенных Наций по численности персонала — (1985 и 1995 годы)		13
Диаграмма 2: Административные расходы по персоналу в основных местах службы системы Организации Объединенных Наций, уровни С-4 и О-4, с находящимися на иждивении супругами и двумя детьми, март 1998 года		14
Диаграмма 3. Кадровые тенденции в подразделениях Организации Объединенных Наций, расположенных в Женеве, 1984/85 — 1994/95 годы		14
Диаграмма 4. Кадровые тенденции, характерные для специализированных учреждений в Женеве, 1984/85 — 1994/95 годы		16
Диаграмма 5: Процентное отношение численности персонала, обслуживающего программы, к общей численности персонала: подразделения Организации Объединенных Наций и специализированные учреждения в Женеве		17
Диаграмма 6: Процентное отношение расходов на поддержку программ к общему объему бюджетов по программам региональных комиссий в 1996/1997 годах		18
Диаграмма 7: Процентное отношение численности персонала, обслуживающего программы, к общей численности персонала специализированных учреждений в Женеве и ЕЭК		18

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
Диаграмма 8. Круги административного сотрудничества и координации 24	
Диаграмма 9. Доходы общих служб юног с разбивкой по источникам средств	31
Диаграмма 10. План действий для женеvских общих служб (2000-2010 годы)	41
Диаграмма 11. Управление общими службами: эффективный круг необходимых шагов	42
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Совокупные расходы и численность персонала базирующихся в Женеве организаций: в разбивке между подразделениями Организации Объединенных Наций и специализированными учреждениями	46
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Совокупные расходы и численность персонала находящихся в Женеве организаций: доля в процентах каждой организации	47
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Стратегия для общих служб (Документ подготовлен Департаментом Организации Объединенных Наций по вопросам управления)	48

СОКРАЩЕНИЯ

ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
АКК	Административный комитет по координации
ККАВ	Консультативный комитет по административным вопросам
ЦЕРН	Европейский центр ядерных исследований
ЭКА	Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Африки
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЭКЛАК	Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Латинской Америки и Карибского бассейна
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана
ЭКЗА	Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Западной Азии
СУФЭР	Служба управления финансовыми и электронными ресурсами
МВЦ	Международный вычислительный центр
МККК	Международный комитет Красного Креста
МОТ	Международная организация труда
МЛКК	Международная лига обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
МОМ	Международная организация по миграции
МПС	Межпарламентский союз
ККИС	Координационный комитет по информационным системам
МСЭ	Международный союз электросвязи
ЦМТ	Центр по международной торговле
ОМС	Объединенная медицинская служба
ОСЗ	Общая служба закупок
УКГВ	Управление координатора по гуманитарным вопросам

УВКПЧ	Управление Верховного комиссара по правам человека
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИС	Информационная служба Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНИТАР	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
НИИСП	Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций
ВСЦ	Всемирный совет церквей
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВТО	Всемирная торговая организация

РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В настоящее время Женева является крупнейшим в мире местом службы в системе Организации Объединенных Наций с точки зрения численности персонала и расходов. В силу ряда обстоятельств это и наиболее дорогое среди восьми основных мест службы в системе Организации Объединенных Наций с численностью персонала свыше тысячи человек. Поэтому Женева — это именно то место службы, где государствам-членам наиболее желательно поощрять и поддерживать реформы, направленные на повышение эффективности, а также развитие межсекретариатского сотрудничества в поисках более эффективных с точки зрения затрат методов и средств осуществления программ.

Однако, несмотря на свою географическую близость друг к другу и ряд общих организационных черт, закрепленных в рамках общей системы Организации Объединенных Наций, секретариаты, расположенные в Женеве, используют очень мало общих служб. У пяти специализированных учреждений, расположенных в этом городе, вообще нет совместных служб, а у подразделений Организации Объединенных Наций, которые руководствуются одним и тем же Уставом, существуют параллельные вспомогательные службы.

Общая картина заключается в том, что наблюдается значительное дробление и дублирование административно-управленческих структур и расходов. Такое положение дел усугубляется отсутствием межправительственных консультативных или контрольных органов, определяющих стратегический курс для всех расположенных в Женеве секретариатов и подразделений по административным и бюджетным вопросам. Кроме того, отсутствие эффективного и цельного организационного руководства общими службами ЮНОГ ослабляет центральную роль ЮНОГ в Женеве и лишает его своеобразия и значимости, что привело к возникновению его нынешних проблем, связанных с эффективностью деятельности.

В свете вышесказанного инспекторы рекомендуют следующее:

Рекомендация 1: Новая структура для общих служб системы Организации Объединенных Наций в Женеве

Для того чтобы в полной мере выполнить в Женеве как месте службы положения соглашений о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями, касающиеся общего обслуживания, Генеральная Ассамблея и компетентные органы специализированных учреждений, расположенных в Женеве, возможно, пожелают одобрить новую структуру, предложенную в настоящем докладе для общих служб в Женеве, и потребовать от соответствующих секретариатов представлять раз в два года доклад об ее осуществлении в контексте представляемых ими проектов бюджетов по программам (пункты 80-95).

Рекомендация 2: Возрождение общих служб ЮНОГ

В соответствии с приведенной выше рекомендацией 1 Генеральному секретарю следует рассмотреть вопрос о доработке и осуществлении по мере необходимости мер по возрождению, рекомендованных в настоящем докладе для общих служб ЮНОГ, включая создание комитета по вопросам общих служб ЮНОГ под председательством Генерального директора ЮНОГ, а также возможное назначение в надлежащее время сотрудника высокого уровня для содействия достижению широких задач и целей в отношении общих служб в Женеве как месте службы (пункты 45-78).

Рекомендация 3: Межправительственный надзор за общими службами в Женеве

Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о наиболее эффективных мерах по укреплению регулярного и последовательного надзора за общими службами в Женеве, включая активизацию роли Женевского дипломатического комитета, а также более регулярное проведение заседаний ККАБВ в Женеве, конкретно посвященных вопросам административной и бюджетной координации между расположенными в Женеве секретариатами и подразделениями (пункты 24-26; 47-48).

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Проведенный ОИГ обзор общих служб, используемых расположенными в Женеве организациями системы Организации Объединенных Наций, последовал за двумя докладами, подготовленными ранее Группой по этой же теме, а именно "Общие помещения и услуги системы Организации Объединенных Наций на местах" (JU/REP/94/8) и "Общие службы в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций" ((JU/REP/96/5). В этой серии докладов инспекторы преследовали в каждом случае одну и ту же цель: создание логической основы для повышения эффективности совместных усилий по руководству административной деятельностью между расположенными в одном месте организациями, с тем чтобы дать им возможность упорядочить свои административно-управленческие структуры и расходы и сконцентрировать сокращающиеся ресурсы на выполнении своих уставных задач, являющихся основой из существования.
2. Эта серия докладов основана также на одних и тех же директивных положениях, закрепленных в соглашениях о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями. В стандартной статье этих соглашений, касающейся "административных и технических услуг", предусматривается, в частности, что Организация Объединенных Наций и специализированные учреждения "в целях обеспечения административного и технического единообразия и наиболее эффективного использования персонала и ресурсов признают желательным избегать, по мере возможности, создания и использования конкурирующих или дублирующих друг друга механизмов и служб". В этой же статье Организация Объединенных Наций и каждое специализированное учреждение "соглашаются проводить взаимные консультации относительно создания и использования общих административных и технических служб и механизмов в той мере, в какой создание и использование таких служб по результатам периодических обзоров может быть сочтено практически осуществимым и целесообразным".
3. Примерно через пятьдесят лет после их принятия государствами-членами вышеприведенные положения соглашений о взаимоотношениях по-прежнему еще должны быть претворены в жизнь расположенными в Женеве секретариатами. Несколько служб, совместно используемых секретариатами, как, например, Международный вычислительный центр (МВЦ), Объединенная медицинская служба (ОМС), Группа по дипломатической почте или Секция профессиональной подготовки, являются скорее исключением, чем правилом. До настоящего времени не было ни основы, ни стимулов для осуществления координации административных и бюджетных вопросов в Женеве как месте службы даже среди департаментов и подразделений Организации Объединенных Наций, руководствующихся одним и тем же Уставом, управляемых одним высшим директивным органом и подпадающих под юрисдикцию Генерального секретаря.
4. Давно лишенные руководства и поддержки в рамках Организации Объединенных Наций, АКК или руководящих органов системы в этом вопросе, общие службы наконец все шире признаются в качестве основного инструмента для построения логичной, эффективной с точки зрения затрат и упорядоченной системы Организации Объединенных Наций. В этой связи следует отдать должное Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций за определение в качестве одной из первоочередных задач его реформы консолидации общих служб и механизмов в рамках Организации на всех уровнях и во всех местах службы. Как отмечается в его докладе, озаглавленном "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы", в дальнейшем успех Организации Объединенных Наций "будет зависеть от ее способности обеспечивать единство целей ее различных департаментов, фондов и программ, что позволит ей действовать согласованно и использовать свои ресурсы на стратегически важных направлениях. Кроме того, союзы и партнерские отношения со специализированными учреждениями и другими организациями должны стать частью обычной организационной деятельности" (A/51/950 от 14 июля 1997 года, пункт 18). В этом же докладе Генеральный секретарь предлагает также значительно сократить административные расходы

Организации (пункт 57). Для достижения этой цели Генеральный секретарь назначил в Центральных учреждениях Исполнительного координатора по общим службам, который подготовил "стратегический документ по общим службам", приводимый в Приложении 3 к настоящему докладу.

5. Таким образом, видение Генерального секретаря и меры, направленные на создание более эффективной и экономичной Организации, а также то большое значение, которое он придает укреплению общих служб как средству достижения этой цели, служат сегодня четким указанием на то, что в конечном итоге общие службы приобретут свое собственное лицо и станут важным элементом нынешнего процесса реформирования Организации Объединенных Наций. Это станет важным предварительным условием повышения эффективности общих службы в рамках системы Организации Объединенных Наций в Женеве.

6. Более широкое применение расположенными в Женеве секретариатами технологических новшеств в административном и управленческом процессах открывает весьма существенные возможности для разработки общих инструментов административного руководства и соответствующих подходов, которые помогут мобилизовать общие усилия в использовании этого важного элемента расходов, сократить нынешнее ненужное дробление усилий по внедрению технологических новшеств в Женеве и позволят добиться значительной экономии. Содержащиеся в настоящем докладе выводы показывают, что объединение систем и технологий управленческой информации может стать основой новой структуры общих служб в Женеве.

7. Хотя основную руководящую роль в создании эффективных с точки зрения расходов и ориентированных на потребителя общих служб играют исполнительные руководители, успех их начинаний скорее всего будет столь же иллюзорным, как и в последние пятьдесят лет, без решительной и единодушной поддержки руководящих органов соответствующих организаций. Существенное дублирование вспомогательных служб и систем управленческой информации в Женеве, похоже, в значительной степени является отражением полицентричной структуры управления в организациях.

8. Свои соответствующие руководящие органы имеют не только специализированные учреждения, что предусмотрено их уставными документами, но и большинство подразделений Организации Объединенных Наций. В отличие от Нью-Йорка, например, в Женеве отсутствует единый руководящий консультативный или надзорный механизм, охватывающий все расположенные здесь организации и подразделения, определяющий для них единый стратегический курс по административным и бюджетным вопросам и способствующий внедрению скоординированных и единообразных подходов в целях достижения большей эффективности и экономии. В этой связи в Женеве вряд ли существуют какие-либо возможности для проведения сравнительного анализа бюджетов организаций, предназначенных для административного руководства, и перестроечных процессов. Поэтому в Женеве как месте службы еще предстоит полнее использовать опыт осуществления Генеральной Ассамблеей и ККАБВ их надзорных функций в деле координации административных и бюджетных вопросов в рамках общей системы.

9. Вышеперечисленные вопросы подробнее рассматриваются в последующих главах с помощью графических иллюстраций. В главе II излагается структура общих служб, дается обзор расходов и кадровых структур и освещаются некоторые возможные препятствия, а также общие черты секретариатов. В главе III анализируется модель административного сотрудничества и координации и рассматривается центральная роль общих служб ЮНОГ в деле разработки новой системы административного сотрудничества. В главе IV предложена новая основа для совместных подходов в сфере предоставления вспомогательных услуг и руководства ими.

10. Часть II настоящего доклада содержит более подробный анализ отдельных общих служб, которые позволяют извлечь некоторые уроки и служат отправной точкой в деле разработки и управления эффективными и конкурентоспособными вспомогательными службами, используемыми одновременно несколькими или всеми расположенными в Женеве секретариатами.

11. Данные и другие базовые сведения, использованные при подготовке настоящего доклада, были получены с определенными трудностями и значительными задержками со стороны соответствующих секретариатов. В некоторых случаях предоставленная информация была либо не полной, либо не сразу поддавалась сопоставлению между организациями. По мере возможности для подкрепления или дополнения некоторых полученных данных использовались документы, касающиеся бюджетов по программам, и другие источники, с тем чтобы обеспечить максимальную достоверность анализа расходов и кадровой структуры и их соотношения. Инспекторы благодарят всех тех, кто оказал всемерную помощь в проведении настоящего обзора. За исключением специально оговоренных случаев все данные, использованные в настоящем докладе, были получены от расположенных в Женеве организаций с помощью вопросника ОИГ.

II. СТРУКТУРА

A. Место службы

12. Женева на протяжении более ста лет является местом нахождения международных учреждений и форумов многосторонней дипломатии. Так, например, МСЭ, который расположен в этом городе, был создан в прошлом столетии. В Женеве также с 1919 по 1939 годы находилась штаб-квартира Лиги Наций, а в 1919 году здесь была создана штаб-квартира МОТ. С 1945 года город является важным центром деятельности Организации Объединенных Наций, и на протяжении многих лет он остается ведущим местом службы в системе Организации Объединенных Наций с точки зрения уровня численности персонала и расходов (Диаграмма 1, страница 13). В течение двухгодичного периода 1994-1995 годов базирующимися в Женеве организациями и подразделениями было задействовано по всему миру свыше 18 тыс. сотрудников, из которых более 8 тыс. работали в своих штаб-квартирах в Женеве, а уровень расходов превысил 6 млрд. долларов США.

13. Центральное место этого города в системе Организации Объединенных Наций подтверждается еще и тем фактом, что здесь расположены штаб-квартиры пяти специализированных учреждений (МОТ, МСЭ, ВОЗ, ВОИС и ВМО), а также нескольких подразделений Организации Объединенных Наций (например, УВКБ, ЮНКТАД, ЕЭК, УВКПЧ и т.д.). Ежегодно во Дворце Наций в Женеве проходит около трехсот международных конференций и семь тысяч заседаний, что почти вдвое превышает число мероприятий, проводимых в Центральных учреждениях в Нью-Йорке. В городе расположено около 140 постоянных представительств и примерно столько же межправительственных и неправительственных организаций, большинство из которых осуществляет деятельность по всему миру. В качестве примеров можно привести ВТО, ЦЕРН, МОМ, МККК, МЛКК, МПС, ВСЦ и другие, в результате чего численность международного персонала в Женеве превышает 20 тыс. человек.

14. Являясь крупнейшим местом службы в системе Организации Объединенных Наций, Женева также является и наиболее дорогим среди восьми основных мест службы в системе с численностью персонала свыше тысячи человек (Диаграмма 2, страница 14). Поскольку штатные должности представляют собой самую большую статью расходов для всех организаций системы, именно Женева является тем местом, где государства-члены должны активнее поддерживать реформы, направленные на повышение эффективности, и меры экономии и где для достижения большей эффективности операций и масштабной экономии наиболее желательно расширять межсекретариатское сотрудничество. Необходимость такого сотрудничества подкрепляется тенденциями в области расходов и кадрового обеспечения организаций, которые рассматриваются ниже.

B. Тенденции в области расходов и кадрового обеспечения

15. В Приложениях 1 и 2 приведены данные по расходам и кадровому обеспечению для расположенных в Женеве секретариатов и подразделений за двухгодичные периоды 1984-1985 и 1994-1995 годов. Совокупные расходы возросли за десятилетний период в номинальном выражении с 2,6 до 6 млрд. долларов США (130 процентов), а общая численность персонала возросла с 14 624 до 17 845 человек (22 процентов). Однако, как показано в Приложении 2, среди них на УВКБ и ВОЗ в течение двухгодичного периода 1994-1995 годов приходилось 67 процентов и 53 процента общих расходов и численности персонала, соответственно.

16. У подразделений Организаций Объединенных Наций (за исключением пяти специализированных учреждений) в течение рассматриваемого десятилетия расходы возросли с 1,3 млрд. долларов США до 3,5 млрд. долларов США (160,9 процента), а численность персонала возросла с 4 954 до 8 714 человек (75,9 процента). Однако, за исключением данных по УВКБ, расходы подразделений Организации Объединенных Наций возросли в номинальном выражении на 137,8 процента, а численность персонала — на 12,6 процента. Можно заметить, что ЮНОГ, которое играет центральную роль в предоставлении общих услуг большинству подразделений Организации

Объединенных Наций в Женеве, столкнулось с сокращением общей численности персонала на 14 процентов (Диаграмма 3с, страница 15).

17. В том время как в течение двухгодичного периода 1984-1985 годов на подразделения Организации Объединенных Наций приходилось 49 процентов и 34 процента общих расходов и численности персонала, соответственно, в 1994-1995 годах их доля возросла до 57 процентов расходов и до 49 процентов численности персонала. У специализированных учреждений расходы возросли в номинальном выражении более чем на 100 процентов, а численность персонала сократилась в целом на 5,6 процента. Только в ВОИС было отмечено резкое увеличение численности персонала на 84,4 процента.

