

**ОБЩИЕ И СОВМЕСТНЫЕ СЛУЖБЫ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ВЕНЕ**

Подготовил:

Омеро Л. Эрнандес

Объединенная инспекционная группа



**Женева
2002 год**

**ОБЩИЕ И СОВМЕСТНЫЕ СЛУЖБЫ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ВЕНЕ**

Подготовил:

Омеро Л. Эрнандес

Объединенная инспекционная группа



**Женева
2002 год**

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения		iv
РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		v
I. ОБЩИЙ КОНТЕКСТ	1 - 8	1
II. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ОБЩИХ СЛУЖБ В ВЕНЕ И УПРАВЛЕНИЕ ИМИ.....	9 - 30	4
A. История вопроса.....	9 - 10	4
B. Административная ответственность.....	11 - 13	4
C. Меморандум о договоренности.....	14 - 17	6
D. Схемы распределения расходов.....	18 - 24	7
E. Механизмы управления	25 - 30	8
III. ОБЗОР ОБЩИХ И СОВМЕСТНЫХ СЛУЖБ В ВЕНЕ	31 - 94	11
A. Нынешние механизмы работы общих служб в Вене	33 - 84	11
a) Услуги, предоставляемые ЮНИДО	33 - 55	11
b) Услуги, предоставляемые МАГАТЭ.....	56 - 74	18
c) Услуги, предоставляемые Организацией Объединенных Наций/ЮНОВ.....	75 - 84	22
B. Нынешние механизмы организации совместных служб в Вене	85 - 94	25
IV. ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАСШИРЕНИЕ ОБЩИХ СЛУЖБ.....	95 - 111	29
A. Службы закупок	96 - 99	29
B. Услуги в области информационно-коммуникационных технологий.....	100 - 103	30
C. Услуги в области управления людскими ресурсами	104 - 107	31
D. Финансовые службы	108 - 109	32
E. Службы общественной информации.....	110 - 111	33
V. РАСПАД ОБЩЕЙ СЛУЖБЫ: ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ, ПОСВЯЩЕННОЕ БИБЛИОТЕКЕ ВМЦ..	112 - 138	34
A. Общая библиотечная служба	112 - 115	34
B. Оценка общей библиотеки ВМЦ	116 - 119	35
C. Постепенный выход организаций.....	120 - 130	36
D. Распад общей службы: извлеченные уроки.....	131 - 138	39
VI. ПЕРЕСМОТР АДМИНИСТРАТИВНЫХ СХЕМ	139 - 155	42
VII. НАДЗОРНАЯ РОЛЬ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ.....	156 - 160	47
ПРИЛОЖЕНИЯ		
I. Общие и совместные службы в ВМЦ.....		48
II. Показатели размеров организаций в Вене, 2000-2001 годы.....		49

СОКРАЩЕНИЯ

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМЦ	Венский международный центр
ИКТ	Информационно-коммуникационная технология
ИСООН	Информационная служба Организации Объединенных Наций
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КККМ	Консультативный комитет по делам кооперативного магазина
КККО	Консультативный комитет по конференционному обслуживанию
ККОП	Консультативный комитет по вопросам общественного питания
ККОС	Консультативный комитет по общим службам
ККЭЗ	Консультативный комитет по эксплуатации зданий
КССР	Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОД	Меморандум о договоренности
МУУЗ	Межучрежденческое управление по закупкам
ОАОС	Отдел административных и общих служб
ОБВ	Организация, базирующаяся в Вене
ОДВЗЯИ	Подготовительная комиссия Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОМС	Объединенная медицинская служба
ОО	Общее обслуживание
ПОП	Программа основных потребностей
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СБОООН	Секция безопасности и охраны Организации Объединенных Наций
СКГЭГ	Совместная консультативная группа по эксплуатации гаража
СККУ	Совместный консультативный комитет по вопросам управления
СКОТС	Совместный комитет по общим типографским службам
СЭЗ	Служба эксплуатации зданий
УКНПП	Управление по контролю за наркотиками и предупреждению преступности
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФКРЗ	Фонд для покрытия расходов на капитальный ремонт и замену оборудования
ЦУООН	Центральные учреждения Организации Объединенных Наций
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНОВ	Отделение Организации Объединенных Наций в Вене
ЮНСИТРАЛ	Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ЦЕЛЬ

Стимулировать дальнейшее развитие общих служб в системе Организации Объединенных Наций путем обзора рамочного механизма предоставления общих и совместных услуг организациям, базирующимся в Вене, выявления передового опыта, определения областей усовершенствования в деле управления существующими службами и предоставления ими услуг, а также анализа возможностей расширения этих служб.

A. Общий контекст

i) В соглашениях о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и организациями - членами общей системы Организации Объединенных Наций признается желательность сотрудничества в административных вопросах и предусматриваются правовые основы создания общих административных служб. Возможность обеспечения экономии средств через повышение эффективности за счет использования общих административных служб была признана Генеральным секретарем в его предложениях по реформам, выдвинутых в 1997 году, когда в качестве одной из восьми стратегий наращивания вспомогательного потенциала он рекомендовал меры по расширению и укреплению общих служб. Последующие инициативы по реализации этой принципиальной цели, как правило, фокусировались на подразделениях Организации Объединенных Наций, базирующихся в Нью-Йорке, но прогресс оказался ограниченным в силу различных возникших трудностей (пункты 1-8).

B. Организация и управление

i) Постановка работы общих административных служб организациями, базирующимися в Вене (ОБВ), облегчается благодаря функциональной планировке Венского международного центра (ВМЦ), который был специально построен властями Австрии в конце 70-х годов для размещения постоянных штаб-квартир как Международной организации по атомной энергии (МАГАТЭ), так и Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО). Эти организации впервые заняли новые помещения в 1979 году наряду с другими подразделениями Организации Объединенных Наций, которые в то время были переведены в Вену. Исходя из рекомендации, содержащейся в докладе Объединенной рабочей группы по общим службам 1975 года, была внедрена система распределенной административной ответственности, в соответствии с которой общие службы были разделены между организациями в целях достижения справедливого распределения и общей сбалансированности ответственности при совместном несении расходов на основе заранее установленной формулы. Меморандум о договоренности (МОД) между Организацией Объединенных Наций, МАГАТЭ и ЮНИДО, подписанный в марте 1977 года, все еще остается основным инструментом, регулирующим систему общих служб в ВМЦ, хотя в 1998 году было подписано дополнительное соглашение, с тем чтобы позволить Подготовительной комиссии Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ОДВЗЯИ) принять участие в работе этих механизмов (пункты 9-17).

ii) Организации, базирующиеся в Вене, имеют уже почти 20-летний опыт использования системы распределения расходов на общие службы. Эта система постепенно дорабатывалась и в настоящее время признается в качестве образца эффективной практики в системе Организации Объединенных Наций. Тем не менее исключение из этих расчетов расходов на административную поддержку вряд ли является оправданным. Кроме того, необходимо обратить внимание на отсутствие транспарентности в вопросах, связанных с общими операционными расходами некоторых общих служб (пункты 18-24).

iii) За управление общими службами в Вене и организацию их работы отвечает совместный консультативный механизм, состоящий из Консультативного комитета по общим службам (ККОС) на уровне административных руководителей и отдельных совместных консультативных/координационных комитетов по большинству общих служб. Время управленческого аппарата, затрачиваемое на обслуживание этого совместного консультативного механизма, составляет значительный компонент расходов при предоставлении общих услуг, но оно не учитывается в схемах распределения расходов. ККОС обладает широким мандатом и полномочиями на принятие решений и рекомендаций, которые порой могут вступать в противоречие с обязанностями и функциями того или иного руководителя организации при предоставлении конкретной услуги (пункты 25-30).

С. Существующие общие и совместные службы

i) Из всех общих служб в ВМЦ самой сложной, вне всякого сомнения, является Служба эксплуатации зданий (СЭЗ), за которую отвечает ЮНИДО, и руководство ее работой ложится несоразмерно тяжелым бременем на плечи этой организации. С начала 1999 года Генеральный директор ЮНИДО предлагал передать функции управления СЭЗ другой организации, базирующейся в ВМЦ, но ни одна из них не оказалась готовой принять на себя эту ответственность. Хотя высокое качество нынешнего управления работой СЭЗ не вызывает никаких сомнений, трудности, создаваемые для этой Службы быстрым сокращением штата и бюджета ЮНИДО с середины 90-х годов, должны стать предметом серьезного рассмотрения при обсуждении ее будущего (пункты 33-45).

ii) В соответствии с МОД Служба общественного питания и Кооперативный магазин, которые находятся в ведении соответственно ЮНИДО и МАГАТЭ, должны состоять на самофинансировании, однако на протяжении многих лет обе службы получали субсидии для покрытия расходов на коммунальные услуги и на определенные услуги по эксплуатации зданий. Одна из целей нового контракта на организацию услуг общественного питания, действующего с начала 2000 года, заключалась в обеспечении существенного сокращения уровня субсидирования. Однако качество новых услуг общественного питания вызвало широкие нарекания и волну ходатайств о восстановлении прежнего уровня субсидирования. В случае Кооперативного магазина в 2000 году в ККОС была достигнута договоренность о том, что СЭЗ будет возмещаться полная стоимость коммунальных услуг. Инспектор отмечает, что каждая из этих служб все еще в какой-то мере субсидируется. Совершенно очевидно, что в МОД никаких субсидий не предусматривалось, откуда следует, что для покрытия всех издержек цены должны быть повышены (пункты 46-55 и 66-72).