18. Совокупные расходы расположенных в Женеве секретариатов и подразделений на вспомогательное (административное руководство) обслуживание, то есть в той области, где в основном действуют общие службы, в абсолютном выражении возросли более чем вдвое — с 429 млн. долларов США в 1984-1985 годах до 874 млн. долларов США в 1994-1995 годах, в то время как численность персонала, осуществляющего такое обслуживание, возросла за тот же самый период на 4,3 процента — с 4 456 человек до 4 656 человек. Однако эти данные относятся только к обслуживанию в области административного руководства, осуществляемого в Женеве, куда не входит вспомогательное обслуживание, осуществляемое некоторыми организациями (особенно УВКБ, ВОЗ и МОТ) в своих периферийных местах службы, а также расходы, связанные с предоставлением внешних подрядов частному сектору.

Диаграмма 1: Распределение основных мест службы в системе Организации Объединенных Наций по численности персонала — (1985 и 1995 годы)

Диаграмма
2:
Административные
расходы по
персоналу в
основных
местах
службы
системы
Организации
и
Объединен
ных Наций,
уровни С-4
и О-4, с
находящим
ися
на
иждивении
супругами
и двумя
детьми,
март 1998
года

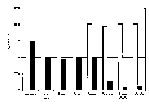
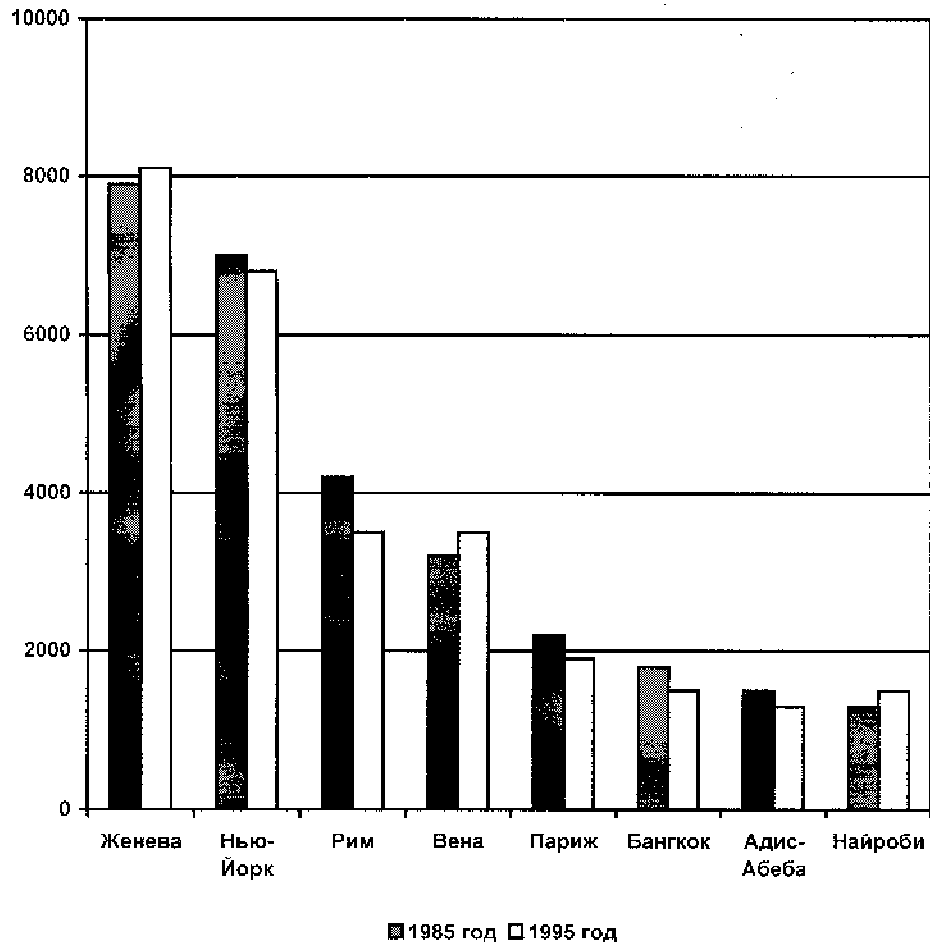
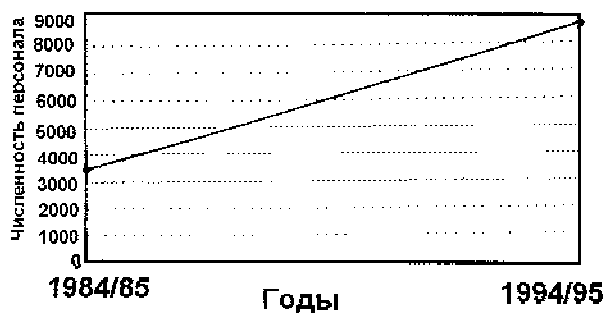
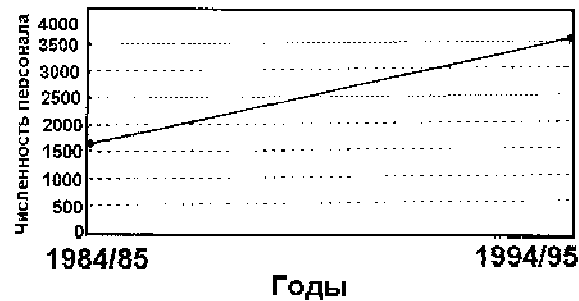


Диаграмма 3. КАДРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ПОДРАЗДЕЛЕНИЯХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, РАСПОЛОЖЕННЫХ В ЖЕНЕВЕ, 1984/85 — 1994/95 ГОДЫ

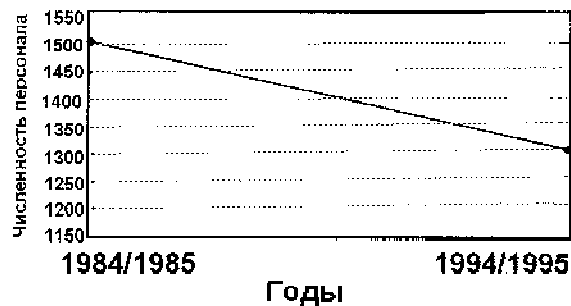
За. Общая численность персонала подразделений
Организаций Объединенных Наций (помимо ЮНОГ)



**Зб. Общая численность персонала подразделений
Организаций Объединенных Наций (помимо ЮНОГ и УВКБ)**



Зс. Численность персонала ЮНОГ



19. В целом, в соотношении между расходами на вспомогательное обслуживание и численностью соответствующего персонала, с одной стороны, и общими расходами и численностью персонала организаций, с другой, в соответствующий период наметилась тенденция к снижению: с 16,5 процента до 14,4 процента для расходов и с 30,5 процента до 26,1 процента для численности персонала. Однако значительная часть этого сокращения, похоже, обусловлена главным образом нехваткой ресурсов, которые выделялись для вспомогательного обслуживания подразделений Организации Объединенных Наций: здесь соотношение для расходов упало с 15,8 процента до 11,5 процента, а соотношение для численности персонала — с 35,5 процента до 19,1 процента. Доля ЮНОГ в расходах подразделений Организации Объединенных Наций, которым оно оказывает услуги, упала с 13 процентов до 8,9 процента, а доля в численности соответствующего персонала — с 30 процентов до 14,9 процента.

20. Картина для специализированных учреждений, которую иллюстрирует Диаграмма 4 (страница 16), показывает, что численность персонала, осуществляющего вспомогательное обслуживание, в МОТ и ВОИС возросла довольно умеренно по сравнению с общим ростом численности персонала, а в ВМО сократилась, что весьма близко соответствует их общим кадровым тенденциям в течение рассматриваемого десятилетнего периода. Что касается МСЭ и ВОЗ, то ресурсы, выделяемые на вспомогательное обслуживание, возросли в обратной пропорции к их общему сокращению численности персонала. Кроме того, соотношение между ресурсами, выделяемыми на административно-управленческую деятельность, и общим объемам ресурсов, похоже, в течение двухгодичного периода 1994-1995 годов гораздо выше (более чем на 10 процентных пунктов) в специализированных учреждениях в целом, чем в подразделениях Организации Объединенных Наций (Диаграмма 5, страница 17).

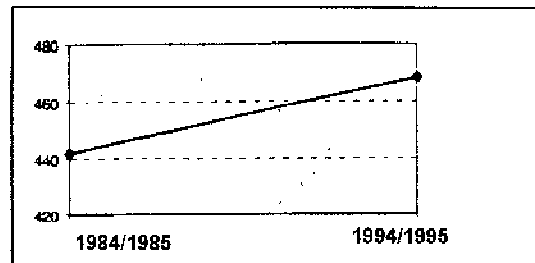
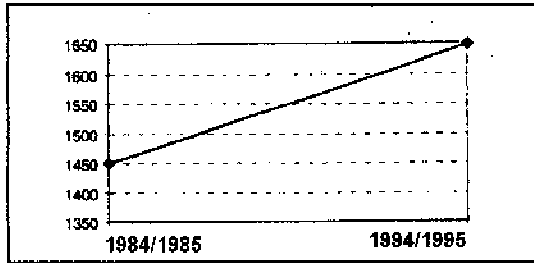
**Диаграмма 4. КАДРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ, ХАРАКТЕРНЫЕ ДЛЯ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ В ЖЕНЕВЕ, 1984/85 — 1994/95 ГОДЫ**

ОБЩАЯ ЧИСЛЕННОСТЬ ПЕРСОНАЛА

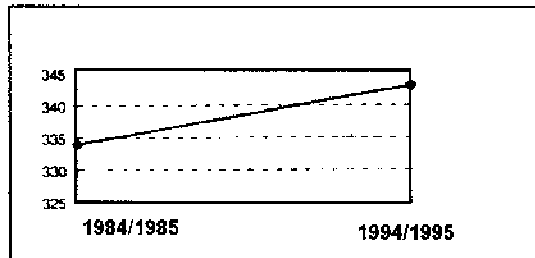
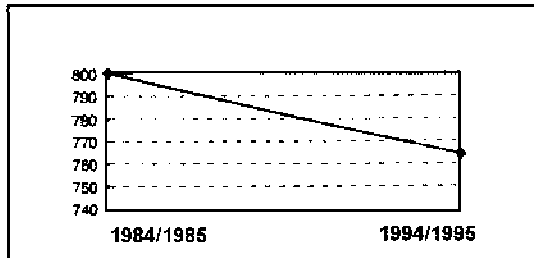
АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ПЕРСОНАЛ

21. Объяснение этого явления состоит в том, что в результате проведения реформ, связанных с реструктуризацией государственного сектора, сокращением расходов на содержание государственных учреждений, а также в результате проведения реформ в частном секторе, в частности, в результате проведения реформ в сфере жилищно-коммунального хозяйства, произошло сокращение расходов на содержание государственных учреждений, а также в результате проведения реформ в частном секторе, в частности, в результате проведения реформ в сфере жилищно-коммунального хозяйства, произошло сокращение расходов на содержание государственных учреждений.

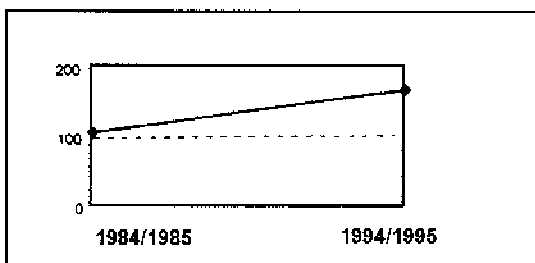
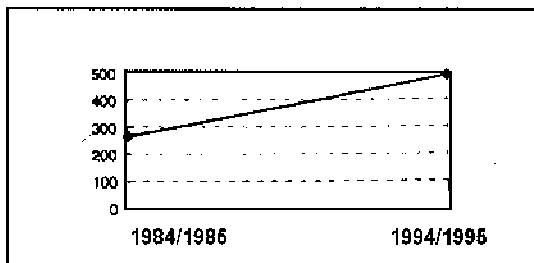
I. МОТ



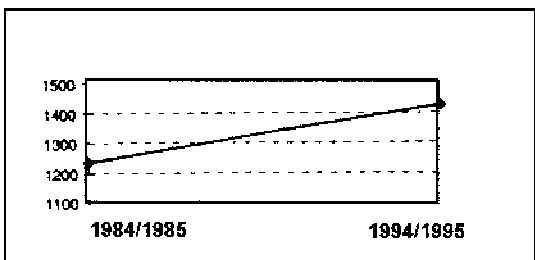
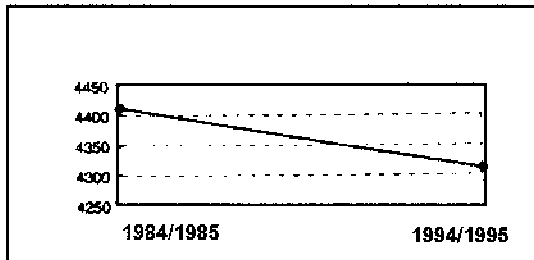
II. МСЭ



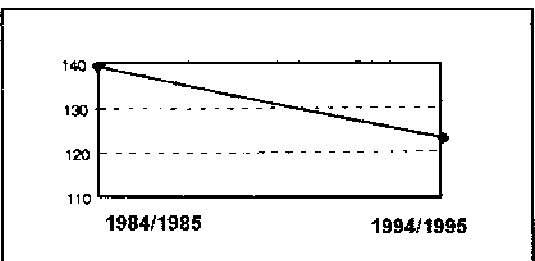
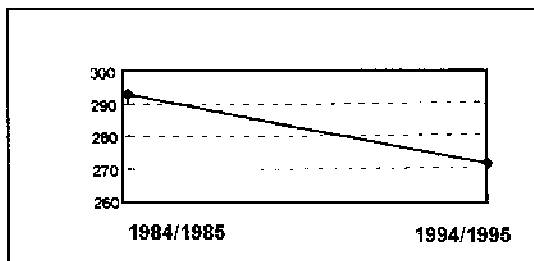
III. ВОИС



IV. ВОЗ



V. ВМО



о, заключается в значительном давлении к сокращению расходов, которое испытывал весь

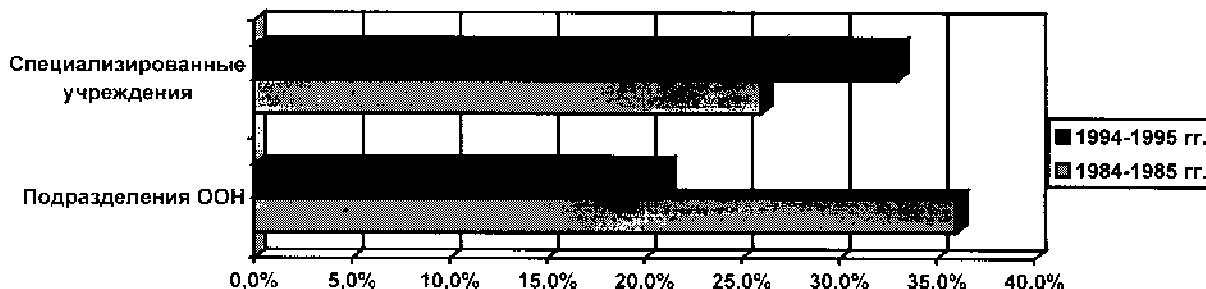
Секретариат Организации Объединенных Наций в течение последнего десятилетия, а также в централизованном, хотя и не идеальном, предоставлении ЮНОГ услуг части расположенных в Женеве подразделений Организации Объединенных Наций, несмотря на то, что ряд этих подразделений (например, УВКБ, ЮНКТАД или ЦМТ) использовали дублирующие вспомогательные службы. Наличие ЮНОГ как центрального механизма общих служб для подразделений Организации Объединенных Наций, возможно, в определенной степени служило сдерживанию роста расходов этих подразделений на вспомогательное обслуживание в последнее десятилетие.

22. Этот вывод, похоже, подтверждает и Диаграмма 6, страница 18, где показано, что поскольку ЕЭК обслуживается главным образом ЮНОГ, ее расходы на вспомогательное обслуживание (включая и часть ее расходов, распределяемых ЮНОГ) значительно ниже, чем они могли бы быть при сравнении с другими экономическими комиссиями Организации Объединенных Наций, у которых функционируют свои собственные службы. Это сравнение можно распространить и на другие расположенные в Женеве секретариаты с самостоятельными вспомогательными службами (Диаграмма 7, страница 18). Однако есть и ряд трудностей, которые препятствуют созданию общих административно-управленческих служб в Женеве, о чем говорится в следующем разделе.

С. Вероятные трудности

1. Руководство и отчетность

Диаграмма 5: Процентное отношение численности персонала, обслуживающего программы, к общей численности персонала: подразделения Организации Объединенных Наций и специализированные учреждения в Женеве



23. Дробление вспомогательных услуг, как правило, отражает наличие множества независимых руководящих органов в Женеве и самостоятельную подотчетность секретариатов своим соответствующим компетентным органам. Это относится к специализированным учреждениям, которые, согласно своим уставам, являются самостоятельными, но это верно и для подразделений Организаций Объединенных Наций, таких как УВКБ, ЮНКТАД, ЦМТ, ЕЭК, УВКПЧ, ЮНИТАР и НИИСР. В отличие от этих подразделений у ЮНОГ нет своего собственного руководящего органа, кроме Генеральной Ассамблеи, которая собирается в Нью-Йорке. Некоторые руководящие органы обладают правом рассмотрения и утверждения бюджетов (ЦМТ, УВКБ, ЮНИТАР и НИИСР), в то время как у других таких полномочий нет. В конечном итоге все вспомогательные органы подотчетны Генеральной Ассамблее через ЭКОСОС. Кроме того, Генеральный секретарь как исполнительный руководитель всех подразделений имеет право дополнительно развивать и совершенствовать общие службы для всех расположенных в Женеве подразделений. Однако он делит эти полномочия с руководящими органами, которые отвечают за рассмотрение и утверждение бюджетов этих

подразделений и за обеспечение административно-бюджетной согласованности между ними. В настоящее время это почти не осуществляется.

Диаграмма 6: Процентное отношение расходов на поддержку программ к общему объему бюджетов по программам региональных комиссий в 1996/1997 годах

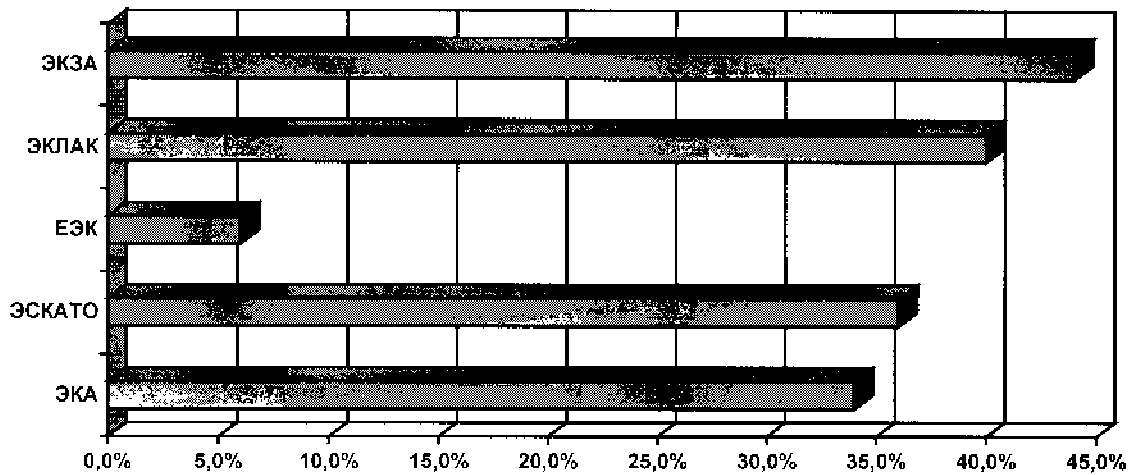
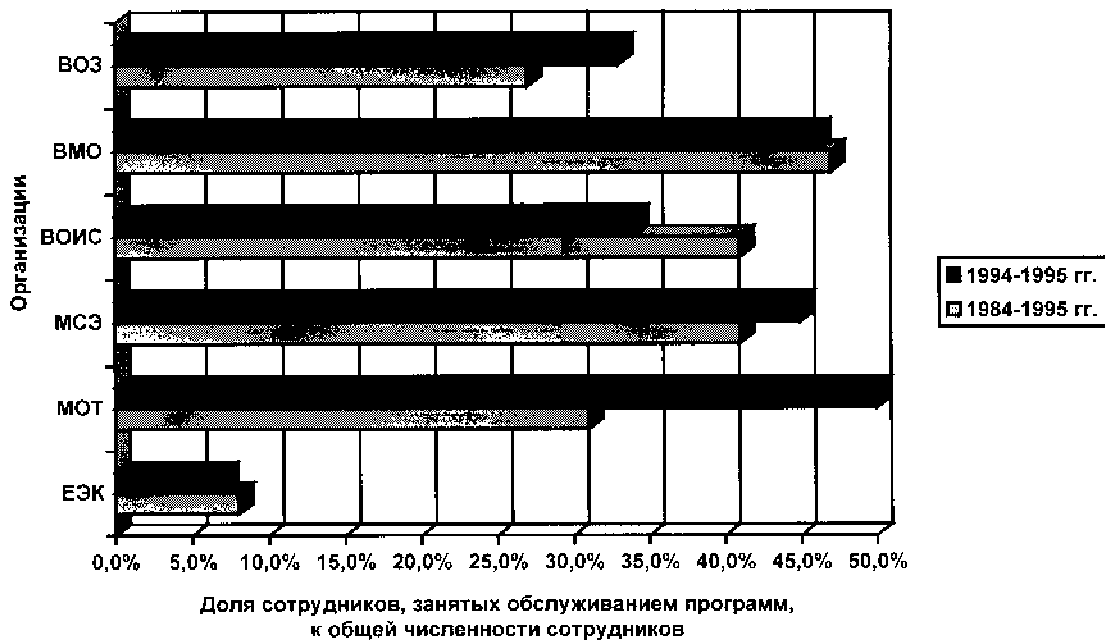


Диаграмма 7: Процентное отношение численности персонала, обслуживающего программы, к общей численности персонала специализированных учреждений в Женеве и ЕЭК



24. Что касается специализированных учреждений, то здесь другая картина. У них есть самостоятельные директивные органы и структуры исполнительного руководства, которые юридические не подотчетны Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, за исключением вопросов, касающихся общей системы и оговоренных в Уставе Организации Объединенных Наций и в соглашениях о взаимоотношениях. В соответствии со статьями 57-58 и 63 устава, ЭКОСОС, который периодически собирается в Женеве, наделен полномочиями по общесистемной координации. Однако не совсем ясно, распространяются ли полномочия ЭКОСОС и на координацию административно-бюджетной деятельности общей системы. Эта обязанность, похоже, возложена на Генеральную Ассамблею, которой оказывает помощь ККАБВ на межправительственном уровне и АКК/ККАВ на межсекретариатском уровне.

25. Общие административные службы являются одним из элементов общей системы, так же как общие стандарты в отношении персонала и шкалы окладов составляют другой элемент. Однако в то время как для обеспечения постоянного соблюдения в рамках системы общих стандартов в отношении персонала имеется Комиссия по международной гражданской службе, для общих служб никакого аналогичного межправительственного механизма не существует. Возможно, в результате этого досадного упущения общие службы не только на протяжении ряда лет не имели своего лица, но и сама их концепция была дискредитирована в рамках системы.

26. Хотя ККАБВ и Женевский дипломатический комитет периодически проводят обзор административно-бюджетных вопросов организаций, расположенных в Женеве, сделанные в настоящем докладе выводы показывают необходимость более всеобъемлющего и регулярного межправительственного надзора, который помогал бы определять стратегическую линию для находящихся в Женеве секретариатов по административно-бюджетным вопросам, включая процедуру внутреннего набора персонала, и способствовал бы принятию скоординированных и стандартных подходов в целях обеспечения большей эффективности и экономии. Ситуация осложняется тем фактом, что руководящие органы собираются в различное время на протяжении календарного года и между ними практически не осуществляется никаких консультативных контактов для координации политики в их руководстве секретариатами.

2. Историческая справка

27. Организации создавались в различные годы (см. Таблицу 1) и в различных обстоятельствах. У каждой сформировалось свое историческое лицо, а также своя автономия и культура управления. Самостоятельные административно-управленческие структуры и методы, которые существуют на протяжении уже более пятидесяти лет, естественно, будут сдерживать коренные преобразования, которые могут оказаться необходимыми при создании межсекретариатских общих служб, как это предусмотрено в настоящем докладе, особенно если возникнут последствия с точки зрения обеспечения занятости и объема полномочий. Административно-управленческие департаменты с годами настолько выросли в плане штатного расписания, рангов и полномочий, что теперь они зачастую оставляют в тени уставные программы, которые как раз и обусловили само создание этих учреждений. Эта тенденция, возможно, объясняет, почему некоторые из этих департаментов увеличивают численность своего персонала в ущерб основным департаментам (Диаграмма 4, страница 16). Поэтому центральный вопрос заключается в том, где секретариаты должны сконцентрировать свои ограниченные ресурсы: на чрезмерном самоуправлении или на выполнении своих уставных функций?

Таблица 1. Даты создания некоторых расположенных в Женеве организаций

Организация	Год	Организация	Год
МСЭ	1865	ВМО	1950
МОТ	1919	УВКБ	1951
ЮНОГ	1939/1945	ЮНКТАД	1964
ЕЭК	1947	ВОИС*	1970
ВОЗ	1948	ЮНАИДС	1996

* Некоторые "союзы", которые находятся в ведении ВОИС, были созданы еще в прошлом веке: Парижский союз (1883 год) и Бернский союз (1886 год).

28. В частности, пять специализированных учреждений за все эти годы не смогли выработать какой-либо подлинной традиции сотрудничества друг с другом, если не считать редкие неофициальные консультации между руководителями служб. Несмотря на их чрезвычайную близость друг к другу, у них нет ничего похожего на ЮНОГ, которое играет центральную роль в обслуживании подразделений Организации Объединенных Наций. Кроме того, более мелкие учреждения (МСЭ, ВОИС и ВМО) очень настороженно относятся к любым соглашениям о сотрудничестве, которые могут разрушить их индивидуальность или в которых их нужды и приоритеты будут подчинены интересам более крупных учреждений.

3. Мандаты и масштабы деятельности

29. Мандаты организаций и подразделений почти так же отличаются друг от друга, как и масштабы их деятельности. Среди подразделений Организации Объединенных Наций у УВКБ, УВКПЧ и УКГВ есть ряд общих черт в гуманитарной области и в области защиты прав человека. Однако УВКБ в большей степени ориентировано на деятельность на местах и более децентрализовано, чем любое другое находящееся в Женеве подразделение. В настоящее время на него приходится 60 процентов от общей численности персонала подразделений Организации Объединенных Наций в Женеве, что является сокращением по сравнению с 68 процентами в 1985 году. Весьма широкие масштабы деятельности УВКБ, значительная степень ее децентрализации и чрезвычайный характер ее работы служат обоснованием для ее постепенного отделения от системы общих служб ЮНОГ.

30. У ЕЭК, ЮНКТАД и ЦМТ также есть ряд существенных схожих черт. Однако ЕЭК обслуживается главным образом ЮНОГ, а у ЮНКТАД и ЦМТ есть ряд собственных вспомогательных служб. Хотя ЮНКТАД является одним из двух учредителей, а также руководящим органом по отношению к ЦМТ, у двух этих учреждений тем не менее имеются самостоятельные административные службы, включая раздельное руководство их программами технического сотрудничества, несмотря на то что ЮНКТАД предоставляет услуги в этой области другим расположенным в Женеве подразделениям, как, например, ЕЭК, УВКПЧ и НИИСР. Однако это последнее подразделение заявило инспекторам, что оно предпочло бы получать услуги исключительно от ЮНОГ, в частности для того, чтобы избежать раздельной оплаты счетов ЮНОГ и ЮНКТАД, как это имеет место в настоящее время.

31. Мандаты и структура управления специализированных учреждений также заметно различаются. Характер работы секретариатов МСЭ, ВОИС и ВМО сравнительно схож, а степень централизации

высока. В частности, у МСЭ и ВОИС есть ряд весьма важных общих черт. Их секретариаты практически выполняют функции общих служб в отношении их директивных или нормативных органов в секторах. Они также в значительной степени ориентированы на частный сектор. Членами МСЭ являются свыше 400 частных корпораций, которые вносят до 10 процентов средств в его бюджет, в то время как до 80 процентов бюджета ВОИС финансируется частным сектором с помощью взносов за регистрацию патентов. Оба учреждения также осуществляют крупные коммерческие программы публикаций, включая публикации в электронной форме. Таким образом, представляется вполне целесообразным в значительной мере объединить административные усилия двух учреждений, которые, кроме того, территориально расположены весьма близко друг от друга. Если это будет достигнуто, то сюда можно было бы включить и ВМО, которая также могла бы пользоваться соответствующими выгодами.

32. Мандаты МОТ и ВОЗ отличаются друг от друга, за исключением вопросов гигиены труда, а их руководящие механизмы довольно уникальны в рамках системы (трехсторонняя структура МОТ и региональные комитеты ВОЗ). Оба учреждения децентрализованы: в меньшей степени МОТ, где около 30 процентов персонала работают на местах, и в большей степени ВОЗ, где 60 процентов персонала работают в его региональных и страновых отделениях. Только на ВОЗ приходится около 50 процентов общей численности персонала пяти учреждений. С точки зрения масштабов и диапазона деятельности, то здесь УВКБ, ВОЗ и МОТ сравнительно близки, но в том что касается целесообразности объединения административных ресурсов в рамках проектов по созданию общих служб, то здесь МОТ и ВОЗ, штаб-квартиры которых находятся в каких-то пятидесяти метрах друг от друга, скорее могут стать партнерами, особенно в свете их соглашения 1948 года, которое предусматривает создание совместных межсекретариатских комитетов МОТ/ВОЗ.

4. Источники средств

33. Хотя исполнительные руководители обладают широкими полномочиями по распоряжению средствами регулярных бюджетов, с внебюджетными ресурсами и целевыми фондами дело зачастую обстоит по-иному. Доноры, предоставившие средства для этих фондов, как правило, стремятся осуществлять контроль за их использованием либо путем создания дополнительных наблюдательных органов, как это имеет место в ВОЗ, либо с помощью отдельных процедур отчетности, которые порой предусматривают набор специальных сотрудников для распоряжения этими средствами, примером чего могут служить внебюджетные и целевые фонды, находящиеся в ведении некоторых подразделений Организации Объединенных Наций, в частности ЮНКТАД, ЦМТ и отделения ЮНЕП в Женеве.

34. Так, например, различные конвенции, заключенные под эгидой ЮНЕП, находятся в ведении отдельных административных подразделений с неясными границами отчетности перед исполнительным руководством. Такие индивидуальные и параллельные подходы не только ослабляют централизованные полномочия по последовательному применению финансовых и административных правил, но и препятствуют эффективному распоряжению ресурсами. Создание общих межсекретариатских служб может быть затруднено, если в отдельных секретариатах не удастся создать объединенные административные подотчетные структуры, охватывающие все источники средств.

D. Общие черты

1. Общее членство

35. Несмотря на перечисленные выше проблемы, у расположенных в Женеве секретариатов и подразделений действительно есть ряд общих черт, не говоря уже о соглашениях о

взаимоотношениях, которые могли бы быть использованы для укрепления сотрудничества в управлении вспомогательными службами. Одним из таких элементов является их правовой статус открытых международных организаций с почти универсальным членством и обязанностями. Эти организации созданы для развития сотрудничества и координации между их членами в целях решения общих проблем и достижения общих целей. Секретариаты могли бы также выразить приверженность этой благородной цели путем укрепления межсекретариатского сотрудничества и координации в деле выполнения мандатов и осуществления программ.

2. Общая система

36. Секретариаты не только имеют общие юридические черты, но и принадлежат к единой международной гражданской службе, основанной на общей системе окладов, надбавок и условий службы. У них, несмотря на некоторые отличия, одна и та же базовая основа административных и финансовых положений и правил, а также общие стандарты учета. Для продвижения проектов, связанных с созданием общих служб, активнее мог бы быть использован также механизм АКК, особенно ККАВ и ККИС.

3. Нахождение в одном месте

37. Нахождение в одном месте является важным фактором в деле практического создания некоторых общих служб. В Женеве как месте службы секретариаты территориально расположены очень близко друг к другу, и это означает, что предложение об объединении вспомогательных служб является вполне осуществимым, если у руководящих органов и секретариатов действительно есть желание пойти на это.

4. Схожие административно-управленческие системы

38. Схожесть административно-управленческих систем — это, возможно, наиболее важный определяющий фактор, который является общим для секретариатов. В каждом секретариате не только имеется департамент по вопросам администрации и управления или его аналог, но и структура этих департаментов также в большей или меньшей степени аналогична с точки зрения основных функций, например, набор персонала и руководство им (или управление людскими ресурсами); бюджет и финансы; закупки, система управленческой информации и технология; конференционное обслуживание; общее обслуживание; и т.д. Это сходство базовой структуры должно способствовать межсекретариатскому объединению усилий в деле выполнения вспомогательных функций.

5. Общая задача реформирования

39. Многие расположенные в Женеве секретариаты в настоящее время осуществляют внутренние реформы, направленные на создание более эффективных систем и процессов управления, а также достижение экономии. Хотя в некоторых случаях реформы затрагивают основные программы (например, подразделения Организации Объединенных Наций, МСЭ или ВОЗ), они сосредоточены главным образом на административно-управленческих и информационных системах, где, как показано в следующем пункте, есть возможности для объединения усилий секретариатов в целях высвобождения значительных ресурсов для их уставных программ и функций, которые и являются смыслом их существования.

6. Технологические нововведения

40. Технологические нововведения представляют собой ключевой элемент вышеупомянутых инициатив в области реформирования. В последние примерно пять лет секретариаты вкладывали

большие средства в модернизацию информационных систем и технологий, которые преобразовывают давно сложившиеся методы и порядок работы. Так, например, технологическая стандартизация и интеграция секретариатов, применяемые в настоящее время в некоторых секретариатах к финансовым и кадровым функциям, а также к изданию публикаций в электронной форме, вполне могли бы стать основой будущих общих служб в Женеве, что дало бы огромные выгоды с точки зрения эффективности, а также финансовой и кадровой экономии, при том условии, конечно, что руководящие органы и секретариаты не упустят появляющиеся возможности.