iii) МАГАТЭ отвечает за организацию работы двух служб, которые имеют прямое отношение к социально-бытовым условиям жизни персонала: Объединенной медицинской службы (ОМС) и Центра по уходу за детьми. С открытием нового центра в сентябре 2001 года число мест в этом детском учреждении увеличилось. Если причины возложения ответственности за организацию работы детского центра на МАГАТЭ совершенно неясны, то следует признать, что особые медицинские потребности МАГАТЭ делают ее особенно заинтересованной в управлении и организации работы ОМС. Однако Инспектор полагает, что обслуживание ОМС было бы более оптимальным, если бы для этого использовалась не нынешняя неформальная договоренность между руководителями кадровых подразделений, а объединенный управленческий консультативный комитет. Создание объединенного комитета позволило бы задействовать более широкий спектр знаний (включая финансовые) для рассмотрения вопросов ОМС, обеспечить повышение уровня транспарентности и большее соответствие с той системой четкого контроля, которая применяется в управлении другими общими службами в ВМЦ (пункты 57-61 и 73-74).

vi) Предметом беспокойства является то, что общая типографская служба МАГАТЭ не является полнофункциональной общей службой и что Отделение Организации Объединенных Наций в Вене (ЮНОВ) по-прежнему использует отдельную типографскую службу для удовлетворения части потребностей в документации для конференционного обслуживания. С учетом избыточных мощностей типографии МАГАТЭ Инспектор считает, что такого рода двойное обслуживание является неоправданным. Совместный комитет по общим типографским службам (СКОТС) должен рассмотреть нынешнюю схему организации работы и сформулировать предложения по созданию объединенной службы с учетом потребностей и интересов всех участников (пункт 62-65).

v) ЮНОВ предоставляет целый ряд общих услуг, включая услуги в области безопасности и охраны, эксплуатации гаража и выдачи официальных дорожных документов. Обзор этих служб показал, что в целом управление ими налажено хорошо, хотя в случае Службы безопасности и охраны возникают определенные вопросы, в том числе касающиеся приемлемости использования коэффициентов распределения расходов СЭЗ, использования временной кадровой помощи общего назначения для выполнения ключевых функций, а также безопасности по периметру огороженной территории. Инспектор считает, что подобные вопросы должны рассматриваться в рамках такого форума, как совместный консультативный комитет по службам безопасности и охраны, который необходимо создать (пункты 75-81).

vi) Служба устного перевода, находящаяся в ведении ЮНОВ, является единственной конференционной службой, которая в настоящее время функционирует в качестве общей службы для всех организаций, базирующихся в ВМЦ. Хотя ее пользователи, как представляется, удовлетворены качеством услуг, в формуле распределения расходов не учитываются некоторые непосредственные расходы, которые несет ЮНОВ при предоставлении этих услуг. Предложение ЮНОВ заменить двусторонние соглашения о распределении расходов унифицированным соглашением после 1997 года не было реализовано. На данный момент необходимо поставить задачу заново рассмотреть методику распределения расходов на услуги в области устного перевода и внести в нее соответствующие изменения (пункты 82-84).

vii) Непростая история попыток объединить конференционные службы в Венском международном центре хорошо известна. В настоящее время Организация Объединенных Наций оказывает весь комплекс конференционных услуг ЮНИДО и ОДВЗЯИ, однако, за исключением использования общей службы устного перевода, МАГАТЭ остается за рамками этой схемы, обеспечивая работу своей собственной конференционной службы. Единый механизм по обслуживанию конференций в Вене, действующий в рамках Организации Объединенных Наций, был сочтен Генеральной Ассамблеей идеальным решением с точки зрения затратной эффективности (A/RES/44/201). Инспектор тоже полагает, что единый подход мог бы обеспечить значительную экономию средств, и не считает доводы, выдвигаемые МАГАТЭ в пользу самостоятельного предоставления такого рода услуг, особенно убедительными (пункт 86-90).

viii) Деятельность по языковой подготовке обеспечивалась в формате общей службы ЮНИДО до 1993 года, когда МАГАТЭ вышло из этого механизма, а в 1996 году ЮНИДО решила отказаться от этих услуг ввиду серьезных бюджетных ограничений. В настоящее время и ЮНОВ, и МАГАТЭ осуществляют свои программы языковой подготовки, которые во многом перекрещиваются друг с другом, создавая дублирование, которое трудно оправдать с точки зрения затратной эффективности (пункты 91-93).

D. Расширение общих служб

i) Если абстрагироваться от недавнего расширения службы по уходу за детьми, то следует отметить, что в ходе бесед, проведенных при подготовке настоящего доклада, не было проявлено особого энтузиазма по поводу идеи дальнейшего развития общих служб в ВМЦ, что порой

объясняется горькими уроками опыта прошлого. Инспектор полагает, что за счет объединения сил в ряде областей можно добиться экономии средств, хотя успешное использование этой схемы в решающей степени зависит от готовности и решимости соответствующего персонала.

ii) Каждая из основных четырех организаций в ВМЦ имеет собственную службу закупок для штаб-квартиры, которой руководит соответствующее подразделение по общему вспомогательному обслуживанию. Хотя в прошлом уже апробировались различные совместные механизмы, от них в итоге отказались ввиду логистических проблем. Инспектор отмечает прогресс, достигнутый в последнее время в Нью-Йорке при реализации инициатив в области общих закупок, и полагает, что их можно было бы использовать для оживления интереса со стороны ОБВ. В самом крайнем случае следует возобновить усилия по изучению возможности экономии средств за счет общих закупок принадлежностей для штаб-квартир (пункты 96-99).

iii) Аналогичным образом, большинство последних инициатив по общему или совместному оказанию услуг в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) потерпели провал, и ОБВ начинают отставать в этой области. Инспектор придерживается того мнения, что имеются значительные возможности для совместного оказания услуг в таких областях, как пользовательские услуги, Интернет-услуги, размещение основных аппаратных средств в совместном информационном центре, устранение серьезных сбоев, а также политика в области безопасности и ее реализация. В последнее время ОБВ взаимодействовали в установлении технических стандартов для создания общей кабельной системы в ВМЦ, которая будет удовлетворять потребности всех организаций; как представляется, это может послужить хорошей основой для инициатив, направленных на дальнейшую интеграцию (пункты 100-103).

iv) В области управления людскими ресурсами существовавшие в Вене общие службы для консультирования персонала, решения жилищных проблем и языковой подготовки фактически были распущены. Вместе с тем соответствующие должностные лица, как представляется, проявляют определенный интерес к восстановлению этих общих служб, а также к изучению возможностей в областях набора персонала и медицинского страхования (пункты 104-107).

v) Что касается финансовых услуг, то в областях, представляющих общий интерес, старшие финансовые руководители ОБВ, судя по всему, поддерживают хорошие контакты, и эти взаимоотношения, основанные на сотрудничестве, должны облегчить укрепление дальнейшего взаимодействия, возможно в такой области, как казначейские операции (пункты 108-109).

vi) Инспектор считает, что в Вене, вероятно, имеются возможности для более эффективного использования ресурсов в целях, связанных с общественной информацией, и предлагает учредить совместную рабочую группу для изучения нынешних механизмов в интересах выявления существующих элементов дублирования как на уровне инфраструктуры, так и на уровне услуг, а также для определения потенциальной синергии в интересах создания более полноценной общей службы общественной информации (пункт 110-111).

Е. Распад общей библиотечной службы ВМЦ

i) Для тех читателей, которые имеют время для ознакомления с очень подробной информацией и проявляют интерес к этому, в главе V приводится анализ последних событий, связанных с роспуском общей библиотечной службы в Венском международном центре. Хотя это значительно увеличивает объем доклада, Инспектор полагает, что "уроки, извлеченные" из этого тематического исследования, являются показательными с точки зрения генеральной политики расширения общих служб, да и в более широком контексте административной реформы в Организации Объединенных Наций (пункт 112-130).

ii) Специфические факторы, связанные с затратной стороной, включают в себя отсутствие транспарентности в отношении фиксированного бюджета для библиотечных служб и пригодности формулы распределения расходов, но следует также подчеркнуть, что общее стремление к сокращению расходов в контексте программ реформ, как правило, больше всего ударило по административным службам, и главной мишенью становились библиотечные службы. Свою роль здесь сыграли также факторы на уровне услуг, такие, как препятствия на пути электронного распространения информации, и управленческие факторы, прежде всего отсутствие эффективного совместного консультативного комитета (пункты 131-138).

iii) В настоящее время организации, базирующиеся в Вене, имеют четыре отдельные библиотечные службы, что, как утверждается, дало экономию средств по сравнению с предыдущими схемами. Необходимо обеспечить отслеживание затрат этих служб на протяжении двухгодичных периодов 2002-2003 годов и 2004-2005 годов, а в конце этого периода оценить тенденцию в изменении затрат и степень дублируемости услуг.

Г. Пересмотр административных схем

i) Нынешнее распределение общих служб все еще служит отражением предпринятой в 1977 году первоначальной попытки обеспечить сбалансированное разделение управленческих функций между Организацией Объединенных Наций, МАГАТЭ и ЮНИДО. Однако показатели относительных размеров этих трех организаций в настоящее время, а также относительной ответственности каждой из них за управление соответствующими общими службами свидетельствуют о том, что это распределение далеко не является справедливым и что существует заметный дисбаланс обязанностей. Из проведенного анализа можно сделать вывод о том, что ЮНИДО несет на себе непропорционально значительное бремя ответственности в силу возложенных на нее функций по управлению комплексом зданий ВМЦ, а МАГАТЭ несет меньшую ответственность, чем это оправдано, исходя из посылок, лежащих в основе системы распределенной административной ответственности. Это вызывает беспокойство, поскольку расходы на административную поддержку каждой общей службы не разделяются между тремя основными участниками, исходя из той посылки, что распределение затрат должно быть между ними сбалансированным, но эта посылка уже утратила свою актуальность (пункты 139-146).

ii) В дополнение к аргументам, связанным с тем, что распределение ответственности за общие службы между тремя организациями не является ни сбалансированным, ни справедливым, целесообразность нынешней схемы можно поставить под серьезное сомнение с точки зрения ее эффективности и экономичности. Инспектор считает, что, положив конец нынешней фрагментации, можно добиться значительного выигрыша на уровне управленческой и оперативной эффективности. Он предлагает заменить систему распределенной администрации единым подразделением по общим службам под руководством Организации Объединенных Наций. Создание единого подразделения по общим службам под руководством ЮНОВ будет означать преобразование Отдела административных и общих служб (ОАОС) ЮНОВ в отдел общих служб ВМЦ, применяющий правила и положения Организации Объединенных Наций, но подотчетный исполнительным главам организаций, базирующихся в Вене (пункты 147-154).

iii) Однако в том случае, если базирующиеся в Вене организации сохранят нынешнюю систему распределенной административной ответственности за общие службы, необходимо будет провести переговоры по пересмотру МОД для отражения нынешних реальностей, устранения в процессе этого любых неясностей и неоднозначных моментов, возникших в связи с факторами неопределенности, существовавшими при первоначальном составлении МОД, и там, где это необходимо, пересмотреть правила каждой общей службы для обеспечения их соответствия положениям МОД (пункт 155).

G. Надзорная роль государств-членов

i) Инспектор признает, что организации, базирующиеся в Вене, добились значительных успехов в организации работы общих служб на протяжении более чем двух десятилетий. Однако дальнейшее развитие общих служб в Вене, равно как и в других местах службы, в решающей степени зависит от поддержки государств-членов. Поэтому было бы весьма своевременным, если бы руководящие органы МАГАТЭ и ЮНИДО вновь заявили о своей поддержке принципа общих служб в соответствии с условиями их соглашений о взаимоотношениях с Организацией Объединенных Наций (пункты 156-157).

ii) Глубокую обеспокоенность вызывает то, что общая библиотечная служба была распущена без рассмотрения руководящими органами соответствующих организаций предложения на этот счет и что в данном случае государства-члены не сыграли своей надзорной роли в отношении одной из важных целей административной политики. Хотя Генеральный секретарь систематически представляет доклады об общих службах Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, эквивалентная система представления докладов как в ЮНИДО, так и в МАГАТЭ отсутствует, и это упущение следует незамедлительно исправить (пункты 158-160).

РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендация 1

Руководящим органам организаций, базирующихся в Вене, следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой совместно подготовить предложения по созданию единого административного подразделения общих служб под руководством Отделения Организации Объединенных Наций в Вене на предмет их реализации не позднее бюджетного цикла 2006-2007 годов.

В ожидании принятия Рекомендации 1 о создании единого административного подразделения общих служб в Венском международном центре или на случай принятия государствами-членами решения сохранить нынешнюю систему распределенной административной ответственности предлагаются для рассмотрения следующие рекомендации.

Рекомендация 2

Руководящим органам следует обратиться к исполнительным главам ЮНОВ, ЮНИДО, МАГАТЭ и ОДВЗЯИ с просьбой о создании совместного управленческого консультативного комитета для а) Объединенной медицинской службы и б) Службы безопасности и охраны с четким кругом полномочий и регламентом, как и в случае остальных общих служб в Венском международном центре, и, исходя из этого, пересмотреть Меморандум о договоренности.

Рекомендация 3

Руководящим органам организаций, базирующихся в Вене, следует определиться в том, должны ли или нет а) служба общественного питания и б) кооперативный магазин получать субсидии для покрытия расходов на коммунальные услуги и/или услуги по эксплуатации зданий, и в случае принятия положительного решения уточнить, какие именно субсидии, а Меморандум о договоренности и соответствующие правила необходимо соответствующим образом пересмотреть.

Рекомендация 4

Для дальнейшего облегчения диалога между организациями, базирующимися в Вене, Генеральному директору ЮНИДО следует представить доклад о внутренней ревизии службы общественного питания ВМЦ исполнительным главам ЮНОВ, МАГАТЭ и ОДВЗЯИ, а также членам Консультативного комитета по вопросам общественного питания и Консультативного комитета по общим услугам.

Рекомендация 5

Исполнительным главам через Консультативный комитет по общим службам следует обратиться к Совместному комитету по общим типографским службам с просьбой подготовить предложения по общей типографской службе, которая удовлетворяла бы все потребности в типографских работах для организаций, базирующихся в Вене, и достичь договоренности по максимально оперативному осуществлению этих предложений.

Рекомендация 6

Совету управляющих МАГАТЭ следует обратиться к Генеральному директору с просьбой проконсультироваться с исполнительными главами ЮНОВ и, в случае необходимости, ЮНИДО и ОДВЗЯИ и совместно подготовить предложения по созданию подлинно объединенной структуры по обслуживанию конференций в Вене под руководством Организации Объединенных Наций на предмет их реализации не позднее бюджетного цикла 2006-2007 годов.

Рекомендация 7

Руководящим органам организаций, базирующихся в Вене, следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой провести совместный обзор расходов на организацию работы параллельных служб языковой подготовки в Венском международном центре в целях определения наиболее эффективных с точки зрения затрат методов оказания таких услуг в будущем.

Рекомендация 8

Руководящим органам организаций, базирующихся в Вене, следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой предпринять более энергичные усилия для расширения схемы предоставления общих услуг в Венском международном центре. Под эгидой Консультативного комитета по общим службам следует создать совместные рабочие группы в следующих областях:

- a) закупки, особенно закупки принадлежностей и оборудования для штаб-квартир;**
- b) информационно-коммуникационные технологии;**
- c) управление людскими ресурсами, включая, в частности, услуги по набору персонала, медицинскому страхованию, консультированию персонала и решению жилищных вопросов;**
- d) финансовые службы, с заострением внимания на первом этапе на казначейских операциях;**
- e) службы общественной информации.**

Совместные рабочие группы должны представить предложения ККОС не позднее конца 2004 года, а исполнительным главам следует представить доклад о ходе работы своим соответствующим руководящим органам на сессиях в 2005 году.

Рекомендация 9

Руководящим органам организаций, базирующихся в Вене, следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой обеспечить отслеживание расходов на содержание отдельных библиотечных служб в течение двухгодичных периодов 2002-2003 и 2004-2005 годов и подготовить совместный доклад к их сессиям в 2006 году с изложением тенденций в изменении уровней расходов, а также элементов дублирования предлагаемых услуг.

Рекомендация 10

Руководящим органам следует обратиться к исполнительным главам ЮНОВ, ЮНИДО, МАГАТЭ и ОДВЗЯИ с просьбой провести совместный обзор формулы распределения расходов под эгидой Консультативного комитета по общим службам в целях отражения в ней расходов на административную поддержку каждой общей службы. В рамках этой работы следует рассмотреть и, в случае необходимости, изменить нынешние методы распределения расходов Службы безопасности и охраны и Службы устного перевода для более точного отражения расходов этих служб.

Рекомендация 11

Вне зависимости от того, решат ли организации, базирующиеся в Вене, создать единое административное подразделение общих служб в соответствии с Рекомендацией 1 выше или откажутся от этой идеи, Меморандум о договоренности 1977 года следует пересмотреть для отражения нынешних реальностей. Затем в случае необходимости нужно будет пересмотреть правила каждой общей службы для обеспечения их соответствия МОД.

Рекомендация 12

В случае сохранения нынешней системы распределения административной ответственности для повышения эффективности надзорной роли государств-членов применительно к общим службам в Вене:

а) Совету по промышленному развитию ЮНИДО следует раз в два года включать вопрос об общих и совместных службах в качестве пункта в свою повестку дня и предложить Генеральному директору представлять всеобъемлющие доклады о деятельности Организации как в качестве поставщика общих и совместных услуг, так и в качестве потребителя общих и совместных услуг;

б) Совету управляющих МАГАТЭ следует раз в два года включать вопрос об общих и совместных службах в качестве пункта в свою повестку дня и предложить Генеральному директору представлять всеобъемлющие доклады о деятельности Агентства как в качестве поставщика общих и совместных услуг, так и в качестве потребителя общих и совместных услуг.

I. ОБЩИЙ КОНТЕКСТ

1. Настоящее исследование составляет часть целой серии докладов Объединенной инспекционной группы (ОИГ) об организации работы и развитии общих административных служб организациями системы Организации Объединенных Наций, расположенными в одном и том же месте службы. В предыдущих докладах этой серии были изучены вопросы, касающиеся общих помещений и услуг системы Организации Объединенных Наций на местах, общих служб в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций (ЦУООН) и общих служб в Женеве¹. Кроме того, в настоящем исследовании продолжена работа, проделанная при подготовке ранее выпущенного доклада ОИГ по вопросу об общих службах организаций Организации Объединенных Наций, расположенных в Вене (ВМЦ)². Общая цель этих докладов заключается в том, чтобы стимулировать развитие общих административных служб и создание рациональной основы для управления ими в целях сокращения надстроечных структур и накладных расходов и внедрения более действенных и эффективных методов осуществления программ.