7. Общие службы

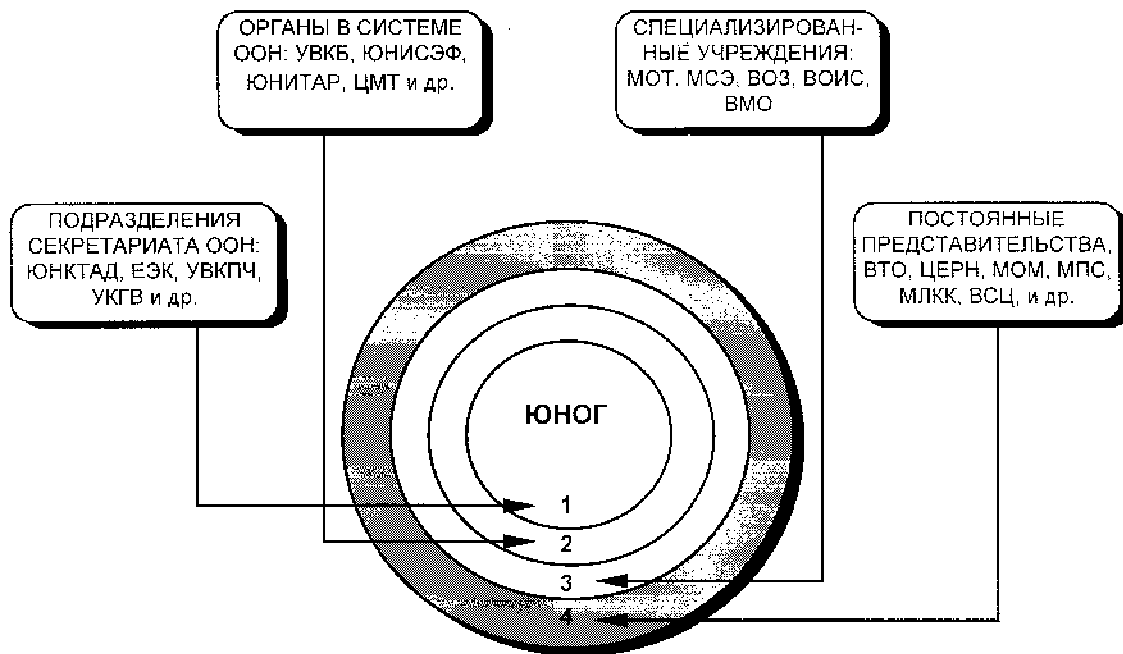
41. Общие службы, такие как Международный вычислительный центр, почтовые отделения и дипломатическая почта, языковая и управленческая подготовка или Объединенная медицинская служба, которые в настоящее время с большим или меньшим успехом совместно используются всеми расположенными в Женеве секретариатами, являются тем примером и основой, которые могли бы быть использованы для разработки новых и эффективных совместных механизмов.

III. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И КООРДИНАЦИЯ

A. Схема

42. Административное сотрудничество в рамках международного сообщества в Женеве можно проиллюстрировать с помощью четырех концентрических кругов (Диаграмма 8). Во внутренний круг входят ЮНОГ и другие подразделения секретариата Организации Объединенных Наций, которые финансируются главным образом за счет средств регулярного бюджета и вспомогательные службы которых в основном объединены в рамках ЮНОГ. Во второй круг входят органы в составе Организации Объединенных Наций и другие подразделения, которые финансируются преимущественно за счет внебюджетных средств и которые частично в той или иной мере зависят от вспомогательных служб ЮНОГ. Третий круг — это пять специализированных учреждений, административные связи которых между собой и с ЮНОГ достаточно ограничены, если не считать несколько общих служб. Четвертый круг включает подразделения, не входящие в систему Организации Объединенных Наций, как, например, постоянные представительства, межправительственные организации и некоторые крупные неправительственные организации, которые участвуют в некоторых общих службах. Можно отметить, что административное сотрудничество и координация уменьшаются при перемещении от внутреннего круга (центр притяжения — ЮНОГ) к внешним.

Диаграмма 8. КРУГИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И КООРДИНАЦИИ



СКОЛЬЗЯЩАЯ ШКАЛА

1. Полная интеграция вспомогательных служб в рамках ЮНОГ (ЮНКТАД интегрирована только частично)
2. Частичная интеграция с ЮНОГ, однако УВКБ и ЦМТ практически обходятся своими силами
3. Никакой интеграции с ЮНОГ; несколько общих служб с ЮНОГ
4. Участие в некоторых службах (например, конференционное обслуживание, языковая подготовка, МВЦ, ОМС и др.)

43. В Таблице 2, страница 25, дополнительно проиллюстрирована эта схема сотрудничества, а в Таблице 3, страница 26, показан межсекретариатский и географический охват имеющихся общих служб. Эти две таблицы подтверждают ограниченность диапазона вспомогательных служб, охватывающих все расположенные в Женеве секретариаты, а именно ЮНИС, некоторые функции ЮНОГ по набору персонала, языковая подготовка, дипломатическая почта, выдача паспортов ООН, МВЦ и ОМС. Две последние службы находятся в ведении ВОЗ. Все расположенные в Женеве общие службы находятся в ведении или расположены в ЮНОГ и ВОЗ. ЮНКТАД также осуществляет общее обслуживание некоторых подразделений Организации Объединенных Наций в связи с руководством персоналом по проектам. Никаких служб, общих для пяти специализированных учреждений, нет.

ТАБЛИЦА 2. СХЕМА СУЩЕСТВУЮЩИХ ОБЩИХ СЛУЖБ В ЖЕНЕВЕ

А. СФЕРА ОХВАТА ОБЩИХ СЛУЖБ	
1. Все организации системы Организации Объединенных Наций, расположенные в Женеве, и некоторые подразделения в Женеве, не входящие в систему ООН	Дипломатическая почта Профессиональная подготовка Библиотека ЮНИС МВЦ ОМС Секция электронных услуг (сети данных/аудиоинформации)
2. Специально для всех организаций системы ООН, расположенных в Женеве	Выдача паспортов (за исключением МОТ)
3. Специально для подразделений ООН	Безопасность и охрана* Конференционное обслуживание* Публикации Типография Поездки
4. Подразделения ООН + некоторые специализированные учреждения	Страхование персонала Совет ОСЗ Визы (включая ВМО) ИТ/"Телеком"
5. Специально для всех специализированных учреждений	Нет
6. Специально для некоторых специализированных учреждений организаций системы ООН, расположенных в Женеве	Страхование персонала (МОТ/МСЭ)
В. СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ РУКОВОДИТЕЛЯМИ И/ИЛИ КЛИЕНТАМИ СЛУЖБ	
1. Периодические официальные совещания	Общая служба закупок Подгруппа ККАВ по профессиональной подготовке
2. Периодические неофициальные совещания	Подгруппа ККАВ по профессиональной подготовке (Женева) МВЦ, ККИС, ИТАК, ТИК (Женева)
3. Специальные консультации или обмен информацией	Технологи Юриисконсульт Консультант для персонала Финансовые руководители и др.
5. Службы, совместно переданные на внешний подряд в частный сектор	Информации нет

* Плюс МОТ, ВОЗ во время ежегодных генеральных конференций, проводимых во Дворце Наций

Таблица 3. СФЕРА ОХВАТА ИМЕЮЩИХСЯ ОБЩИХ СЛУЖБ

ОБЩАЯ СЛУЖБА	ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ СЕКРЕТАРИАТА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	ВКЛЮЧАЕТ ОРГАНЫ В СИСТЕМЕ ООН	ОХВАТЫВАЕТ ВСЮ СИСТЕМУ ООН В ЖЕНЕВЕ	ВКЛЮЧАЕТ НАХОДЯЩИЕСЯ В ЖЕНЕВЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ, НЕ ВХОДЯЩИЕ В СИСТЕМУ ООН	ВКЛЮЧАЕТ ОРГАНИЗАЦИИ/ МЕСТА СЛУЖБЫ ЗА ПРЕДЕЛАМИ ЖЕНЕВЫ
СЛУЖБЫ ЮНОГ					
Набор персонала					
Руководство персоналом					
Профессиональная подготовка				Пресса, неправительственные организации, постоянные представительства	
Бюджет	За исключением ЕЭК				
Счета					
Платежи					Заработная плата
Казначейство					
Страхование персонала			ВМО, БИЕ		
Безопасность и охрана		УВКБ, ПРООН, ЮНИСЕФ, МСЭ	Конференции МОТ, ВОЗ	Обслуживание Дворца Наций (бесплатно)	
Закупки		только для материалов	торги через ОСЗ*		
Поездки		только УВКБ**			
Выдача паспортов					ММО, ФАО, ЮНЕСКО
Визы			ВМО		
Конференционное обслуживание					
ЮНИС					
Публикации					
Типография					
Дипломатическая почта					
Электронные услуги				МЕК	
СЛУЖБЫ, НЕ ВХОДЯЩИЕ В ЮНОГ					
ОМС					Добровольцы ООН, БНН
МВЦ					

* С 16 декабря 1997 года МОТ не участвует.

** Только для страхования проездных документов (то есть паспорта, сертификаты ООН).

44. На все общие службы в Женеве, включая ЮНОГ, в течение двухгодичного периода 1994-1995 годов приходилось 39,2 процента расходов и 28,6 процента численности персонала в ресурсах секретариатов, предназначенных для поддержки программ. На службы, общие для всех секретариатов, приходилось всего 4,5 процента и 1,9 процента от их общих расходов и численности персонала, предназначенных для вспомогательного обслуживания, соответственно. В результате такой ограниченности охвата и степени развития совместных механизмов у секретариатов, призванных содействовать рациональному использованию их административно-управленческих ресурсов, возникла общая система раздробленных административных структур в рамках трех описанных выше кругов. Так, например, существует десять различных кадровых служб (из которых пять принадлежат только подразделениям Организации Объединенных Наций) и почти столько же финансовых служб, служб закупок, электронной обработки данных, конференционного обслуживания, издательских и типографических служб, и это свидетельствует о том, что до налаживания административного сотрудничества в Женеве еще очень далеко. Эта проблема дополнительно обсуждается в нижеследующих пунктах на двух уровнях: общие службы ЮНОГ и службы, не входящие в ЮНОГ.

В. Общие службы ЮНОГ

45. В общие службы ЮНОГ входят главным образом Отдел обслуживания конференций (письменный перевод, устный перевод, совещания, документация, публикации, типография, библиотека и т.д.), Административный отдел (Служба по кадровым вопросам, Служба управления финансовыми и электронными ресурсами, Общая служба) и Информационная служба Организации Объединенных Наций (ЮНИС). Канцелярия Генерального директора ЮНОГ также выполняет некоторые функции общих служб, как, например, дипломатические и протокольные функции или юридическое консультирование всех подразделений Организации Объединенных Наций и некоторых учреждений. Конференционным обслуживанием пользуются главным образом учреждения. На УВКПЧ, ЮНКТАД и ЕЭК приходится более 50 процентов, а в некоторых случаях и более 70 процентов (например, письменный перевод и распространение документов) объема работы Отдела обслуживания конференций. Большая часть услуг Административного отдела предоставляется главным образом сотрудникам, а услуги ЮНИС предназначены в основном для общественности, а конкретнее для журналистов и постоянных представительств.

46. Теоретически ЮНОГ является центром притяжения для общих служб в Женеве, однако в реальности дело обстоит иначе. В ходе сбора материалов для настоящего доклада инспекторам сообщали об общей неудовлетворенности отдельных пользователей и организаций общими службами ЮНОГ. Это не означает, что службы как таковые вообще не функционируют, поскольку большинство жалоб касалось не вопросов значимости услуг, а длительных задержек в их оказании и отсутствия отчетности и транспарентности, особенно в том что касается методов определения стоимости и выставления счетов, или использования доходов общих служб (см. Таблицу 4, страница 29). Эти проблемы достаточно сложны и кратко могут быть изложены следующим образом:

1. Межправительственный сирота

47. У ЮНОГ нет межправительственного органа для осуществления надзора и отстаивания интересов, аналогичного тем, которые контролируют деятельность и служат лицом других подразделений Организации Объединенных Наций в Женеве. Не существует никаких конкретных механизмов для контроля за эффективным функционированием служб или направления деятельности их руководителей. Если брать шире, то общие службы в рамках системы Организации Объединенных

Наций не всегда получают необходимое внимание и поддержку, которых можно было бы ожидать от руководящих органов, за исключением некоторых мест службы, таких как Вена или периферийные точки. Некоторые государства-члены, похоже, занимают различные позиции в различных руководящих органах. Общие службы в рамках системы Организации Объединенных Наций нуждаются в четко разработанной и последовательной межправительственной политике.

48. Еще одной причиной, возможно, является не надлежащее и не единообразное выполнение соглашений о взаимоотношениях, которые упоминались во Введении, хотя общие службы, давно зарекомендовавшие себя как стабильные и успешные, например, Пенсионный фонд или паспортная служба Организации Объединенных Наций, прямо упомянуты в этих соглашениях. Иными словами, Генеральной Ассамблее и Генеральному секретарю еще необходимо в полной мере признать фактическое и потенциальное значение ЮНОГ как механизма общего обслуживания в Женеве.

2. Функционирование региональных отделений

49. ЮНОГ является одним из нескольких региональных (европейских) отделений Организации Объединенных Наций, и в силу этого Центральные учреждения относятся к нему как к провинции, несмотря на тот факт, что большая часть подразделений и секретариатов, пользующихся его услугами, имеют штаб-квартиры в Женеве и осуществляют деятельность по всему миру. Это делает Женеву поистине глобальным центром, который, как уже отмечалось в предыдущей главе, является также крупнейшим в мире местом службы в системе Организации Объединенных Наций. Связанные с этим этим фактом глобальные обязанности ЮНОГ не привлекли к нему особого внимания и не обусловили принятие Центральными учреждениями конкретных позитивных мер в отношении бюджета, кадрового обеспечения и руководства службами ЮНОГ. Так, например, распределение ресурсов общих служб между Центральными учреждениями и ЮНОГ в таких областях, как конференционное обслуживание, библиотека, кадровые вопросы, безопасность и охрана, дипломатическая почта и почтовые отправления и т.д., похоже, смещено в пользу Центральных учреждений, где межучрежденческий охват общих служб не столь широк, как в ЮНОГ. Количество подразделений Организации Объединенных Наций и сотрудников, обслуживаемых полностью или частично ЮНОГ, возросло за последнее десятилетие на 76 процентов (см. пункт 16) в отличие от снижения этого показателя в Центральных учреждениях (см. Диаграмму 1, страница 13), за исключением роста в 1992-1995 годах за счет операций по поддержанию мира. Кроме того, узость руководящих полномочий и ограниченная гибкость, которые предоставлялись на протяжении ряда лет ЮНОГ Центральными учреждениями, также пагубно отразились на его деятельности.

Таблица 4. РУКОВОДСТВО ОТДЕЛЬНЫМИ ОБЩИМИ СЛУЖБАМИ В ЖЕНЕВЕ

	ЮНОГ										ВОЗ		
	Административный отдел					Отдел обслуживания конференций					ЮНИС	Руководитель ОМС	Размещение МВЦ
	Закупки	Набор персонала	Проф. подгот.	Дипломат. почта	Финансы	СЭУ	Языковая подгот.	Публикации	Типография	Документация			
1. Надзор со стороны пользователей или консультативный комитет	Да/Нет ¹	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Да ²	Да ²	Да ²	Нет	Да ³	Нет	Да
2. Наличие норм качества/эффективности	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
3. Удовлетворительные формулы определения издержек/выставления счетов	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Данных нет	Да	Нет
4. Меры по контролю и оценке деятельности	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Да (частично)	Да	Да	Да	Да	Нет	Да	Да
5. Оперативное реагирование и подотчетность пользователям ⁵	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Частично ⁶	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
6. Внешняя проверка качества и определение эффективности	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
7. Система учета издержек ⁷	Нет	Нет	Нет	Да (Част.)	Нет	Нет	Нет	Да	Да	Да (Част.)	Нет	Нет	Да (Част.)

¹ Комитет ОСЗ не собирался в течение двух лет, и его рекомендации, как правило, игнорируются.

² В Центральном учреждении Организации Объединенных Наций имеется межправительственный комитет по конференциям, а также Совет по публикациям Организации Объединенных Наций. В ЮНОГ никакого междепартаментского комитета пользователей нет.

³ Межправительственный комитет в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций, однако никакого комитета пользователей в ЮНОГ.

⁴ Разработка бюджетов, определение расходов и выставление счетов по всем службам ЮНОГ осуществляется Службой управления финансовыми и электронными ресурсами (СУФЭР).

⁵ Например, периодические отчеты о рабочей нагрузке, достижениях и трудностях в деятельности и обзоры степени удовлетворенности потребителей.

⁶ Нерегулярные обзоры степени удовлетворенности потребителей.

7 Включает, например, регулярный анализ фактических расходов, связанных с продукцией, процессами и услугами, в сравнении с утвержденными бюджетами и стандартными расходами и представление отчетов по ним подразделениям-пользователям.

Таблица 4. РУКОВОДСТВО ОТДЕЛЬНЫМИ ОБЩИМИ СЛУЖБАМИ В ЖЕНЕВЕ

	ЮНОГ										ВОЗ		
	Административный отдел					Отдел обслуживания конференций					ЮНИС	Руководитель ОМС	Размещение МВЦ
	Закупки	Набор персонала	Проф. подгот.	Дипломат. почта	Финансы	СЭУ	Языковая подгот.	Публикации	Типография	Документация			
1. Надзор со стороны пользователей или консультативный комитет	Да/Нет ¹	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Да ²	Да ²	Да ²	Нет	Да ³	Нет	Да
2. Наличие норм качества/эффективности	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
3. Удовлетворительные формулы определения издержек/выставления счетов	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Нет ⁴	Данных нет	Да	Нет
4. Меры по контролю и оценке деятельности	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Да (частично)	Да	Да	Да	Да	Нет	Да	Да
5. Оперативное реагирование и подотчетность пользователям ⁵	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Частично ⁶	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
6. Внешняя проверка качества и определение эффективности	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
7. Система учета издержек ⁷	Нет	Нет	Нет	Да (Част.)	Нет	Нет	Нет	Да	Да	Да (Част.)	Нет	Нет	Да (Част.)