2. Правовой основой для развития общих административных служб являются соглашения о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и организациями - членами общей системы Организации Объединенных Наций. В случае Вены речь идет о соответствующих соглашениях между Организацией Объединенных Наций и Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) и между Организацией Объединенных Наций и Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), заключенных соответственно в 1957 и 1985 годах. В каждом из этих соглашений организации "признают желательность сотрудничества по административным вопросам, представляющим взаимный интерес" и обязуются проводить время от времени консультации по этим вопросам, в частности по вопросам наиболее эффективного использования средств обслуживания, персонала, служб и соответствующих методов избежания создания и функционирования конкурирующих между собой или частично дублирующих друг друга средств обслуживания и служб³. Кроме того, в соглашении с ЮНИДО содержится положение, касающееся "изучения возможности сохранения или создания общих средств обслуживания и служб в конкретных областях, включая возможность предоставления одной организацией подобных средств обслуживания и служб для одной или нескольких других организаций, и ... установления наиболее справедливого порядка финансирования таких специальных средств обслуживания и служб"⁴, представляющее собой отражение механизмов использования общих служб, уже существовавших в Вене на тот момент, когда ЮНИДО стала специализированным учреждением в 1985 году.

¹ "Общие помещения и услуги системы Организации Объединенных Наций на местах", JIU/REP/94/8 (A/49/629); "Общие службы в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций", JIU/REP/96/5 (A/51/686); "Общие службы системы Организации Объединенных Наций в Женеве, часть I: общий обзор административного сотрудничества и координации", JIU/REP/98/4 (A/53/787); "Общие службы системы Организации Объединенных Наций в Женеве, часть II: тематические исследования (МВЦ, ОМС, СПЭ, СДП, ОСЗ)", JIU/REP/2000/5 (A/55/856).

² "Общие службы организаций Организации Объединенных Наций в Венском международном центре (ВМЦ)", JIU/REP/84/10 (A/39/520).

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи 1145 (XII) от 14 ноября 1957 года, статья XIII, и 40/180 от 17 декабря 1985 года, статья 14.

⁴ Там же.

3. Расширение общих служб фигурировало в числе мер, которые были предусмотрены Генеральным секретарем, когда в марте 1997 года он сформулировал свои предложения по укреплению системы Организации Объединенных Наций⁵. Для изучения возможности расширения общих служб, включая возможное создание общего механизма обслуживания, была создана Целевая группа по вопросам общего обслуживания с участием Секретариата и ряда фондов и программ. В свою очередь, эта Целевая группа создала 11 рабочих групп по вопросам, касающимся конкретных служб. Инициативы Генерального секретаря в области реформ были более подробно изложены в его докладе "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы", в котором меры по расширению и укреплению общих служб были предусмотрены в качестве одной из восьми стратегий, предложенных для расширения возможностей по обслуживанию⁶.
4. Стратегия шесть (расширение и укрепление общих служб) требовала систематического обзора всех основных вспомогательных служб. В мерах, предложенных для реализации этой стратегии, особое значение придавалось развитию закупочных служб, а также инфраструктуре и услугам в области информационно-коммуникационной технологии (ИКТ). Кроме того, было предусмотрено, что "в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, в отделениях в Женеве и Вене будут созданы одно или более подразделений общего обслуживания, которые будут предоставлять определенные общие услуги всем организациям системы Организации Объединенных Наций"⁷. Таким образом, главный акцент в этой стратегии был сделан на расширении пространственного охвата общих служб за пределы того или иного места службы в целях обеспечения общесистемного предоставления услуг там, где это возможно.
5. В октябре 1997 года был назначен Исполнительный координатор по общему обслуживанию и была создана небольшая Группа поддержки общих служб. В документе с изложением стратегии общего обслуживания, подготовленном в январе 1998 года, были изложены основные принципы и главные элементы стратегии общего обслуживания, а также рассмотрены подходы, предусматривающие создание общих служб за пределами Нью-Йорка, причем Вена была определена в качестве наиболее вероятного первоначального кандидата⁸. Однако впоследствии было решено сфокусировать усилия на ЦУООН и на фондах и программах, базирующихся в Нью-Йорке.
6. В своем докладе об общих службах, представленном пятьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи, Генеральный секретарь оценил успехи, достигнутые к тому моменту, а также препятствия на пути дальнейшего продвижения вперед. Были выделены следующие административные области, в которых предполагалось предпринять конкретные инициативы по развитию общих служб: введение архивов и документации; финансовые услуги; комплексные системы управленческой информации; закупки; кадровые службы; а также службы поездок и транспорта⁹. Но при этом было отмечено также, что Целевая группа по вопросам общего обслуживания находится "на перепутье" и что, хотя она и "смогла строить свою деятельность исходя из общих интересов", тем не менее, "между практикой и потребностями Секретариата, который работает под контролем Генеральной Ассамблеи, и практикой и потребностями фондов и программ, которые подчиняются соответствующим исполнительным советам, имеется ряд

⁵ "Укрепление системы Организации Объединенных Наций", A/51/829, 17 марта 1997 года, стр. 7.

⁶ A/51/950, 14 июля 1997 года.

⁷ Там же, пункты 242-243, мера 26.

⁸ "Общие службы", доклад Генерального секретаря, A/55/461, 9 октября 2000 года, приложение, пункты 15-16.

⁹ Там же, пункт 66.

существенных различий"¹⁰. Как представляется, под определенное сомнение была также поставлена идея целесообразности создания механизмов общего обслуживания. Что касается отделений за пределами Центральными учреждений, то предполагалось продолжить обмен информацией, но при этом было замечено, что, "поскольку общие службы имеют свою специфику в зависимости от местоположения и поскольку существенно важное значение имеет всестороннее участие организаций, руководство созданием общих служб" в отделениях за пределами Центральными учреждений, в том числе в Вене, "должно и далее осуществляться раздельно, но при наличии соответствующего механизма обмена информацией"¹¹. Уже совсем недавно Генеральный секретарь в последующем докладе по этому вопросу сообщил, что из 11 рабочих групп продолжают функционировать только четыре¹².

7. Барьеры на пути расширения общих служб были отмечены также Управлением служб внутреннего надзора (УСВН) в обзоре общих служб в Организации Объединенных Наций¹³. В этом докладе были рассмотрены конкретные меры, предпринимавшиеся для осуществления стратегии Генерального секретаря в области общих служб в Нью-Йорке, но при этом было подчеркнуто важное значение охвата этой стратегией отделений Организации Объединенных Наций в Женеве и Вене. Из-за ограниченности сферы действия своего мандата УСВН было вынуждено сконцентрироваться на обзоре мероприятий Секретариата Организации Объединенных Наций, и ОИГ отметила, что "такой доклад значительно бы выиграл от изложения в нем точки зрения специализированных учреждений, которые будут играть важную роль в расширении и укреплении общих служб, особенно в Женеве и Вене"¹⁴.

8. Общесистемный мандат ОИГ облегчил проведение более широкого обзора общих и совместных служб в Вене, которые и рассматриваются в настоящем докладе. При подготовке доклада Инспектор провел в Вене встречи со старшими административными должностными лицами МАГАТЭ, ЮНИДО, Отделения Организации Объединенных Наций в Вене (ЮНОВ), Управления по контролю за наркотиками и предупреждению преступности (УКНПП) и Подготовительной комиссии Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ОДВЗЯИ), а также встретился с должностными лицами высокого уровня в Нью-Йорке. Инспектор хотел бы поблагодарить всех, кто принял участие в этих встречах и кто с такой готовностью поделился с ним своими знаниями и опытом.

¹⁰ Там же, пункт 69.

¹¹ Там же, пункт 67.

¹² Ведение архивов и документации, службы закупок; кадровые службы; службы поездок и транспорта. "Общие службы", доклад Генерального секретаря, A/57/176, 2 июля 2002 года, пункт 6.

¹³ A/54/157, 30 июня 1999 года.

¹⁴ "Обзор общих служб в Организации Объединенных Наций", A/54/157/Add.1, 30 сентября 1999 года, пункт 10.

II. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ОБЩИХ СЛУЖБ В ВЕНЕ И УПРАВЛЕНИЕ ИМИ

A. История вопроса

9. Первой организацией Организации Объединенных Наций, обосновавшейся в Вене в 1957 году, стало МАГАТЭ, за которым в 1967 году последовала ЮНИДО. Поскольку МАГАТЭ уже имело хорошо развитую административную инфраструктуру, для ЮНИДО было сочтено целесообразным и эффективным с точки зрения затрат обеспечить совместное использование с МАГАТЭ определенных вспомогательных услуг на возмездной основе, хотя ЮНИДО и размещалась в других зданиях. Такие общие службы включали в себя медицинскую службу, библиотеку, вычислительный центр, типографию и размножение документации, службу по жилищно-бытовым вопросам и службу закупок для штаб-квартир организаций, а кадровые, финансовые службы и системы общего обслуживания остались в раздельном ведении каждой организации. Таким образом, МАГАТЭ на протяжении нескольких лет занималось обслуживанием ЮНИДО, прежде чем эти организации заняли новые помещения в центре "Донаупарк"¹⁵ в 1979 году наряду с другими подразделениями Организации Объединенных Наций, которые на этот момент были переведены в Вену.

10. Новый центр был специально построен правительством Австрии и властями города Вены для размещения постоянных штаб-квартир МАГАТЭ и ЮНИДО исходя из сделанных в 1971 году этими двумя организациями оценок потребностей в помещениях на 1981 год для соответственно 2 325 и 2 266 сотрудников¹⁶. По условиям соглашений о размещении штаб-квартир с правительством Австрии и МАГАТЭ, и ЮНИДО должны были вносить номинальную арендную плату в размере 1 австрийского шиллинга в год на протяжении 99 лет. Комплекс состоит из четырех офисных башен, двух зданий для общего обслуживания и центральной ротонды, в которой размещен конференционный центр средних размеров. Новаторская проектировка, предусматривающая попарное соединение зданий с центральной ротондой, позволяет осуществлять передвижение между различными зданиями на двух разных уровнях. Функциональная планировка этого комплекса способствует использованию совместных служб занимающими его организациями, и изначально было предусмотрено, что в зданиях для общего обслуживания будут размещены кафетерий, типография, библиотека, вычислительный центр, хозяйственные службы, кооперативный магазин, медицинская служба и служба языковой подготовки.

B. Административная ответственность

11. В связи с предстоящим переездом МАГАТЭ и ЮНИДО в новые помещения появилась возможность пересмотреть существовавшие в то время механизмы общего обслуживания в целях их расширения, и в январе 1974 года организации создали Объединенную рабочую группу по общему обслуживанию для изучения административных и правовых последствий создания общих служб в центре "Донаупарк". В соответствии со своим кругом ведения Объединенная рабочая группа должна была рассмотреть из широкого круга потенциальных областей использования механизма общих служб следующие области: закупки; складское хозяйство и инвентаризационный контроль; кооперативный магазин; услуги общественного питания; размножение и распространение документации; вычислительные службы и библиотечное дело. Впоследствии к этому списку добавились эксплуатация зданий и вопросы безопасности. Кроме того, Объединенной рабочей группе было предложено изучить методы распределения

¹⁵ Впоследствии он стал известен как Венский международный центр (ВМЦ).

¹⁶ "План конференций. Включение Вены в план конференций", доклад Генерального секретаря, A/10348, 17 ноября 1975 года, пункт 9.

капитальных и операционных расходов между организациями, а также альтернативные формы управления¹⁷.

12. Были рассмотрены следующие возможные варианты управления: отдельная административная ответственность, совместная административная ответственность и распределенная административная ответственность. Первый вариант предусматривал создание независимого подразделения с собственным бюджетом, штатом персонала и юридическим лицом, хотя и подотчетного МАГАТЭ и ЮНИДО. По второму варианту предусматривалось создание отдельной организационной структуры, находящейся в совместном ведении, финансируемой и комплектуемой кадрами МАГАТЭ и ЮНИДО. По третьему варианту, который в конечном итоге и был выбран, функции управления работой каждой общей службой должны были возлагаться на ту или иную из этих двух организаций в целях достижения "общего баланса ответственности", а расходы должны были распределяться на основе заранее установленной формулы. Объединенная рабочая группа признала, что каждый из этих вариантов сопряжен с трудностями, но пришла к выводу, что из всех трех вариантов вариант распределенной административной ответственности является наименее проблематичным, и предложила именно этот метод управления, "по крайней мере на первоначальном этапе"¹⁸. Объединенная рабочая группа, представив доклад в 1975 году, рекомендовала обеспечить "в принципе справедливое распределение служб исходя из той посылки, что та организация, которая в настоящее время отвечает за данную службу, будет и далее нести эту ответственность, и что для каждой службы будут выработаны детальные правила"¹⁹.

13. Представление этого доклада Объединенной рабочей группы привело к длительным переговорам между МАГАТЭ и ЮНИДО на протяжении 1975 и 1976 годов. Тем временем обнаружилось, что обе организации переоценили свои потребности в новых помещениях, и возникла необходимость нахождения других претендентов на свободные помещения. Поскольку в то время ЮНИДО еще не являлась специализированным учреждением, ожидалось, что ответственность за помещения, превышавшие потребности ЮНИДО, возьмет на себя Организация Объединенных Наций²⁰. Что касается избыточных помещений МАГАТЭ, то Генеральная Ассамблея согласилась взять на себя за них ответственность в своей резолюции 31/194 от 22 декабря 1976 года, в которой она одобрила рекомендацию Генерального секретаря относительно того, что одну из башен, первоначально предназначенных для МАГАТЭ, следует предоставить в распоряжение подразделений Организации Объединенных Наций, пусть на временной основе. В этой же резолюции Генеральная Ассамблея одобрила предложенный Генеральным секретарем поэтапный план действий по переводу ряда организационных подразделений из Нью-Йорка и Женевы в Вену²¹. Было предусмотрено также, что в будущем в

¹⁷ Report of the IAEA/UNIDO working group on common services for the permanent Headquarters", May 1975, paras. 4-5; annex I.

¹⁸ Ibid., paras. 43-47.

¹⁹ Ibid., para. 68.3.

²⁰ "План конференций...", цит. соч; пункты 18-20.

²¹ "Помещения Организации Объединенных Наций. Использование служебных помещений и средств обслуживания конференций в центре "Донаупарк" в Вене, доклад Генерального секретаря, A/C.5/31/34, 11 ноября 1976 года, и доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ), A/31/452, 16 декабря 1976 года.

Вене могут быть размещены новые управления или учреждения Организации Объединенных Наций²².

С. Меморандум о договоренности

14. Меморандум о договоренности (МОД), касающийся организации общих служб в центре "Донаупарк", был подписан 31 марта 1977 года Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, Генеральным директором МАГАТЭ и Директором-исполнителем ЮНИДО. Хотя Объединенная рабочая группа изначально предусматривала систему общих служб с участием только двух организаций, в МОД были представлены три самостоятельных участника.

15. В МОД говорится, что "функции работы и обслуживания помещений "Донаупарка" будут определяться основным принципом, согласно которому Организация Объединенных Наций, ЮНИДО и МАГАТЭ несут совместную ответственность, и общее обслуживание будет осуществляться в духе сотрудничества"²³. В МОД предусматривалось создание трехстороннего комитета для осуществления руководства в области политики и общего управления планированием и осуществлением мероприятий по общему обслуживанию в период до перевода организаций в комплекс "Донаупарк". Предполагалось учредить специальную группу для изучения финансовых аспектов, включая распределение расходов. В МОД признавалось также, что возможно возникновение кадровых вопросов, которые должны будут урегулироваться на основе согласованных принципов. Хотя в меморандуме было предусмотрено распределение ответственности за общие службы и в некоторых случаях было запланировано создание совместных консультативных комитетов, бóльшую часть деталей еще предстояло согласовать. В случае отсутствия возможности урегулировать основные споры их предполагалось передавать на рассмотрение исполнительным главам организаций. И наконец, в МОД предусматривалось, что каждая из организаций может прекратить действие какой-либо части или всех частей соглашения путем направления уведомления как минимум за 12 месяцев.

16. Согласно МОД ответственность за общие службы была распределена следующим образом: МАГАТЭ (медицинская служба, кооперативный магазин, издательско-полиграфические работы, обслуживание на ЭВМ); ЮНИДО (эксплуатация зданий, ресторанное обслуживание, языковая подготовка); Организация Объединенных Наций (охрана и безопасность). Планировалось провести дополнительное исследование по вопросу о создании общей службы закупок оборудования и принадлежностей для штаб-квартир, объединении служб устного перевода, а также создании общей службы приемки, хранения и инвентарного контроля. Предстояло также рассмотреть на предмет перевода на общую основу других служб (почта, дипломатическая почта, визовое обеспечение, страхование имущества).

17. Спустя 25 лет после его подписания МОД все еще является основным инструментом, регулирующим систему общих служб в ВМЦ. Однако после перевода ОДВЗЯИ в Вену в 1997 году исполнительные главы ЮНОВ, ЮНИДО, МАГАТЭ и ОДВЗЯИ в январе 1998 года приняли решение о том, что ОДВЗЯИ должна принять участие в мероприятиях по управлению

²² ЮНОВ выполняет функции по отношению к: Управлению Организации Объединенных Наций по контролю за наркотиками и предупреждению преступности; Управлению по вопросам космического пространства; Сектору права международной торговли Управления по правовым вопросам; Группе поддержки реконструкции и развития; Научному комитету Организации Объединенных Наций по действию атомной радиации; Службе информации Организации Объединенных Наций в Вене; программам административного и конференционного обслуживания и другим вспомогательным и общим службам. "Организационная структура Отделения Организации Объединенных Наций в Вене", ST/SGB/1998/16, 30 октября 1998 года.

²³ Меморандум о договоренности относительно распределения общих служб в центре "Донаупарк" в Вене, 31 марта 1977 года, раздел 1.

общими службами в ВМЦ, и с этой целью был подписан дополнительный МОД. Хотя в дополнительном МОД говорится, что ОДВЗЯИ "является полноправным участником этого механизма", ее участие имеет один специфический элемент: в дополнение к оплате своей доли расходов в соответствии с существующей методикой распределения расходов "ОДВЗЯИ возмещает организации, предоставляющей услугу, накладные расходы в виде взноса в административные расходы этой организации"²⁴. Это было предусмотрено с учетом того, что ОДВЗЯИ сама не курировала ни одну общую службу.

D. Схемы распределения расходов

18. Неотъемлемой частью системы общих службы является механизм распределения расходов служб между участвующими организациями, и уже на раннем этапе было необходимо разработать формулу распределения расходов общих служб в ВМЦ. Служба эксплуатации зданий является самой важной общей службой с точки зрения расходов, и в первоначальный период 1979-1980 годов по отношению к этой службе применялась сложная формула, охватывавшая объекты кодов статей расходов, центры учета затрат и целый ряд "распределительных ключей", таких, как площадь помещений, число сотрудников и т.д. Как обнаружилось, эта система приводила к ошибкам кодирования и была явно слишком запутана, и в 1981 году она была заменена системой фиксированных процентных долей, рассчитанных на основе сумм расходов 1980/81 года по определенным совпадающим учетным кодам, и в результате доля МАГАТЭ составила 45,5%, ЮНИДО – 50,1%, а остальное пришлось на Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) и на коммерческих съемщиков²⁵. Когда ЮНИДО стала специализированным учреждением, ее доля была установлена в размере 31,6%, а доля ЮНОВ (включая БАПОР) составила 22,9%, и эти коэффициенты применялись до конца 1995 года. Они использовались также в качестве основы для распределения расходов других служб, таких, как служба безопасности и охраны.