¹ Комитет ОСЗ не собирался в течение двух лет, и его рекомендации, как правило, игнорируются.

² В Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций имеется межправительственный комитет по конференциям, а также Совет по публикациям Организации Объединенных Наций. В ЮНОГ никакого междепартаментского комитета пользователей нет.

³ Межправительственный комитет в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, однако никакого комитета пользователей в ЮНОГ.

- ⁴ Разработка бюджетов, определение расходов и выставление счетов по всем службам ЮНОГ осуществляется Службой управления финансовыми и электронными ресурсами (СУФЭР).
- ⁵ Например, периодические отчеты о рабочей нагрузке, достижениях и трудностях в деятельности и обзоры степени удовлетворенности потребителей.
- ⁶ Нерегулярные обзоры степени удовлетворенности потребителей.
- ⁷ Включает, например, регулярный анализ фактических расходов, связанных с продукцией, процессами и услугами, в сравнении с утвержденными бюджетами и стандартными расходами и представление отчетов по ним подразделениям-пользователям.

50. Этот факт подчеркивался еще 24 года назад в документе 1974 года, озаглавленном "Административные мероприятия для центра ЮНКТАД/ГАТТ по международной торговле" (A/C.5/1604), где говорилось следующее:

"Частично причиной неудовлетворенности Центра по международной торговле административным обслуживанием, предоставляемым Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве, служит то обстоятельство, что Нью-Йорк не делегировал соответствующих полномочий в Женеву... Было высказано много жалоб по поводу необходимости в обмене сообщениями в том и другом направлении между Женевой и Нью-Йорком до принятия решений по относительно второстепенным вопросам. Для того, чтобы административные мероприятия давали удовлетворительные результаты, важно, чтобы Нью-Йорк делегировал в Женеву более широкие полномочия, особенно в области персонала и финансов.

Еще одна трудность, с которой сталкивался Центр, — это отсутствие внимания к клиентам и своевременного реагирования со стороны Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве при выполнении административных функций... Другая трудность — это отсутствие опыта у Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве в руководстве персоналом проектов на местах. Каждая сторона считает, что другая сторона слишком занята своей собственной деятельностью и использует в качестве руководства прежние методы деятельности".

51. Эта цитата, которой уже 24 года и которая разъясняет, почему ЦМТ создал в конечном итоге свои собственные внутренние вспомогательные службы, возможно, актуальна и сегодня в том, что касается оценки практически каждой второй организацией-пользователем услуг ЮНОГ. Именно поэтому УВКБ приняло решение постепенно отделиться от ЮНОГ и практически ни одно специализированное учреждение в Женеве, как представляется, не готово участвовать в какой-либо расширенной схеме общих служб, которые будут находиться в ведении ЮНОГ. На деле специализированные учреждения, похоже, стремятся также отделиться от некоторых служб, которыми до настоящего времени пользовались совместно с ЮНОГ, а МОТ совсем недавно прекратила свое участие в ОСЗ. Доля специализированных учреждений в доходах общих служб ЮНОГ сократилась с 6 процентов в 1985 году до 2 процентов в 1995 году (Диаграмма 9, страница 41). Поэтому, если говорить коротко, трудности, с которыми сталкивается ЮНОГ при предоставлении услуг, возможно, способствовали формированию общего негативного образа общих служб в Женеве как месте службы.

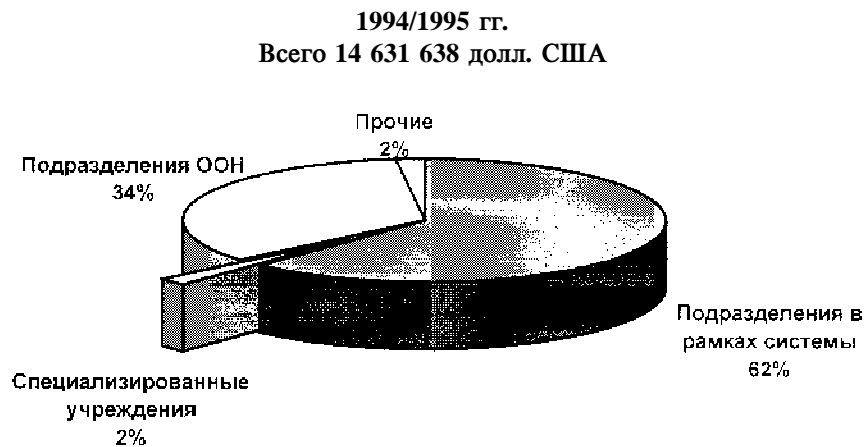
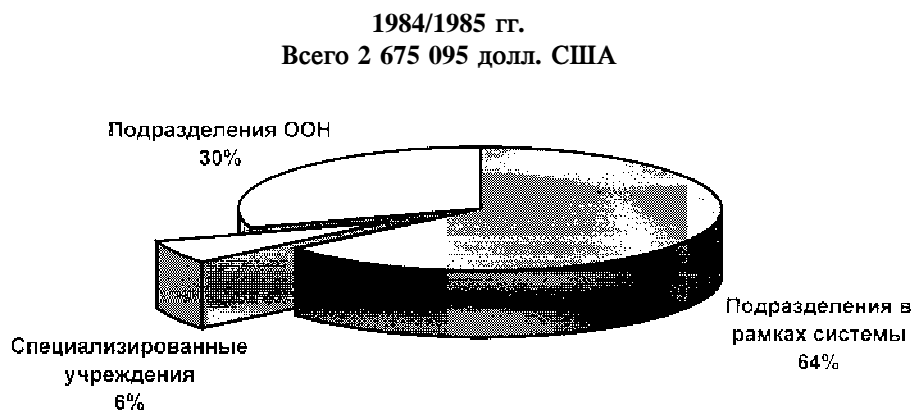
3. Исполнительное руководство

52. Явное отсутствие у ЮНОГ последовательной цепочки управления, возможно, также усугубляет его проблемы. Основные отделы и службы ЮНОГ, особенно Административный отдел, хотя и находятся под руководством Генерального директора (ЗГС), сохраняют прямые каналы отчетности и подотчетности с Департаментом по вопросам управления в Центральных учреждениях, который также возглавляет заместитель Генерального секретаря.

53. Кроме того, у Генерального директора нет никаких иерархических отношений с руководителями программ (также занимающими должности уровня ЗГС) основных расположенных в Женеве подразделений Организации Объединенных Наций (УВКБ, ЮНКТАД, ЕЭК, УВКПЧ), которые являются основными пользователями услугами ЮНОГ, равно как у него нет официальной руководящей власти над директорами других подразделений Организации Объединенных Наций более низкого уровня, как, например, ЦМТ, ЮНИТАР, ЮНИСЕФ, ЮНЕП или НИИСР. Почти во всех случаях руководители ряда этих подразделений обращаются если не

в свои соответствующие руководящие органы, то непосредственно в Центральные учреждения в стремлении получить особые делегированные полномочия для создания и использования параллельных вспомогательных служб (ЮНКТАД, ЦМТ, ЮНИТАР и др.). Однако ЕЭК и УВКПЧ, например, продемонстрировали похвальную дисциплину в своих отношениях с ЮНОГ.

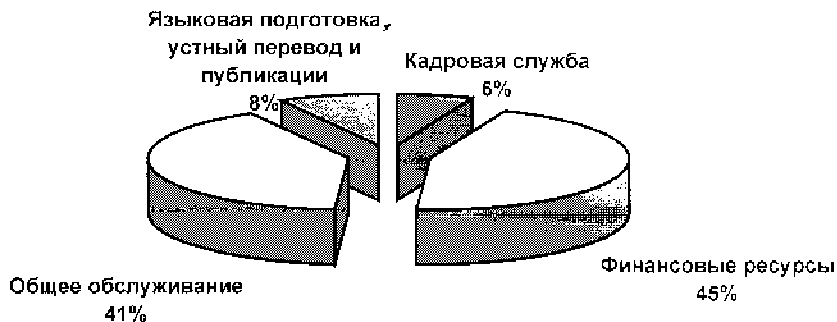
Диаграмма 9. ДОХОДЫ ОБЩИХ СЛУЖБ ЮНОГ С РАЗБИВКОЙ ПО ИСТОЧНИКАМ СРЕДСТВ



Доход общих служб ЮНОГ, 1994/1995 г. (вклад с разбивкой по службам)

4. Система ранжирования

54. Отсутствие единого руководства общими службами в



Женева проявляется также в системе ранжирования руководителей ЮНОГ. Наблюдается явное отсутствие связующей ступени между Генеральным директором и директорами (Д-2) двух основных отделов общего обслуживания (конференционное обслуживание и администрация). В далеком прошлом в ЮНОГ имелась должность помощника Генерального секретаря, который нес определенную ответственность за межучрежденческое сотрудничество в Женеве. Аналогичная должность существовала и в Нью-Йорке. Этот механизм, похоже, был идеальным для развития межучрежденческого административного сотрудничества и координации в двух основных местах службы (Нью-Йорк и Женева) в системе Организации Объединенных Наций. Инспекторы отмечают назначение в Центральных учреждениях помощника Генерального секретаря по вопросам централизованного вспомогательного обслуживания, который также будет выполнять функции Исполнительного координатора для общих служб в Центральных учреждениях, а также в точках, расположенных за их пределами, в том числе и в Женеве.

55. Однако в Женеве нет должности высокого уровня, которая предусматривала бы выполнение обязанностей по эффективному административному руководству, включая, в частности, управленческую поддержку в деле комплексного применения информационных технологий. В настоящее время директора двух основных отделов ЮНОГ занимают должности уровня Д-2, в то время как их коллеги, например, в специализированных учреждениях, занимают должности уровня помощника Генерального директора (МОТ, МСЭ, ВОЗ и ВОИС). Руководитель кадровой службы ЮНОГ занимает должность такого же уровня, как и директор кадровой службы УВКБ, а также руководителя административных отделов ЮНКТАД и ЦМТ. Уровень ее должности на одну ступень ниже, чем у ее коллег в основных специализированных учреждениях. То же самое можно сказать и о других службах ЮНОГ.

56. Система ранжирования, как представляется, больше отвечает предполагаемому статусу ЮНОГ как регионального отделения Организации Объединенных Наций, чем его потенциальной межучрежденческой ведущей роли в создании общих служб для всех расположенных в Женеве организаций и руководстве ими. Инспекторы хотели бы знать, как руководители ЮНОГ смогут взять на себя эффективное управление общими службами в Женеве от имени Генерального секретаря, если они не в состоянии из-за своего невысокого положения выступать и вести переговоры на равных со своими коллегами в других расположенных в Женеве секретариатах. Иными словами, система относительно более низкого ранжирования руководителей ЮНОГ может стать психологическим барьером на пути любых усилий, направленных на распространение услуг ЮНОГ и на другие организации в Женеве.

5. Организация

57. Иерархическая организация некоторых служб ЮНОГ, в частности в Административном отделе, заслуживает пристального внимания. В отличие от Отдела обслуживания конференций, который равномерно сочетает вертикальный и горизонтальный подходы к управлению решением

задач и процессами (например, различные этапы письменного перевода определяются и заранее планируются с распределением времени этого процесса между различными подразделениями), Административный отдел имеет сложную вертикальную систему начальников служб, секций, подсекций, групп и подгрупп. В этой перенасыщенной системе начальников трудно установить тот нижний оперативный уровень, на котором во многих случаях эффективно осуществляется и направляется деятельность и процессы, где выполняются оперативные обязанности ЮНОГ и создается стоимость для его департаментов-пользователей.

58. Центры ответственности, которые, как показывают документы по распределению обязанностей находятся на уровне отделов, похоже, не совпадают с бюджетными центрами (уровень служб), а последние не совпадают с центрами деятельности (например, секретариаты органов по оценке работы сотрудников, группы по оформлению виз, выдаче паспортов, оформлению вида на жительство, дипломатическая почта и почтовые отправления, безопасность и охрана, типография и другие многочисленные подразделения общего обслуживания), где происходит фактическое выполнение обязанностей директоров и различных руководителей. Хотя эти подразделения и руководители нижнего звена фактически и выполняют работу общих служб в ЮНОГ, данные по их расходам и штатному расписанию получить на редкость трудно, поскольку бюджетно-организационная система рассчитана главным образом на отделы и службы. Как результат этого ответственность за функционирование общих служб ЮНОГ и руководство ими не сфокусирована строго на группах и сотрудниках, которые фактически осуществляют обслуживание.

59. По мнению инспекторов, необходимо более четко определить эти низовые подразделения и руководителей и наделить их полномочиями в новой организационной структуре, в которой за счет сокращения властных и иерархических уровней будут укреплены горизонтальные подходы к руководству деятельностью и процессами, которые способствуют повышению значимости и эффективности основной работы департаментов-потребителей услуг ЮНОГ. Сжатие вертикальных уровней должно привести к сокращению продолжительности циклов и времени принятия решений или задержек с утверждением (например, набор и распределение персонала, классификация должностей, апелляции, пособия на образование и возмещение путевых расходов и т.д.). Чем шире межучрежденческие обязанности и функции подразделения общей службы, тем большую оперативную и бюджетную автономию должно оно иметь. Реформированное и вновь ожившее ЮНОГ должно заботиться не столько о командных и контрольных структурах и взаимоотношениях, сколько об управлении производственными циклами.

6. Замысел и функционирование

60. В ЮНОГ существуют те же самые проблемы, которые были отмечены в этой области инспекторами при проведении ими обзора общих служб в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций (JIU/REP/96/5). Его система обслуживания, похоже, в большей степени является историческим продуктом (наследие Лиги Наций), чем результатом целенаправленных усилий по созданию и последующему совершенствованию служб, которые "принадлежат" пользователям или которые ориентированы на потребителя, подотчетны и чутко реагируют на нужды основных департаментов и программ. Вот почему как показано в Таблице 4, страница 29, большинство служб не отвечают требованиям, предъявляемым к настоящим общим службам. Иными словами, большинство клиентов, пользующихся услугами ЮНОГ, являются пленниками, у которых практически нет выбора или права голоса в вопросах стоимости, качества и эффективности предоставляемых услуг.

61. Службы ЮНОГ, которые финансируются в основном за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, похоже, были созданы главным образом для

расположенных в Женеве основных подразделений секретариата. Другие подразделения системы, которые финансируются в основном за счет внебюджетных ресурсов и значение и присутствие которых в Женеве со временем значительно возросли, как правило, обслуживаются неохотно, как клиенты второго сорта, если они не "субсидируются" за счет регулярного бюджета. В этом смысле потенциал ЮНОГ как центра общих служб, охватывающих все расположенные в Женеве подразделения и специализированные учреждения, особенно во исполнение соответствующих положений соглашений о взаимоотношениях, в настоящее время реализуется не в полной мере.

62. Кроме того, у подразделений-пользователей сложилось общее мнение, что для ЮНОГ ставит выполнение положений и правил само по себе важнее вклада в повышение значимости и эффективности работы департаментов-пользователей. На функционировании служб, похоже, пагубно отражается обычная рутина, и они не могут чутко реагировать на различия в сути, масштабах и чрезвычайном характере потребностей пользователей. Это, по-видимому, главная причина, по которой главным образом оперативные подразделения, основная сфера ответственности и деятельности которых приходится на периферийные точки, где скорость реагирования на потребности имеет первостепенное значение, постепенно отказываются от консервативных процедур ЮНОГ. Однако, как показано в Приложении 3 к настоящему докладу, Генеральный секретарь разрабатывает новую систему подотчетности для вспомогательных служб, которая также должна помочь перестроить и службы ЮНОГ.

7. Кадровая ситуация

63. Свои последствия для ЮНОГ имеет и нехватка персонала. Как уже было отмечено в предыдущей главе, общая численность персонала ЮНОГ сокращалась в течение последнего десятилетия, несмотря на расширение спроса в этот же период со стороны расположенных в Женеве подразделений и учреждений Организации Объединенных Наций. Так, например, его людские ресурсы, выраженные как доля в процентах от численности сотрудников, занимающихся поддержкой программ, всех расположенных в Женеве организаций и подразделений, сократилось с 33,8 процента в 1984/85 годах до 27,9 процента в 1994/95 годах. Процентная доля ЮНОГ в кадровых ресурсах только подразделений Организации Объединенных Наций сократилась за десятилетний период с 30 процентов до 14,9 процента. Если исключить данные по численности персонала УВКБ, то доля ЮНОГ сократилась за последнее десятилетие с 47,8 процента до 36,6 процента. В то же время если в 1984/85 годах каждый сотрудник общих служб ЮНОГ осуществлял обслуживание программной деятельности на сумму 115 500 долл. США, то в 1994/95 годах этот показатель вырос более чем в 2 раза и составил 238 000 долл. США.

64. Однако степень нехватки персонала варьируется в различных обслуживающих подразделениях и отделах. В целом Отдел обслуживания конференций, несмотря на его заслуживающие высокой оценки усилия по проведению реформы в целях повышения эффективности, похоже, страдает в большей степени, чем Административный отдел, который делает больший упор на должности, финансируемые за счет внебюджетных средств, особенно в СУФЭР, которая контролирует денежные средства ЮНОГ и в которой количество должностей, финансируемых за счет внебюджетных средств, превышает в настоящее время число должностей, финансируемых за счет регулярного бюджета. В отличие от СУФЭР такие подразделения, как ЮНИС, Служба по кадровым вопросам и несколько подразделений Общей службы (безопасность и охрана, курьерская служба, закупки, дипломатическая почта и почтовые отправления и др.), с трудом справлялись с проблемами, вызванными замораживанием или сокращением численности персонала. Так, например, штатное расписание Группы по дипломатической почте практически не менялось с 1980 года, хотя количество организаций, пользующихся дипломатической почтой, и адресатов увеличилось вдвое, а общий вес почтовых

отправлений возрос с тех пор почти на 80 процентов. Инспекторы не связывают это непосредственно с мерами Генерального секретаря по сокращению численности персонала. Однако они считают, что кадровые сокращения применительно к ЮНОГ могут дать обратный эффект в результате ослабления центра общих служб без должного учета расширяющегося спроса или числа потребителей их услуг.