19. В этот период произошли изменения в размерах штатного расписания: численность персонала МАГАТЭ и ЮНОВ увеличилась, а ЮНИДО – уменьшилась. Дальнейшее сокращение штатного расписания ЮНИДО в 1996 году и перевод БАПОР в сектор Газа высветили необходимость пересмотра формулы распределения расходов на услуги по эксплуатации зданий, и этот вопрос стал предметом изучения в первой части консультативного исследования, посвященного распределению расходов общих служб, проведенного в 1996 году²⁶. Во второй части исследования были рассмотрены схемы распределения расходов на восемь других общих служб ВМЦ.

20. В этом консультативном исследовании внимание было обращено на относительно высокий процент зон общего пользования (коридоры, туалеты, технические комнаты, зоны отдыха персонала, эксплуатация зданий, безопасность и охрана, коммерческие съемщики и т.д.) в общей площади помещений ВМЦ (48,6%). В расчеты, которые были положены в основу предложения о распределении расходов на эксплуатацию зданий, была включена общая площадь помещений, а для распределения зон общего пользования, помещений, отведенных для обслуживания персонала (общественное питание, уход за детьми и кооперативный магазин), и помещений, занятых

²⁴ Дополнительный Меморандум о договоренности относительно распределения общих служб в центре "Донаупарк" в Вене, 1998 год.

²⁵ "VIC common services – cost-sharing arrangements", UNIDO, Division of Administration, 1 February 1984.

²⁶ "Vienna International Centre – study of cost sharing of common services: phase I – Building Management Services", consultancy report, June 1996.

другими общими и совместными службами, были использованы различные методологии²⁷. В этом предложении было рекомендовано также ежегодно пересматривать коэффициенты распределения расходов. Для изучения рекомендаций, сформулированных в консультативном исследовании, была созвана рабочая группа, и предложенная формула распределения расходов на эксплуатацию зданий была одобрена Консультативным комитетом по общим службам (ККОС) с ретроактивным применением начиная с 1 января 1996 года; при этом доли МАГАТЭ, ЮНИДО и ЮНОВ распределились следующим образом: 49,7%, 26,9% и 23,4%, соответственно.

21. Последующие пересмотры коэффициентов распределения расходов на эксплуатацию зданий отражают дальнейшее сокращение бюджета и штата ЮНИДО, а также перевод ОДВЗЯИ в ВМЦ в 1997 году. Исходя из распределения площади помещений по состоянию на декабрь 2000 года, а также численности персонала и "распределительных ключей" для общих и совместных служб коэффициенты распределения расходов с 1 января 2001 года для МАГАТЭ, ЮНОВ, ЮНИДО и ОДВЗЯИ составили соответственно 51,7%, 23,1%, 17,4% и 7,8%. Кроме того, с ОДВЗЯИ взимаются накладные расходы, поскольку сама она не курирует ни одну общую службу.

22. В Вене был накоплен почти 20-летний опыт использования системы распределения расходов на общие службы. Это было признано Генеральной Ассамблеей в резолюции 54/249 от 23 декабря 1999 года, где она отметила "высокий уровень организации общего обслуживания и соответствующие показатели издержек в Отделении Организации Объединенных Наций в Вене"²⁸. Мнение о том, что схемы распределения расходов в Вене хорошо разработаны, было в целом подтверждено в ходе бесед при подготовке настоящего доклада.

23. Нынешняя схема распределения расходов не распространяется на распределение расходов на административную поддержку, которые несут организации при предоставлении услуг (затраты на персонал, финансовые, административные услуги и т.д.). Решение не включать эти вспомогательные расходы в расчеты было основано на посылке о том, что каждая организация будет нести на своих плечах более или менее одинаковое бремя этих расходов при организации работы своей части общих служб, однако эта посылка, как представляется, утратила свою актуальность.

24. Еще одна проблема связана с очевидным отсутствием транспарентности – в случае отдельных общих служб - в вопросе совокупных операционных расходов конкретной службы и разбивки таких расходов. Поскольку в процессе реформ в Организации Объединенных Наций вопрос об эффективности с точки зрения затрат звучит постоянным рефреном, проблема транспарентности является особенно актуальной. Так как в рамках механизмов общих служб организации-пользователи практически или даже вообще не имеют контроля над расходами того или иного поставщика услуг, крайне важно обеспечить, чтобы они были уверены в том, что услуги оказываются эффективно с точки зрения затрат. Однако в ходе бесед при подготовке настоящего доклада выяснилось, что в отсутствие достаточной информации о расходах применительно к определенным службам невозможно говорить о требуемом уровне уверенности.

Е. Механизмы управления

25. Для успешной работы любой системы общих служб основополагающее значение имеет наличие должным образом функционирующего консультативного механизма. Как уже отмечалось, в МОД предусматривалось создание трехстороннего управленческого комитета, который был призван осуществлять общее руководство первоначальным планированием и осуществлением мероприятий по общему обслуживанию в ВМЦ. В 1984 году ОИГ

²⁷ Ibid. paras. 6-24.

²⁸ A/RES/54/249, 18 февраля 2000 года, пункт 172.

рекомендовала создать совместный координационный комитет на уровне руководителей администрации, и это предложение получило поддержку Генерального секретаря²⁹. ККАБВ счел рекомендацию ОИГ "логически обоснованной и необходимой", а Генеральная Ассамблея выразила с этим согласие³⁰. Однако с официальным созданием совместного консультативного механизма произошла задержка до того момента, когда ЮНИДО была преобразована в специализированное учреждение в начале 1986 года.

26. По условиям круга ведения, который был пересмотрен в 1998 году после присоединения ОДВЗЯИ к механизму общих служб, в состав Консультативного комитета по общим службам (ККОС) входят по одному старшему должностному лицу от Организации Объединенных Наций, МАГАТЭ, ЮНИДО и ОДВЗЯИ, к которым в случае необходимости присоединяются советники и эксперты. ККОС функционирует "на основе того, что каждая общая служба передана в ведение одной из трех организаций и действует под руководством соответствующего исполнительного главы, который в конечном итоге и несет ответственность за данную службу". ККОС должен также принимать во внимание сферы ответственности и круги ведения отдельных консультативных/координационных комитетов. Исходя из этого, ККОС "может рассматривать и на основе консенсуса выносить решения или рекомендации", в частности, по вопросам политики и смежным финансовым вопросам, по передаче услуг во внешний подряд и созданию новой или роспуску существующей общей службы.

27. В аналогичном документе определяются принципы, регулирующие создание координационных комитетов по отдельным общим службам в ВМЦ, за исключением тех служб, у которых до этого уже существовали консультативные комитеты. Координационные комитеты призваны функционировать в качестве "форума для обмена информацией и мнениями общего характера по любым аспектам управления", в том числе по финансовым и бюджетным вопросам, и призваны "представлять управляющей организации рекомендации по вопросам политики". Вместе с тем они не должны вмешиваться в повседневную деятельность службы. Имеются совместные консультативные или координационные комитеты по следующим общим службам: по эксплуатации зданий, по вопросам общественного питания, по вопросам типографских служб, по делам кооперативного магазина, по делам центра по уходу за детьми и по эксплуатации гаража. Однако по медицинской службе и службе безопасности и охраны такие комитеты отсутствуют.

28. ККОС проводит четыре раза в год очередные сессии, дополняя их время от времени специальными сессиями. Анализ протоколов заседаний ККОС с 1998 года показал, что в этих совещаниях в среднем принимают участие 16 старших должностных лиц, как правило, на уровне руководителей секций и выше, причем нередко включая всех четырех руководителей администрации. ККОС возглавляют на основе ежегодной ротации главы администрации всех четырех организаций, а его повестка дня охватывает весь комплекс общих служб, хотя довольно значительная часть времени тратится на решение вопросов, касающихся эксплуатации зданий.

29. В заявлении о принципах, регулирующих работу координационных комитетов по отдельным службам, подчеркивается, что "частотность проведения и продолжительность совещаний должны определяться с учетом необходимости экономного использования времени персонала", поскольку членами комитетов являются должностные лица старшего уровня. В ходе некоторых бесед при подготовке настоящего доклада был поднят вопрос о времени, которое приходится тратить старшим руководителям в организациях при решении вопросов общих служб сверх времени, затрачиваемого руководителями, непосредственно отвечающими за работу служб.

²⁹ JIU/REP/84/10, рекомендация 1 а); "Замечания Генерального секретаря", A/39/520/Add.1, 26 ноября 1984 года, пункт 10.

³⁰ "Доклад ККАБВ", A/39/733, 4 декабря 1984 года, пункт 6; "Объединенная инспекционная группа", A/RES/39/242, 18 декабря 1984 года, раздел IV, пункт 1.

Это время не учитывается при определении формулы распределения расходов, поскольку с самого начала была принята за основу посылка о том, что такие вспомогательные расходы будут сбалансированно распределяться между организациями.

30. Еще один вопрос, вызывающий беспокойство, связан с той тонкой гранью, которую необходимо проводить между консультативными функциями ККОС и отдельных координационных комитетов и ответственностью, а следовательно, и подотчетностью за управленческие решения, которая в конечном итоге должна лежать на исполнительных главах организаций, управляющих каждой службой. Протоколы заседаний различных комитетов позволяют сделать вывод о том, что в целом был найден разумный и приемлемый баланс, но в тех случаях, когда при предоставлении той или иной услуги появляются проблемы, могут возникать конфликты во взаимоотношениях между консультативным(ими) комитетом(ами) и управляющей организацией.