8. Технологические нововведения

65. Технологическим нововведениям, которые с опозданием начали внедряться в ЮНОГ в начале 90-х годов, еще предстоит оказать в полной мере воздействие на повышение эффективности обслуживания, формирование административных структур и процедур и компенсировать кадровые сокращения. Секция электронных услуг (СЭУ) обычно получает высокую оценку за свою хорошую работу, несмотря на ограниченность ее ресурсов, однако ее потенциал как общей службы за рамками ЮНОГ еще предстоит дополнительно развить и объединить с телекоммуникационными службами. В настоящее время она предоставляет подразделениям и специализированным учреждениям ООН в Женеве доступ к глобальной телекоммуникационной сети ООН.

66. Система на оптических дисках (СОД) также, как показывает практика, является весьма эффективным и полезным нововведением в области электронного хранения, поиска и распространения парламентской документации. Необходимо более целенаправленно расширять ее общесистемные возможности и преимущества как общей службы. Другие технологии в сфере конференционного обслуживания, как, например, устный и письменный перевод на расстоянии, также открывают определенные возможности для достижения экономии и координации подходов в Женеве как месте службы при условии надлежащего развития в ЮНОГ технической инфраструктуры для таких услуг. Так, например, Отдел обслуживания конференций сообщил об экономии в размере примерно 500 000 долл. США за счет организации "письменного перевода на расстоянии" для совещаний, проходивших за пределами Женевы.

67. Практическое применение технологических нововведений в одних подразделениях общих служб осуществляется активнее, чем в других. Так, например, СУФЭР и Секция безопасности и охраны достигли значительного прогресса в применении автоматизированных систем, в то время как Группа по дипломатической почте и почтовым отправлениям и типография, в числе других по-прежнему нуждаются в технологической модернизации. Комплексная система управленческой информации (ИМИС) по-прежнему является проектом, сроки завершения которого не ясны. Ее деятельность пока не привела к заметному повышению эффективности или сокращению расходов в ЮНОГ. Говоря шире, ее потенциал как общей службы для всех находящихся в Женеве организаций и даже для всех подразделений Организации Объединенных Наций, расположенных в Женеве, похоже, ограничен. Так, например, УВКБ и ЮНИСЕФ по-прежнему используют самостоятельные системы управленческой информации, которые, как они считают, в большей степени отвечают их потребностям.

68. В целом, несмотря на заслуживающие похвалы усилия, предпринимаемые Секцией электронных услуг ЮНОГ, и активизацию взаимодействия между технологами, пока, похоже, рано говорить о ведущей роли в деле внедрения технологических новшеств на высоком уровне и интеграции среди расположенных в Женеве подразделений Организации Объединенных Наций. За пределами ККИС, который является органом АКК, такого руководства на уровне всех расположенных в Женеве организаций вообще нет. Отсутствие такой центральной направляющей силы привело к разобщенности усилий по модернизации и возникновению несопоставимых систем.

69. Кроме того, несмотря на то что многое было сделано для внедрения компьютерных технологий в повседневную работу ЮНОГ, инспекторам сообщили, что значительная часть капиталовложений по-прежнему используется явно не в полном объеме, и частично это объясняется отсутствием надлежащей поддержки в виде выделения соответствующих ресурсов и организации программ для подготовки пользователей. Психологическое нежелание некоторых сотрудников адаптироваться к изменениям, обусловленным современными технологиями, также может ограничивать рост эффективности и производительности, которого ждут от технологических нововведений.

9. Подготовка бюджетов и распределение расходов

70. В своем докладе об общих службах в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций инспекторы отметили, что бюджеты общих служб редко бывают рациональными, поскольку они, похоже, не отражают подлинные расходы и объем работы подразделений этих служб. Эти же замечания справедливы и для служб ЮНОГ. Без установления полного объема работы и без норм учета расходов (помимо обычных расходов на заработную плату) определение расходов и составление бюджетов служб неизбежно будет произвольным. Возможно, именно по этой причине инспекторы постоянно выслушивали жалобы от организаций-пользователей по поводу используемых ЮНОГ методов оценки услуг, оказываемых основным департаментам.

71. Речь, в частности, идет о том, следует ли включать высокие управленческие накладные расходы ЮНОГ (сложная, вертикальная структура рассматривается в пунктах 57-58) в стоимость услуг, оказываемых руководителями деятельности. Еще один вопрос связан с тем, что в большинстве случаев расходы на оказание услуг определяются не соответствующими руководителями, а СУФЭР с использованием пропорциональной формулы. Так, например, поднимался вопрос относительно обоснований и методологии, используемых при определении стоимости услуг в области информационных технологий. Ограниченная система учета расходов, разработанная Службой публикаций, могла бы, например, стать важным элементом в создании более всеобъемлющих систем.

72. В отличие от новых методов распределения и возмещения расходов, внедряемых в некоторых расположенных в Женеве учреждениях, как, например, комплексная система финансового управления МСЭ или система "внутренней торговли" ВМО, ЮНОГ еще предстоит разработать приемлемую систему отнесения расходов на счет организаций, являющихся потребителями его услуг и финансируемых за счет регулярного бюджета. В настоящее время такие расходы распределяются и возмещаются неравномерно в отношении организаций-пользователей, финансируемых из внебюджетных источников. Возможно, службам, оказывающим услуги, следует перенять систему возмещения расходов, которая используется Группой по дипломатической почте в отношении всех ее потребителей независимо от источника финансирования. Хотя в бюджеты по программам подразделений, финансируемых за счет регулярного бюджета, включены "распределенные расходы", отнюдь не ясно, какие статьи и уровни расходов покрываются этими средствами и как они должны использоваться при изменении спроса со стороны пользователей. Так, например, самыми крупными потребителями конференционных ресурсов ЮНОГ являются ЮНКТАД, ЕЭК и УВКПЧ, на которые приходится свыше 50 процентов объема работы подразделений, занятых обслуживанием конференций. Это означает, что расходы Отдела обслуживания конференций должны соответственно покрываться на пропорциональной основе за счет бюджетов трех вышеупомянутых подразделений. Однако в настоящее время дело обстоит иначе.

73. Кроме того, общим службам ЮНОГ, похоже, ресурсы не только выделяются произвольно, без учета реальных расходов и объемов работы, но и распоряжаются ими не соответствующие общие службы, а СУФЭР, которая, по-видимому, оказывает значительное влияние на выделение ресурсов ЮНОГ и распоряжение ими, а если брать шире, то и на распоряжение средствами других общих служб. Так, например, доход, получаемый обслуживающими подразделениями, не всегда возвращается обратно для укрепления соответствующих служб, за исключением самой СУФЭР; в настоящее время потребители услуг общих служб финансируют более половины расходов на персонал этой службы.

74. Инспекторы рекомендуют выделять средства общим службам на уровне руководства деятельностью как полуавтономным, самообеспечивающимся подразделениям, прямые и косвенные издержки которых следует пропорционально распределять между всеми потребителями, за исключением директивных органов. Бюджеты общих служб должны увеличиваться или сокращаться в тот или иной год или двухгодичный период в непосредственной зависимости от потребностей пользователей и объема работы. Иными словами, разработка бюджетов и комплектование штатов подразделений общих служб должны быть ориентированы на спрос, а не определяться предложением, как это имеет место в настоящее время. Каждый департамент-пользователь независимо от источника финансирования должен иметь статью в бюджете и счет для оплаты услуг общих служб, а руководители этих служб должны иметь возможность разрабатывать методологию учета расходов, а также системы внутреннего контроля и оценки деятельности с учетом особенностей их соответствующих служб, а также обладать полномочиями для распоряжения своими бюджетными и кадровыми ресурсами при выполнении своих обязанностей в отношении департаментов-потребителей.

10. Комитет "собственников"

75. Как уже отмечалось выше, общие службы ЮНОГ в настоящее время в большей степени ориентированы на Центральные учреждения в Нью-Йорке с точки зрения каналов их прямой отчетности и подотчетности, чем на находящиеся в Женеве руководители программ, которые используют их услуги. В утверждении, что ЮНОГ должно быть подотчетно только Нью-Йорку, игнорируется тот факт, что руководители расположенных в Женеве программ, равно как и все руководители программ в Организации Объединенных Наций, также отчитываются перед Генеральным секретарем за эффективное руководство своими программами и распоряжение ресурсами. До тех пор пока ЮНОГ будет оставаться административно привязанным к Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций, как это имеет место в настоящее время, трудно будет максимально увеличить его потенциал как механизма общего обслуживания всех подразделений и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, расположенных в Женеве.

76. Поэтому в отсутствие механизма межправительственного надзора за ЮНОГ инспекторы считают необходимым активизировать участие руководителей подразделений Организации Объединенных Наций в контроле за руководством общими службами ЮНОГ. Эти подразделения вместо того чтобы отделяться от ЮНОГ, должны стремиться отделить ЮНОГ от Нью-Йорка путем укрепления своего права "собственности" на службы ЮНОГ и содействия улучшению обслуживания и решению проблем. Лучше всего это сделать в контексте комитета пользователей высокого уровня, возглавляемого Генеральным директором ЮНОГ и состоящего из глав основных подразделений Организации Объединенных Наций в Женеве или их представителей, включая УВКБ. Этот комитет мог бы собираться раз в полгода, и он должен быть открыт для представителей специализированных учреждений, которые пожелают официально или неофициально принимать участие в его работе.

77. Создание такого комитета должно сопровождаться принятием серьезных мер по децентрализации управленческих полномочий из Нью-Йорка. Комитет должен на практике осуществлять от имени Генерального секретаря полномочия в деле организации, комплектования штатов, составления бюджетов и общей модернизации общих служб ЮНОГ. Поэтому он должен обладать всеми полномочиями руководящего комитета или исполнительного совета, перед которыми руководители служб ЮНОГ будут полностью отчитываться за свою деятельность. Пропорциональное распределение расходов ЮНОГ между подразделениями, представленными в предлагаемом комитете, должно помочь прояснить отношения подчиненности и подотчетности между подразделениями ЮНОГ, осуществляющими обслуживание, и потребителями таких услуг.

78. В вышеприведенных пунктах говорится, что ЮНОГ еще далеко до выполнения задачи, поставленной перед общими службами Генеральным секретарем в его программе реформы: "Цель состоит в том, чтобы вспомогательные услуги были эффективными с точки зрения затрат, высококачественными и своевременными, чтобы они предоставлялись исходя из принципа конкурентоспособности и в полной мере отвечали запросам клиентов. Это означает внедрение четкой структуры расценок за общее обслуживание, транспарентную систему составления бюджетов и выплаты компенсации; отчетность перед клиентами за предоставляемые услуги; механизмы обратной связи с потребителями; согласование положений, правил, политики и процедур; достижение экономии за счет масштабов и избирательное использование внешних подрядов." (Документ A/51/950 от 14 июля 1997 года, пункт 243). Поэтому существует очевидная необходимость в перестройке организационной инфраструктуры и укреплении авторитета ЮНОГ в качестве основы для выполнения соответствующих положений соглашений о взаимоотношениях, упоминавшихся во Введении. Возрождение ЮНОГ как центра общего обслуживания будет основным предварительным условием перестройки общих служб среди подразделений Организации Объединенных Наций и распространения некоторых услуг на другие расположенные в Женеве организации. При этом Генеральный секретарь и Генеральная Ассамблея должны полностью признать ответственность и статус ЮНОГ, обусловленные глобальным значением и центральным местом Женевы как места службы в системе Организации Объединенных Наций.

С. Службы, не входящие в структуру ЮНОГ

79. Возможно, было бы полезно узнать, что среди наиболее всеобъемлющих и успешно функционирующих общих служб, которые в настоящее время существуют в Женеве, есть две службы, которые находятся не в ведении ЮНОГ, а расположены в ВОЗ — крупнейшем специализированном учреждении, расположенном в Женеве. Эти две службы — это МВЦ и ОМС. Как можно увидеть из Таблицы 4, МВЦ, который был практически незаметен до 1993 года, когда был назначен его новый директор с соответствующими управленческими и техническими навыками, демонстрирует два факта: во-первых, что создание механизма общего обслуживания для всех расположенных в Женеве секретариатов и других организаций, находящихся за пределами Женевы, вполне возможно, если есть желание добиться этого; и во-вторых, что можно осуществлять профессиональное руководство механизмом общего обслуживания при сохранении полной отчетности перед потребителями. Более подробно ОМС и МВЦ рассматриваются в части 2 настоящего доклада, озаглавленной "Отдельные тематические исследования".

IV. НОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ

80. Главные составляющие концепции, предложенной инспекторами для организаций, базирующихся в Нью-Йорке (см. Общие службы в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций — LУ/REP/95/5; документ A/51/686 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункты 62-65), рекомендуется использовать также, с соответствующими изменениями, для организаций, находящихся в Женеве. Цели и руководящие принципы для общих служб, изложенные в этом докладе, воспроизводятся ниже для удобства пользования справочным материалом.

A. Основные цели

81. Инспекторы рекомендовали чтобы общие службы преследовали следующие цели:

- (a) обеспечение наиболее эффективного и рентабельного использования людских и финансовых ресурсов участвующих подразделений на индивидуальной и коллективной основе путем ликвидации сходных, дублирующих друг друга вспомогательных служб и сведения воедино лучших управленческих и технических кадров в рамках каждой функциональной дисциплины на основе общих или совместных усилий, направленных на обеспечение эффективного управления;
- (b) поощрение высоких стандартов качества работы путем выявления и широкого воспроизводства наиболее эффективной управленческой практики;
- (c) формирование единой системы взглядов и обеспечение согласованности концепций и подходов в рамках системы Организации Объединенных Наций путем использования общих служб в Центральных учреждениях в качестве средств интеграции, включая согласование оперативной политики, методов и процедур системы;
- (d) укрепление поддержки со стороны Центральных учреждений в деле объединения подходов, помещений и служб на местном уровне согласно соответствующим резолюциям Организации Объединенных Наций, посвященным оперативной деятельности в целях развития;
- (e) поощрение создания глобальной, взаимосвязанной сети общих служб, в том числе на основе взаимной технической поддержки, обмена информацией и опытом между службами, расположенными в различных местах.

B. Общие руководящие принципы

82. Инспекторы разработали нижеследующие общие руководящие принципы, которые не являются исчерпывающими, однако рассматриваются как имеющие ключевое значение для успешной организации общих служб и управления ими:

- (a) разработка соответствующими подразделениями наиболее адекватной и единообразной оперативной политики, методов и процедур в отношении каждой общей службы с должным учетом мандата и задач каждого участвующего подразделения;
- (b) с учетом конкретного характера каждой общей службы участникам следует решать вопрос о наиболее эффективном механизме организации и предоставления соответствующей услуги, включая в некоторых случаях необходимость организации сравнительно автономных и

самообеспечивающихся совместных структур или использования внешнего частного подряда в рамках единой политики и контракта;

(с) в тех случаях, когда они еще не созданы, необходимо сформировать контрольные или консультативные комитеты для каждой службы или группы служб (там, где это уместно) и наделить их четкими функциями, включая полномочия и ответственность в отношении утверждения планов работы служб, подготовки бюджетных предложений, разработки стандартов качества и эффективности и контроля за их соблюдением, отбора основных руководителей служб и оценки результативности их работы, а также обеспечить полную отчетность перед всеми пользователями с особым упором на производственный учет и представление периодических докладов о достижениях и проблемах;

(d) участникам общей системы следует принять решение относительно оптимальной политики составления бюджета, укомплектования штатов, управления и совместного несения расходов каждой службы в целях обеспечения постоянного соблюдения стандартов качества работы и профессионализма, включая, при необходимости, эффективные предпринимательские навыки.

83. К вышеуказанным общим руководящим принципам можно было бы добавить следующие другие принципы, на которые инспекторам предлагалось обратить особое внимание в ходе настоящего обзора:

(a) общие службы не должны создаваться для самих себя; их главная задача должна заключаться в приумножении ценности, повышении эффективности и снижении издержек работы участвующих организаций;

(b) общие службы не должны создаваться как монополии; участвующие организации должны обладать правом выбора и определенной свободой в своих действиях;

(с) общие службы должны обладать также способностью конкурировать с внешними предоставляющими услуги организациями в том, что касается издержек, качества и эффективности. В связи с этим в них должны периодически проводиться внутренние или внешние проверки качества работы и оценка прогресса от достигнутых результатов;

(d) общие службы должны делать особый упор на стандартные подходы и преследовать схожие цели; они должны поощрять использование оборудования и технологий в режиме взаимодействия, а также содействовать межсекретариатской мобильности персонала.

84. По мнению инспекторов, помимо указанных выше общих руководящих принципов и некоторых желательных атрибутов общих служб, перечисленных в Таблице 4, Объединенный пенсионный фонд Организации Объединенных Наций, МВЦ, Курьерская связь и т.д. также представляют собой апробированные модели, которые могут использоваться организациями в деле разработки и становления общих административных механизмов в Женеве как месте службы.

С. План действий

85. На основе полученных ими результатов инспекторы рекомендовали Женевский план действий для общих служб, который приводится на диаграмме 10 и включает следующие этапы:

86. Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в качестве Председателя АКК следует созвать совещание административных руководителей специализированных учреждений, базирующихся в Женеве, и руководителей программ Организации Объединенных Наций с конкретной целью развертывания осуществления плана действий для общих служб в Женеве;

87. На этапе 1 всем соответствующим секретариатам следует учредить комитет по вопросам осуществления или консультативный комитет в составе руководителей административного и управленческого звена (или в составе их представителей). Представляется, что в круг ведения этого комитета будут входить следующие вопросы:

(a) рассмотрение путей и средств создания женевской Целевой группы по технологическим новшествам и интеграции, поддерживаемой МВЦ и ККИС, а также изыскания оптимальных возможных методов достижения технологической совместимости деятельности секретариатов, базирующихся в Женеве;

(b) определение на основе примеров успешно функционирующих служб перечня услуг или функций, которые могли бы предоставляться или выполняться в течение пятилетнего срока в централизованном порядке для всех базирующихся в Женеве организаций. Инспекторы, в частности, рекомендуют обеспечить следующее:

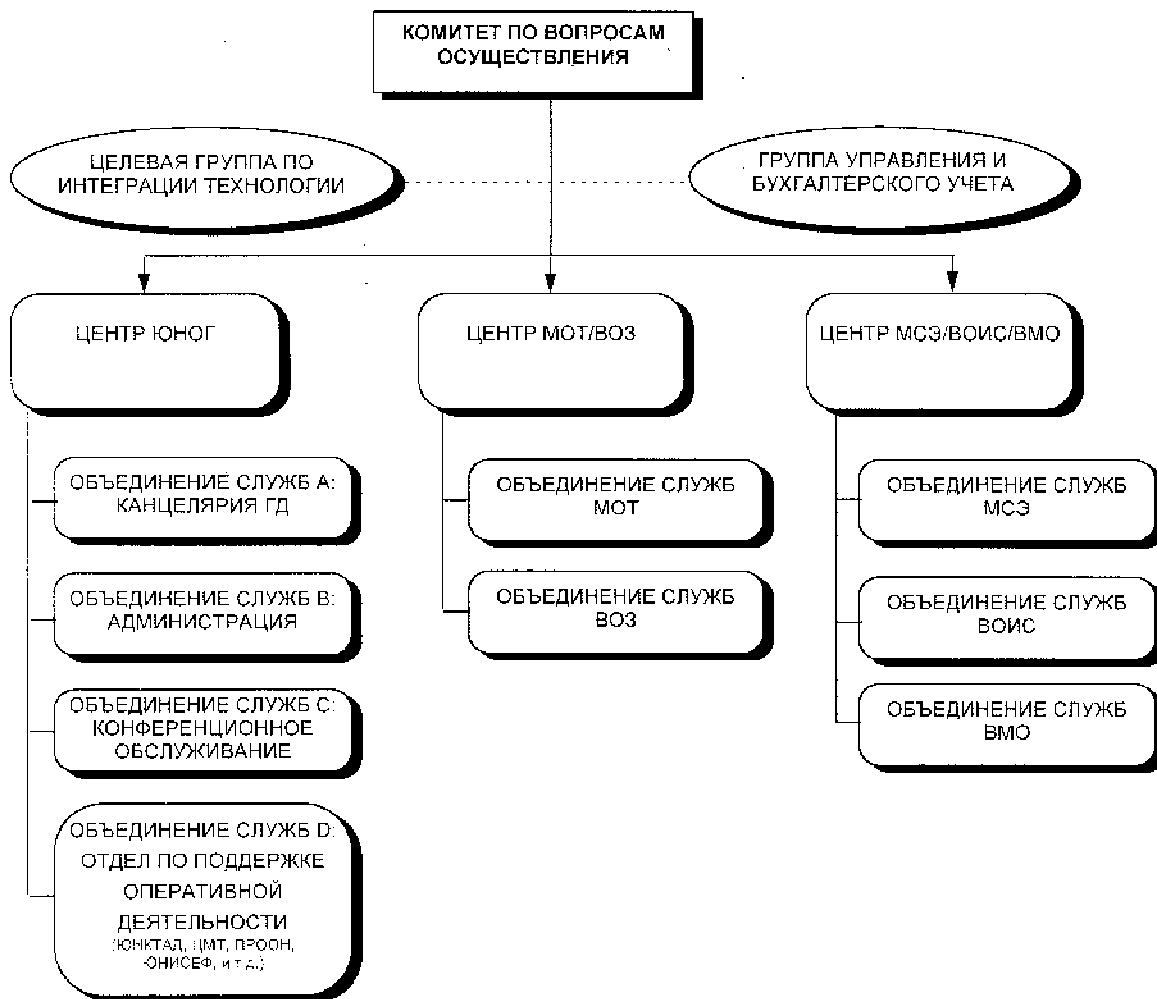
- женевский международный телефонный справочник и справочник электронной почты для всех секретариатов и постоянных представительств;
- общую муниципальную сеть для женевской колонии международных гражданских служащих (наподобие общегородской женевской сети);
- систему на оптических дисках, связывающую все секретариаты и постоянные представительства;
- службу по вопросам управления и бухгалтерского учета;
- центральную структуру конференционного обслуживания для поддержки относительно крупных конференций и совещаний и согласования расписаний конференций и бронирования залов для заседаний с учетом того, что залы для заседаний в ЮНОГ в настоящее время используются менее чем на 50 процентов их эксплуатационного потенциала. Эта предлагаемая структура могла бы не выполнять такие функции, как обеспечение синхронного и письменного перевода и обработка текстов, если только две организации или более не примут решение об ином;
- издательство системы Организации Объединенных Наций с общей сверхмощной типографией, которая могла бы использоваться организациями в других местах службы. Каждая организация может сохранять за собой функции по подготовке изданий к тиражированию;
- обновленную совместную службу закупок с расширенным мандатом;
- службы транспортных агентств;
- общие политику, подходы и механизмы в области использования внешнего подряда с учетом рекомендаций, содержащихся в докладе ОИГ, озаглавленном "Проблема внешнего подряда в системе Организации Объединенных Наций" (JU/REP/97/5; A/52/338).

(с) постановку иных целей, которые по мнению Комитета, могут быть необходимыми.

88. Параллельно с работой этого Комитета Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций может рассмотреть меры по структурной перестройке и обновлению ЮНОГ в целях восстановления его репутации и кредита доверия к его деятельности с учетом выводов и рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе.

89. На этапе 2 предлагаемого плана действий и параллельно с процессом создания женеvских общих служб, как это предлагается для этапа 1, выше, в Женеве в течение пятилетнего периода (2000-2005 годы) следует учредить три экспериментальных центра общих служб по следующей схеме:

Диаграмма 10. ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ДЛЯ ЖЕНЕВСКИХ ОБЩИХ СЛУЖБ (2000-2010 ГОДЫ)

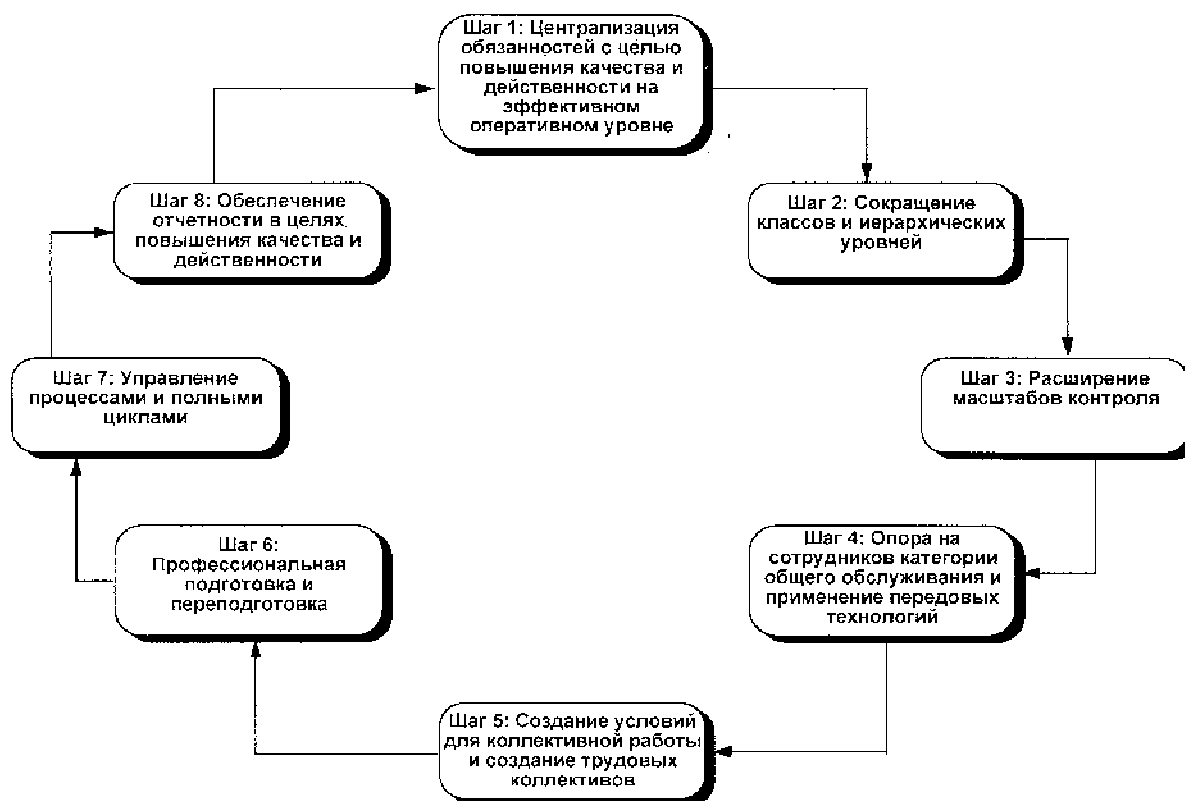


Принципы

- > Уравнивание обязанностей и масштабов участия: каждая участвующая организация является также организацией по предоставлению общих услуг.
- > В каждом центре общих служб функционирует комитет по вопросам управления.

- > Все административные руководители подотчетны равным им по положению лицам в вопросах управления в области предоставления услуг, обеспечение которых возложено на их организации.
- > Приветствуется здоровая конкуренция среди центров и объединений общих служб в области затратоэффективности предоставления услуг высокого качества и, в целях здорового соперничества, признания достижений и поощрения особо отличившихся центров и объединений общих служб проводятся ежегодные обзоры деятельности сферы управления для определения исходных критериев для оценки достигнутых результатов.
- > Мобильность персонала по кругу центров и объединений общих служб.

**Диаграмма 11. УПРАВЛЕНИЕ ОБЩИМИ СЛУЖБАМИ:
ЭФФЕКТИВНЫЙ КРУГ НЕОБХОДИМЫХ ШАГОВ**



(а) Центр ЮНОГ (подвергнутый структурной перестройке и обновлению), который должен постепенно брать на себя все вспомогательные услуги, предоставляемые в настоящее время другими подразделениями Организации Объединенных Наций, за исключением УВКБ, чьи вспомогательные услуги должны делегироваться в индивидуальном порядке, который подлежит согласованию заинтересованными сторонами и который должен учитывать достижение долгосрочной цели обеспечения комплексных и высокоэффективных вспомогательных услуг для подразделений Организации Объединенных Наций в Женеве. В рамках подвергнутого структурной перестройке ЮНОГ канцелярия Генерального директора могла бы стать сама по себе объединением общих служб, например, посредством осуществления непосредственного надзора над некоторыми политически чувствительными функциями, такими, как охрана и безопасность, в дополнение к обеспечению услуг протокольного и юридического характера. Кроме того, можно было бы учредить Отдел по вопросам поддержки деятельности на местах как составной части центра ЮНОГ, однако создание этого Отдела не обязательно должно

осуществляться в рамках текущего процесса становления ЮНОГ как такового. Представляется, что предлагаемый новый Отдел возьмет на себя функции поддержки технического сотрудничества и другие ориентированные на места функции, которые в настоящее время выполняют различные подразделения Организации Объединенных Наций в Женеве, такие как, ЮНКТАД, МВЦ, ЕЭК, ПРООН и региональные отделения ЮНИСЕФ, и, возможно, УВКБ. К тому же, небольшая служба по вопросам управления и бухгалтерского учета могла бы оказывать поддержку в деле обновления общих служб ЮНОГ, а также оказывать помощь другим центрам общих служб в повышении эффективности управления и эффективности с точки зрения затрат.

(b) **Центр МОТ/ВОЗ:** оба учреждения должны согласовать между собой вопрос вспомогательных услуг, которые будут предоставляться сообща, начиная с организации общей службы общественного питания, общего управления эксплуатацией служебных помещений и деятельности совместной медицинской службы (ОМС). По крайней мере 50 процентов существующих ресурсов на поддержку программ в штаб-квартирах (особенно ресурсов категории общего обслуживания и внутреннего административного управления) должны быть постепенно объединены, причем каждая организация должна взять на себя равную долю таких услуг или управление ими;

(c) Предполагается, что **Центр МСЭ, ВОИС и ВМО** будет учрежден аналогичным образом, причем каждое учреждение возьмет на себя предоставление пропорциональной доли сведенных воедино услуг или управление ими.

90. Функции управления общими службами в Женеве, которые определены для этапа 1, выше, должны быть распределены надлежащим образом среди трех экспериментальных центров, которые должны на началах здоровой конкуренции осуществлять укомплектование штатов, повышать затратоэффективность и совершенствовать технологии при поддержке специалистов службы по вопросам управления и бухгалтерского учета, предложенной выше. Кроме того, экспериментальные центры должны упрочивать взаимодействие руководителей общих служб, обмен результатами деятельности и иным опытом в целях обеспечения взаимной поддержки и укрепления общих подходов, а также сближения целей в области административного управления. Надлежащий опыт должен также быть заимствован у общих служб в Нью-Йорке, Вене и периферийных мест службы.

91. На диаграмме 11 приводится эффективный круг шагов, необходимых для управления общими службами. Некоторые функции по предоставлению вспомогательных услуг специалистами (вопросы бюджета и финансов, персонала, закупок и т.д.), которые в настоящее время выполняют сотрудники категории специалистов в различных организациях вполне могли бы взять на себя надлежащим образом подготовленные сотрудники категории общего обслуживания (ОО-5/6), располагающие соответствующими специальными базами данных. Таким образом, можно было бы добиться значительной экономии средств за счет простого сближения точек сопоставления по классам и задействования сотрудников категории общего обслуживания, а также использования передовой технологии для предоставления услуг.

92. **На этапе 3 (2006—2010 годы);** секретариаты должны провести углубленный обзор накопленного ими опыта вместе с тремя экспериментальными центрами общих служб и рассмотреть дальнейшие меры по упрочению связей между центрами.

93. Предлагаемые концепция и план действий не являются окончательными. Они предлагаются главным образом для придания импульса и направленности процессу межучрежденческого сотрудничества, который должен получить дальнейшее развитие и быть усовершенствован на предмет осуществления и находиться под полным контролем и

управлением базирующихся в Женеве организаций, особенно в том, что касается совместного повышения эффективности и переориентации целей.

94. Таким образом, из сказанного следует, что принятие предлагаемых мер вполне осуществимо, особенно в том случае, если соответствующие органы управления и секретариаты продемонстрируют такое единство взглядов и волю к действиям, которые проявляются, например, в деле достижения долгосрочных и конкретных целей европейской экономической и валютной интеграции. Поскольку в четырех из пяти специализированных учреждений, базирующихся в Женеве, назначены новые административные руководители, то это обстоятельство, должно способствовать формированию новых стратегий и механизмов сотрудничества. Все организации и подразделения исходят из того, что они обратят себе на пользу осуществление плана действий не только с точки зрения сокращения накладных расходов, но и, что более важно, с точки зрения придания более четкой направленности их мандатам, предусмотренным уставами. Упорядоченное создание общих служб под углом технологической модернизации и интеграции секретариатов могло бы принести другие выгоды, такие, как рационализация внутренних систем поддержки и процессов, особенно подразделений Организации Объединенных Наций, ВОЗ и МОТ посредством обеспечения сопоставимой укомплектованности секретариатов персоналом или вынесения основным отделам предписаний проявлять более строгую дисциплину в своих запросах на предоставление услуг и в соблюдении предельных сроков представления таких запросов.

95. Если план действий будет осуществлен в объеме, который позволит соответствующим организациям и подразделениям добиться в течение пяти лет сокращения в среднем на 30 процентов их административно-управленческого персонала численностью 4 656 человек (см. пункт 18, стр. 13), то это должно привести к сокращению персонала приблизительно на 1 400 человек, что представляет собой сокращение расходов по персоналу более чем на 200 млн. долларов США в год на основе последних норм для расходов на заработную плату, применимых в Женеве как месте службы.