III. ОБЗОР ОБЩИХ И СОВМЕСТНЫХ СЛУЖБ В ВЕНЕ

31. В документе с изложением стратегии общего обслуживания "общее обслуживание" определяется как обслуживание, "которое обеспечивается через различные официальные или неофициальные механизмы организациям-"клиентам", отличным от организации, обеспечивающей обслуживание"³¹. Однако в Вене как в месте службы обычно принято проводить различие между общими службами и совместными службами. Для общих служб характерно то, что поставщик оказывает услуги всем организациям, расположенным в ВМЦ, а совместные службы предоставляют услуги на двусторонней основе (приложение I), и для целей настоящего доклада это различие сохраняется.

32. В значительной степени нынешнее распределение общих служб в ВМЦ отражает первоначальную попытку обеспечить сбалансированность в распределении управленческой ответственности между тремя организациями, подписавшими МОД, как это было рекомендовано Объединенной рабочей группой. На данный момент они распределяются следующим образом:

		Организация Объединенных Наций/ ЮНОВ
МАГАТЭ	ЮНИДО	
Медицинская служба	Эксплуатация зданий	Безопасность и охрана
Типография	Общественное питание	Эксплуатация гаража
Кооперативный магазин		Оформление официальных проездных документов
Центр по уходу за детьми		Устный перевод

A. Нынешние механизмы работы общих служб в Вене

а) Услуги, предоставляемые ЮНИДО

33. По схеме распределенной административной ответственности ЮНИДО должна была отвечать за эксплуатацию зданий комплекса ВМЦ, а также за услуги общественного питания и услуги по языковой подготовке. Оглядываясь назад, можно сказать, что такое распределение представляется довольно амбициозным, но на момент возложения на ЮНИДО этих обязанностей разрабатывались планы по ее преобразованию в специализированное учреждение, и перспективы для организации представлялись многообещающими. Однако выход в конце 1993 года и в 1996 году из организации членов, вносивших крупные взносы, оказал существенное влияние на все программы ЮНИДО и относительно сильнее сказался при этом на ее административных и вспомогательных службах. Столкнувшись с проблемой значительного сокращения бюджета, организация попыталась передать ответственность за некоторые из находившихся в ее ведении совместных и общих служб другим организациям, базирующимся в Вене (ОБВ). Начиная с бюджетного цикла 1998-1999 годов ответственность за языковую подготовку (совместная служба с 1993 года после выхода МАГАТЭ) приняла на себя ЮНОВ. Вместе с тем в своих планах, касающихся передачи Службы эксплуатации зданий (СЭЗ), ЮНИДО добилась меньших успехов.

³¹ А/55/461, 9 октября 2000 года, приложение, пункт. 5.

і) Служба эксплуатации зданий

34. В соглашениях о штаб-квартирах определяются, в частности, условия использования различных частей ВМЦ, а также соответствующие обязанности австрийского правительства и международных организаций в вопросах технического обслуживания, ремонта и замены оборудования. Организации были обязаны за свой счет обеспечивать должную эксплуатацию и надлежащее техническое обслуживание зданий, помещений и сооружений, а также мелкий ремонт и замену оборудования. Что касается капитального ремонта и крупных замен, то здесь проводится различие между ремонтом и заменой, в которых возникает необходимость в силу форс-мажорных обстоятельств или конструкционных недоделок, за что отвечает австрийское правительство, и всеми другими видами капитального ремонта и замены, которые должны были регулироваться отдельным соглашением между сторонами³².

35. По условиям МОД 1977 года ЮНИДО от имени организаций, базирующихся в ВМЦ, и при финансировании с их стороны отвечает за повседневную эксплуатацию и основное техническое обслуживание и ремонт территории, зданий, соответствующих сооружений и оборудования комплекса³³. Согласно МОД, Консультативный комитет по эксплуатации зданий (ККЭЗ) обязан "давать указания ЮНИДО по основным вопросам, связанным с проблемами и приоритетами в области эксплуатации зданий, трудовыми стандартами и сопряженными с этим расходами и т.д."³⁴. Эксплуатация зданий представляет собой отдельную крупную программу в программе и бюджетах ЮНИДО. На 2002-2003 годы для целей общей эксплуатации зданий было предложено выделить 111 должностей по регулярному бюджету (4 сотрудника категории специалистов и 107 сотрудников категории общего обслуживания), а потребности в ресурсах были оценены в размере около 35,9 млн. евро.

36. В МОД указывалось также, что все соответствующие услуги по эксплуатации и техническому обслуживанию зданий должны передаваться на внешний подряд "в той мере, в какой это технически и экономически возможно", а заказчиком является ЮНИДО. В этой связи периодически проводился обзор всех услуг СЭЗ, и в ее работу вносились соответствующие коррективы в целях достижения наибольшего баланса с точки зрения затратной эффективности. Например, после одного из недавних обзоров услуг, переданных на внешний подряд, было принято решение о том, что три из этих видов услуг можно было бы более экономично предоставлять на внутренней основе. Инспектор считает, что следует и далее на регулярной основе выверять соответствующие расходы на внешний подряд и на внутреннее оказание услуг, а также качество предоставляемых услуг.

37. Что касается капитального ремонта и замены оборудования, то в первоначальном соглашении, подписанном 19 января 1981 года МАГАТЭ, Организацией Объединенных Наций и правительством Австрии, был учрежден общий фонд для финансирования этих расходов - Фонд

³² См., например, информационный циркуляр МАГАТЭ, содержащий тексты соглашений между МАГАТЭ, Организацией Объединенных Наций и федеральным правительством Австрийской Республики в отношении размещения штаб-квартир и тексты связанных с этим соглашений. INFCIRC/15/Rev.1/Add.1, January 1983, sect. III, V.

³³ Инспектор отмечает, что, вопреки условиям МОД, МАГАТЭ заключила отдельный контракт на уборку помещений, которые оно занимает. Кроме того, оно нанимает персонал для внутреннего обслуживания зданий, что может породить проблемы, связанные с координацией действий с СЭЗ.

³⁴ Меморандум о договоренности..., цит. соч., раздел 5.

для покрытия расходов на капитальный ремонт и замену оборудования (ФКРЗ)³⁵ - и предусмотрен предварительный перечень охватываемых основных элементов, которые планировалось перечислить поштатно в отдельном протоколе. Основные проекты, финансируемые ФКРЗ, также осуществляются под управлением ЮНИДО от имени организаций, базирующихся в ВМЦ, и австрийского правительства. По мере старения зданий ВМЦ и роста спроса на услуги по капитальному ремонту и замене оборудования, особенно с середины 90-х годов, механизмы финансирования ФКРЗ - и это было неизбежно - были подвергнуты пересмотру. Ситуация дополнительно усложнилась в связи необходимостью осуществления обширной программы удаления асбеста в ВМЦ (по смете - порядка 100 млн. долл. США), которая является предметом отдельных обсуждений с австрийскими властями.

38. Переговоры между правительством Австрии и четырьмя ОБВ по пересмотренному соглашению о ФКРЗ на период 2002-2006 годов завершались как раз в момент подготовки настоящего доклада. ОБВ предложили вариант равного деления финансирования ФКРЗ (50% Австрия, 50% ОБВ вместо соответственно 20% и 80%) при одинаковом предельном уровне для обоих партнеров (условие Австрии) и возложении ответственности за аварии, влекущие за собой катастрофические последствия, на Австрию. Было предусмотрено также существенное увеличение совокупного годового взноса в ФКРЗ (до 2,2 млн. долл. США) и перечня элементов, охватываемых фондом (что впоследствии и было сделано).

39. В 1996 году ОБВ согласились учредить Программу основных потребностей (ПОП) для проведения ремонта и замены оборудования, которые не могли быть профинансированы ни из регулярного бюджета СЭЗ, ни из ФКРЗ, начиная с 1998 года на 10 лет. Однако с осуществлением этой программы возникли задержки из-за трудностей в деле достижения договоренности по статьям, которые должны быть охвачены ПОП. В декабре 2000 года ККОС согласился на предложение СЭЗ о том, что расходы на ПОП следует покрыть из регулярного бюджета СЭЗ на двухгодичный период 2002-2003 годов. В 2001 году была достигнута дополнительная договоренность о том, что с 2002 года будет открыт специальный счет СЭЗ для переноса неизрасходованных остатков средств регулярного бюджета СЭЗ, который обеспечил бы большую гибкость для полного исполнения бюджета.

40. Приведенный выше краткий обзор дает определенное представление о сложностях, с которыми сталкиваются ОБВ при надзоре за эксплуатацией комплекса ВМЦ, и о той нагрузке, которая ложится на ЮНИДО как управляющую организацию. Следует отметить также, что деятельность по эксплуатации зданий все более усложнялась в тот период, когда ЮНИДО столкнулась с серьезным финансовым кризисом. Так, в течение двухгодичного периода 1996-1997 годов произошло 8-процентное сокращение реальных валовых ресурсов, выделявшихся из бюджета ЮНИДО на эксплуатацию зданий, по сравнению с периодом 1994-1995 годов, и при этом были предусмотрены сокращения по всем компонентам затрат, включая персонал, техническое обслуживание, коммунальные услуги, а также мебель и оборудование³⁶.

41. В бюджете ЮНИДО на двухгодичный период 1998-1999 годов было сформулировано предложение о передаче ответственности за СЭЗ какой-либо другой ОБВ с начала 1999 года, хотя и было признано, что реально такая передача зависит от консультаций и договоренностей с ОБВ

³⁵ По первоначальному соглашению подписавшие его стороны должны были ежегодно выделять в общий фонд 33 333 долл. США, а также ежегодно возмещать одну треть от перечислений, произведенных из фонда за предшествующий год, хотя был предусмотрен предельный уровень для ежегодной финансовой ответственности как Организации Объединенных Наций, так и МАГАТЭ. Когда ЮНИДО обрела статус специализированного учреждения в 1986 году, эти доли взносов и возмещений сократились до 25%.