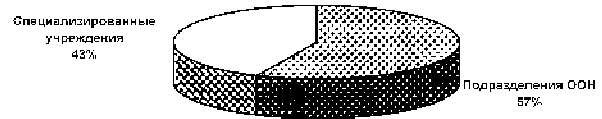
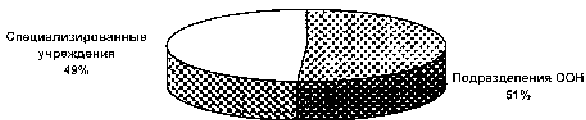
96. В этой связи инспекторы рекомендуют, чтобы настоящая концепция и план действий были одобрены Генеральной ассамблеей и компетентными органами базирующихся в Женеве специализированных учреждений.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1
СОВОКУПНЫЕ РАСХОДЫ И ЧИСЛЕННОСТЬ ПЕРСОНАЛА БАЗИРУЮЩИХСЯ В ЖЕНЕВЕ
ОРГАНИЗАЦИЙ: В РАЗБИВКЕ МЕЖДУ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

А. РАСХОДЫ (в номинальном выражении)

Всего в 1984/1985 годах: 2,6 млрд. долл. США

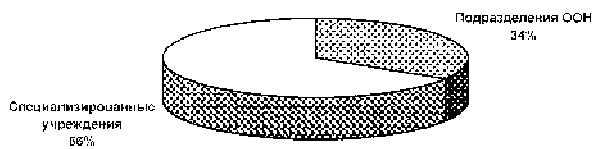
Всего в 1994/1995 годах: 6 млрд. долл. США



В. ЛЮДСКИЕ РЕСУРСЫ

Всего в 1984/1985 годах: 14 тыс. 624 человека

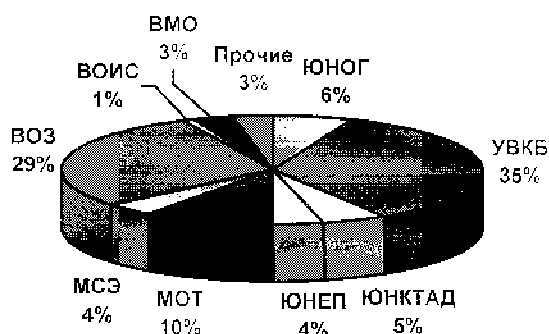
Всего в 1994/1995 годах: 17 тыс. 845 человек



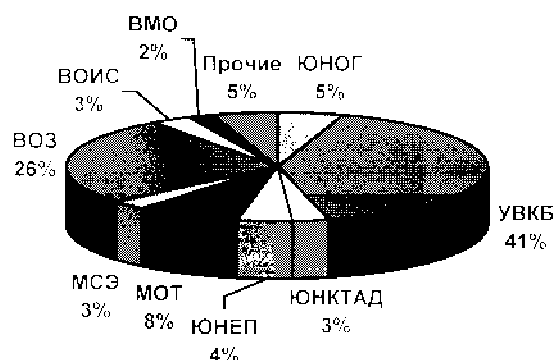
ПРИЛОЖЕНИЕ 2
СОВОКУПНЫЕ РАСХОДЫ И ЧИСЛЕННОСТЬ ПЕРСОНАЛА НАХОДЯЩИХСЯ В ЖЕНЕВЕ
ОРГАНИЗАЦИЙ: ДОЛЯ В ПРОЦЕНТАХ КАЖДОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

А. РАСХОДЫ (в номинальном выражении)

1984/1985 гг.

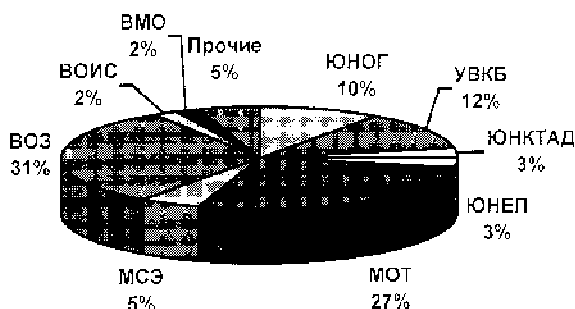


1994/1995 гг.

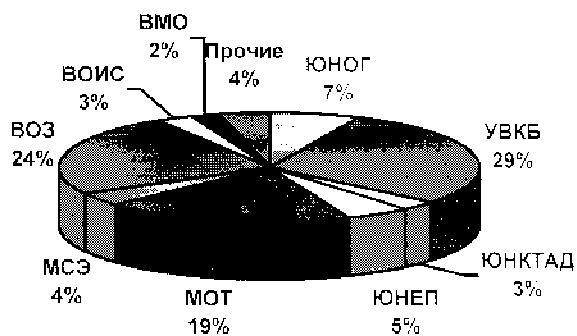


В. ЛЮДСКИЕ РЕСУРСЫ

1984/1985 гг.



1994/1995 гг.



ПРИЛОЖЕНИЕ 3 СТРАТЕГИЯ ДЛЯ ОБЩИХ СЛУЖБ

(Документ подготовлен Департаментом Организации Объединенных Наций по вопросам управления)

ПРЕДЫСТОРИЯ ВОПРОСА И ЦЕЛЬ

1. Цели реформы Генерального секретаря Аннана были изложены в его записке Председателю Генеральной ассамблеи (A/51/829 от 17 марта 1997 года). Ответственность за перевод в плоскость практических дел предложений Генерального секретаря в отношении подходов к общим службам была возложена на заместителя Генерального секретаря по вопросам администрации и управления, который в свою очередь просил заместителя Генерального секретаря (УКВО) учредить Целевую группу и поручить ей определить конкретные инициативы, которые способствовали бы достижению целей, поставленных Генеральным секретарем в области деятельности общих служб.
2. Эта Целевая группа и одиннадцать созданных ею рабочих групп успешно функционировали в качестве механизма быстрого реагирования, содействуя оперативному выявлению диапазона мероприятий, которые должны быть осуществлены. Результаты деятельности Целевой группы были использованы для подготовки доклада Генерального секретаря Генеральной Ассамблее (A/51/950 от 14 июля 1997 года) и для последующих обновленных документов о положении дел.
3. В результате назначения в октябре 1997 года Исполнительного координатора по общему обслуживанию и формирования одной небольшой группы поддержки был создан механизм для обеспечения сохранения того импульса, который был придан Целевой группой. Однако в настоящее время этот процесс находится на переходном этапе, который требует разработки всеобъемлющей стратегии; уточнения ролей и функций различных непосредственно участвующих сторон (Исполнительный координатор, Целевая группа и рабочие группы); и определения связи и отношений с другими группами, деятельность которых включает или затрагивает вопросы общего обслуживания. Настоящий документ служит отправной точкой для рассмотрения этих вопросов.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

A. Мандат

4. Заместитель Генерального секретаря по вопросам управления назначил Исполнительного координатора и сформировал Целевую группу, и поэтому является тем лицом, которому представляются доклады о соответствующей деятельности, а также рекомендации Исполнительного координатора. Хотя сфера действия мандата Исполнительного координатора охватывает Секретариат, фонды и программы, идея, заложенная в инициативе по организации общего обслуживания, заключается в изыскании практических путей укрепления концепции "Одна Организация Объединенных Наций", в рамках которой различные подразделения, объединяя свои ресурсы и приводя к единому стандарту свою практику, могут гораздо проще и эффективнее использовать сильные соответствующие стороны друг друга.

B. Общее обслуживание — Рабочее определение

5. Термин "общее обслуживание" используется для описания целого ряда различных видов обслуживания. Настоящие предложения основаны на проведении различия между двумя видами такого обслуживания:

К обслуживанию в централизованном порядке относится обслуживание, которое обеспечивается различным подразделениям в рамках одной организации и осуществляется под непосредственным руководством органа управления, функционирующего в этой же организации.

Общее обслуживание представляет собой обслуживание, которое обеспечивается через различные формальные или неформальные механизмы для организаций-"клиентов" иных, чем организации, предоставляющие услуги. Управление таким общим обслуживанием требует оперативного реагирования на запросы организаций-клиентов, согласие и сотрудничество которых является исключительно важным элементом самой концепции общего обслуживания. Компенсация расходов по предоставлению такого обслуживания одной организацией другой организации может осуществляться по прямым или косвенным каналам.

6. Обслуживание может осуществляться как в централизованном, так и в общем порядке: практически общее обслуживание будет, как правило, основано на существующем обслуживании в централизованном порядке, в частности в тех случаях, когда применяется концепция задействования "главного учреждения" (то есть использование сравнительных преимуществ или потенциалов одной организации). Не исключено также, что одно организационное подразделение, которое оказывает услуги клиентам, выполняет в том числе нормативные функции, которые не являются, строго говоря, услугами для этих клиентов. Выполнение нормативных функций и оказание услуг клиентам представляют собой два различных вида деятельности (хотя потенциально и дублирующие виды), которые следует отличать друг от друга, то есть и организация, предоставляющая услуги, и организация-клиент должны знать и согласовывать свое прямое назначение, обусловленное конкретными обстоятельствами.

ЭЛЕМЕНТЫ СТРАТЕГИИ

7. Основные элементы предлагаемой первоначальной стратегии общего обслуживания излагаются в последующих пунктах. По мере накопления дополнительного опыта эта первоначальная стратегия будет совершенствоваться.

A. Улучшение централизованного обслуживания

8. Организация Объединенных Наций должна обеспечивать, чтобы централизованное обслуживание осуществлялось конструктивным образом и было ориентировано на клиентов. Действенное, гибкое и эффективное с точки зрения затрат централизованное обслуживание крайне необходимо не только в силу своей практической и финансовой важности, но и в силу того, что стабильное централизованное обслуживание является логической предпосылкой для обеспечения общего обслуживания.

9. Решения в отношении централизованного обслуживания могут приниматься и выполняться более оперативно, чем решения, затрагивающие общее обслуживание, которое требует проведения консультаций и достижения консенсуса.

10. В связи с этим Исполнительный координатор определит механизмы централизованного обслуживания и будет содействовать их скорейшему совершенствованию. Основное внимание при осуществлении этого элемента стратегии будет уделяться, хотя и не в исключительном порядке Секретариату Организации Объединенных Наций, в рамках которого функционирует

значительное число централизованных и общих служб. Механизмы "главного учреждения" будут обеспечивать организациям, иным чем Секретариат, те же самые возможности и будут ставить перед ними те же самые задачи в деле создания своих собственных потенциалов.

В. Внедрение подходов в области общего обслуживания

11. Как отмечалось выше, одна из основных отличительных особенностей общего обслуживания заключается в том, что организация, предоставляющая услуги и организация-клиент должны согласовать довольно широкий диапазон вопросов в целях придания жизнеспособности их договоренностям, включая спектр услуг, качество и сроки, механизмы принятия решений и порядок компенсации. Достижение таких договоренностей сопряжено с особыми трудностями в тех случаях, когда организации используют различные оперативные механизмы и применяют различные правила и процедуры.

12. Опираясь на существующие или потенциальные области общего обслуживания, определенные Целевой группой и рабочими группами, Исполнительный координатор будет содействовать разработке и использованию подходов в области общего обслуживания посредством:

- создания или поддержки универсальных по охвату различных организаций, групп по планированию, координации и/или осуществлению общего обслуживания,
- разработки критериев оценки в соответствии с приоритетами, которыми могут быть наделены способы обеспечения общего обслуживания, включая, в частности, подходы, связанные с "главным учреждением", внешний подряд, "зонтичные" соглашения и электронные средства в области закупок; и
- обеспечения гармонизации и/или синхронизации различных оперативных механизмов.

С. Координация деятельности, связанной с общим обслуживанием

13. Многочисленные рабочие группы, целевые группы, комитеты и отдельные лица работают над решением вопросов, которые полностью или частично касаются подходов к общему обслуживанию, включая, в частности, Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР), Консультативный комитет по вопросам политики и оперативным вопросам (ККПОВ), Консультативный комитет по административным вопросам (ККАВ), Совместную консультативную группу по вопросам политики (СКГП) и Межучрежденческую рабочую группу по поставкам (МРГП). Кроме того, такие органы, как Совет ревизоров, Управление служб внутреннего надзора (УСВН) и Объединенная инспекционная группа (ОИГ) рассматривают связанные с этой областью вопросы на регулярной основе. Большая ясность в отношении конкретных вопросов и более строгая отчетность, а также более тесная координация осуществления инициатив и принятия мер будут способствовать согласованному и эффективному претворению в жизнь новой концепции. В то же время будут сведены к минимуму неувязки, задержки и пробелы в охвате различных вопросов.

14. Исполнительный координатор разработает всеобъемлющий формат для всех групп, занимающихся вопросами, связанными с общим обслуживанием, и предложит, в соответствующих случаях, скоординированное разделение труда, которое позволит оптимально использовать в интересах всей системы Организации Объединенных Наций вложенные ресурсы

и обеспечить полную отчетность по различным элементам реформы и мероприятиям по усовершенствованию механизмов управления.

D. Внедрение подходов в области общего обслуживания за пределами Нью-Йорка

15. Ожидается, что подходы в области общего обслуживания будут внедряться в стольких местах, в скольких это практически целесообразно, включая не только Нью-Йорк, Вену, Женеву и Копенгаген, но и региональные комиссии, а также страновые отделения. В то время как различные инициативы могут поощряться и поддерживаться из Нью-Йорка, налаживание тесного сотрудничества с другими группами, которые занимаются этими вопросами, реальный прогресс в других местах зависит от использования знаний, людских ресурсов и позиции заинтересованных сторон, находящихся в этих местах.

16. В целях установления равновесия между чересчур экономным распределением ресурсов и сил, с одной стороны, и недостаточным охватом общим обслуживанием, с другой стороны, Исполнительный координатор предпримет шаги к тому, чтобы охватить общим обслуживанием другие места посредством:

- уделения особого внимания на первоначальном этапе главным образом определению целей, сроков и способов претворения в жизнь инициатив в области общего обслуживания для Нью-Йорка;
- создания сети для обмена информацией с руководителями отделений, организаций и учреждений во всех основных местах службы, в рамках которой можно будет поощрять и/или поддерживать новые инициативы;
- осуществления надзора за внедрением в других местах службы механизмов, состоящих из Целевой группы/рабочих групп, аналогичных механизмам, функционирующим в Нью-Йорке, и обеспечения руководства их деятельностью и оказания поддержки этой деятельности;
- развертывания экспериментальных проектов в области общего обслуживания в Женеве, Вене и других соответствующих местах службы, причем Вена, возможно, будет первым кандидатом для осуществления этих проектов; и
- налаживания контактов с ГООНВР по вопросам, связанным со страновыми инициативами.

РОЛИ И ОТНОШЕНИЯ

17. В обозримом будущем цепочка Исполнительный координатор-Целевая группа-рабочие группы послужит эффективной основой по крайней мере для реализации инициатив в области общего обслуживания в Нью-Йорке. Роль каждого звена в этой цепочке и отношения между звеньями в осуществлении предлагаемых стратегий можно, однако, для пользы дела очертить более конкретно.

18. Можно также отметить, что Исполнительный координатор, Целевая группа и рабочие группы располагают ограниченными людскими и финансовыми ресурсами. В связи с этим время от времени будут выдвигаться предложения о внебюджетном финансировании проектов.

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КООРДИНАТОР ПО ВОПРОСАМ ОБЩЕГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

19. Исполнительный координатор в личном качестве и посредством задействования сформированной группы по вопросам общего обслуживания, будет:

- координировать и контролировать осуществление стратегии, изложенной в настоящем документе, включая ее доработку и/или изменение в свете накопленного опыта;
- поддерживать контакты с руководителями департаментов, фондов и программ и держать их в курсе вопросов, связанных с общим обслуживанием;
- содействовать усовершенствованию централизованного обслуживания в рамках Секретариата и информировать о ходе этого процесса членов Целевой группы;
- осуществлять надзор за разработкой предложений для проектов в области общего обслуживания и обеспечением средств для этих проектов;
- председательствовать в Целевой группе по вопросам общего обслуживания;
- создавать рабочие группы и, возможно, другие механизмы для решения конкретных вопросов и контролировать и оценивать эффективность их деятельности;
- представлять заместителю Генерального секретаря по вопросам управления и, в случае необходимости, другим лицам или органам Организации Объединенных Наций доклады о деятельности Целевой группы/рабочих групп.

ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА ПО ВОПРОСАМ ОБЩЕГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

20. Целевая группа по вопросам общего обслуживания будет:

- оказывать помощь Исполнительному координатору в рассмотрении хода осуществления стратегии с области общего обслуживания и оценке любых изменений, которые необходимо внести в эту стратегию или в способы ее осуществления;
- рассматривать предложения и рекомендации, выдвинутые рабочими группами по вопросам общего обслуживания, включая предложения по проектам на предмет внешнего финансирования;
- рекомендовать инициативы или меры, которые будут предусматривать создание или укрепление тех или иных общих служб, в частности тех служб, которые потребуют обязательств в отношении сотрудничества, участия и обеспечения людских и/или финансовых ресурсов со стороны организаций, которые они представляют.

21. Представители в Целевой группе в рамках своих организаций будут содействовать разъяснению и поддержке инициатив/мер, рекомендованных Целевой группой.

РАБОЧИЕ ГРУППЫ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ ПО ВОПРОСАМ ОБЩЕГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

22. Рабочие группы учреждаются или упраздняются Исполнительным координатором с согласия Целевой группы. Председатель той или иной целевой группы назначается Исполнительным координатором с согласия Целевой группы. Поскольку рабочие группы не будут создаваться как постоянные, ожидается, что председатель той или иной группы будет выполнять свои функции до тех пор, пока будет функционировать соответствующая группа; этот вопрос может рассматриваться и пересматриваться по рекомендации Исполнительного координатора, Целевой группы или самой соответствующей рабочей группы.

23. Обязанности рабочих групп включают:

- установление фактов в отношении существующего или потенциального централизованного или общего обслуживания;
- вынесение рекомендаций в отношении конкретных мер, которые должны быть приняты, наряду с определением сроков, оценкой необходимых ресурсов и определения порядка отчетности о ходе осуществления;
- поддержание контактов и/или координацию деятельности с другими рабочими группами в надлежащем порядке;
- определение и/или разработку проектов в области общего обслуживания, подпадающих под категорию проектов для внешнего финансирования; и
- изучение проблем, переданных на рассмотрение рабочих групп Целевой группой, и представление докладов о решении таких проблем.

- - - - -