³⁶ IDB/S.6/2-PBC/AS.2/2, 4 December 1995, p. 120, Programme 1110 table; para. 11.8.

по условиям МОД³⁷. Цель заключалась в том, чтобы "освободить ЮНИДО от административных и организационных забот, связанных с управлением сложным хозяйством", и предложение выглядело "логичным, учитывая значительное сокращение персонала ЮНИДО в последние годы и тот факт, что оплачиваемая ЮНИДО доля расходов СЭЗ сократилась приблизительно до 20%"³⁸. Такая передача позволила бы также ЮНИДО сосредоточиться на своих основных функциях. Однако соглашение так и не было достигнуто, и ЮНИДО по-прежнему несет ответственность за СЭЗ.

42. В программе и бюджетах на 2000-2001 годы эксплуатация зданий была выведена в отдельную основную программу, по которой указываются поступления и расходы "в целях повышения транспарентности управления на основе участия в расходах"³⁹. В программе и бюджетах на 2002-2003 годы этот процесс был продолжен, и эксплуатация зданий была представлена отдельно в виде самобалансирующейся основной программы. Все предлагаемые расходы компенсируются поступлениями, т.е. взносами, получаемыми от ОБВ, включая ЮНИДО, в рамках механизма распределения расходов. Таким образом, в основном бюджете ЮНИДО показана только ее собственная доля в расходах на эксплуатацию зданий, которая проводится отдельной основной программой (косвенные расходы), а должности СЭЗ исключены из официального штатного расписания ЮНИДО⁴⁰.

43. Значительные изменения в формате и составлении документа по программе и бюджетам ЮНИДО, внесенные с двухгодичного периода 1998-1999 годов, не позволяют напрямую сопоставлять реальные валовые ресурсы, выделяемые из бюджета на эксплуатацию зданий, за последние двухгодичные периоды. Однако в документе по программе и бюджетам на 2000-2001 годы было отмечено, что утверждение бюджетов с нулевым или отрицательным ростом "существенно ограничивает возможности Службы эксплуатации зданий (СЭЗ) по обеспечению на регулярной основе необходимого ремонта и технического обслуживания..."⁴¹. Эти трудности усугубляются значительным процентом вакансий в СЭЗ (по состоянию на 1 декабря 2000 года почти 20% должностей, заложенных в бюджет для СЭЗ, были вакантными), а также относительно низким показателем исполнения бюджета (в 2000 году на СЭЗ реально было выделено 85% валовых ассигнований по сравнению со средним показателем по регулярному бюджету в размере 91%)⁴². Несмотря на все эти трудности, старшие должностные лица ОБВ, с которыми проводились беседы при подготовке настоящего доклада, высоко оценивали качество нынешней работы СЭЗ.

44. На двухгодичный период 2002-2003 годов в бюджете основных программ ЮНИДО было предусмотрено 598 должностей (279 сотрудников категории специалистов и 319 - общего обслуживания), не считая основную программу эксплуатации зданий, для которой в бюджете было предусмотрено 114 должностей. Таким образом, из в общей сложности 712 должностей 16% предусмотрено в бюджете непосредственно на нужды эксплуатации зданий, что представляется чрезмерным, а также сказывается на соответствующих административных вспомогательных расходах. В какой-то мере эта ситуация объясняется решением предоставлять многие услуги по

³⁷ GC.7/21, 21 ноября 1997 года, пункты 47-48, 83 и G.23-G.28, включая таблицы.

³⁸ IDB.20/7-PBC.14/6, 14 августа 1998 года, пункт 22.

³⁹ IDB.21/7-PBC.15/7, 2 марта 1999 года, пункты 30 и G.1-G.5, включая таблицы.

⁴⁰ IDB.24/3-PBC.17/3, 16 марта 2001 года, пункты 29-30 и G.1-G.5, включая таблицы, и приложение А, таблица 1.

⁴¹ IDB.21/7-PBC.15/7, цит. соч., пункт G.2.

⁴² IDB.24/8-PBC.17/8, 14 марта 2001 года, пункт 2.

эксплуатации зданий собственными силами, и более широкое использование внешнего подряда позволило бы уменьшить это очевидное бремя для организации. И тем не менее Инспектор склонен поддержать ту точку зрения, что ответственность за СЭЗ создает чрезмерную нагрузку для старшего управленческого звена ЮНИДО.

45. Учитывая нежелание МАГАТЭ взять на себя ответственность за СЭЗ, на данный момент необходимо рассмотреть альтернативные варианты. В ходе бесед при подготовке настоящего доклада иногда выдвигались доводы о том, что, поскольку затраты на рабочую силу за эквивалентную работу на местном рынке ниже окладов сотрудников общего обслуживания в Организации Объединенных Наций, было бы более эффективно с точки зрения затрат использовать внешний подряд на услуги по эксплуатации зданий. Хотя это еще предстоит проверить, тем не менее одной из ОБВ все же придется взять на себя управленческую ответственность за контрактную сторону внешнего подряда. В качестве одного из альтернативных вариантов предлагается возложить функции по эксплуатации этого комплекса на владельца ВМЦ (правительство Австрии), который взимал бы с международных организаций арендную плату по ставкам, в большей степени приближенным к коммерческим. Будущие перспективы в области эксплуатации зданий рассматриваются более подробно в главе VI ниже.

ii) Служба общественного питания

46. Служба общественного питания и кооперативный магазин рассматриваются в МОД в связке, по всей видимости, в силу наличия у них определенных общих черт, и прежде всего требования самокупаемости⁴³. В обоих случаях предусмотрено создание консультативного комитета, который давал бы указания относительно работы службы. В МОД отмечается, что ЮНИДО "намерена обеспечить работу службы общественного питания на основе подрядного соглашения, за которое в качестве заказчика будет отвечать ЮНИДО...", и далее указывается, что Консультативный комитет по вопросам общественного питания (ККОП) будет давать рекомендации по определенным аспектам работы этой службы, в том числе по спецификациям подряда на эту деятельность и по кандидатам в подрядчики⁴⁴.

47. Правила работы службы общественного питания были приняты на совместной основе ОБВ в 1989 году. Согласно этим правилам цены на продукты питания и напитки должны "устанавливаться таким образом, чтобы покрывать все операционные расходы, а политика в области установления цен будет "ориентирована на обеспечение коммерческой самокупаемости Службы общественного питания без извлечения прибылей" (правило 4.01)⁴⁵. В правилах указывается также, что Служба общественного питания "размещается на бесплатной основе" и что ОБВ "обеспечивают выделение и замену всего капитального оборудования", но что "расходуемые материалы и принадлежности... выделяются Службой общественного питания" (правило 5.01).

48. Согласно первоначальным договоренностям большинство расходов подрядчика, оказывающего услуги общественного питания, покрывались потребителями, однако затраты на коммунальные услуги и другие услуги по эксплуатации помещений (техническое обслуживание, уборка), занимаемых Службой общественного питания, покрывались на долевой основе ОБВ в соответствии с коэффициентами распределения расходов на СЭЗ. Фактически же - и вопреки положениям МОД - ОБВ субсидировали услуги общественного питания. Кроме того, у подрядчика не было никаких стимулов обеспечивать экономию при использовании

⁴³ В МОД указывается, что "управляющая Организация должна строить дело таким образом, чтобы в долгосрочной перспективе оно было безубыточным". Меморандум о договоренности..., цит. соч., раздел 4 g).

⁴⁴ Там же, раздел 4 b) и e).

⁴⁵ "Rules of the Catering Service at the Vienna International Centre", Catering Service No. 27, 19 January 1989.

предоставляемых субсидий. В проведенном в 1996 году консультативном исследовании была оценена годовая сумма субсидий и был сделан вывод о том, что для покрытия всех субсидируемых издержек цены на питание пришлось бы поднять на 9% (или на 3% в том случае, если бы были учтены только коммунальные услуги)⁴⁶. В докладе внешнего ревизора ЮНИДО за двухгодичный период 1996-1997 годов было указано, что "размер субсидий... является чрезвычайно высоким" и "не согласуется с принципом самофинансирующейся и не приносящей доходы деятельности Службы общественного питания"⁴⁷. В 1999 году ЮНИДО рассчитала, что размеры субсидий, выделяемых ОББ на эти услуги, составляют приблизительно 13 млн. австрийских шиллингов в год⁴⁸.

49. Поскольку срок действия подряда на услуги общественного питания истек в конце декабря 1999 года, в августе 1999 года были объявлены конкурсные торги в целях аннулирования по крайней мере части субсидий. Согласно протоколам заседаний ККОС, определенные коммунальные услуги должны были по-прежнему субсидироваться в размере порядка 7 млн. австрийских шиллингов, а от участников торгов требовалось взять на себя заботу о покрытии оставшейся суммы в размере 5,8 млн. австрийских шиллингов на базе заранее установленной шкалы, увязанной со схемой распределения доходов. В случае поступления предложения о покрытии 100% этой субсидии, например, участник торгов имел бы право на получение 90% совокупных доходов и т.д. вплоть до нижнего уровня в размере 50% субсидий. В объявлении о проведении торгов было подчеркнуто также, что нынешние уровни цен и качество питания должны быть сохранены.

50. Принять участие в торгах было предложено более чем 20 компаниям, но поступили лишь три заявки, которые были оценены с технической и финансовой точек зрения консультантами. Лишь один подрядчик предложил взять на себя заботу о покрытии 100% субсидии, и эту заявку было рекомендовано принять. Подрядчику был предложен шестилетний контракт с 1 января 2000 года, и тот согласился на эти условия. Однако в ноябре 1999 года МАГАТЭ обратилось со своими возражениями в ККОП и ККОС на том основании, что его в полной мере не проинформировали и с ним не проконсультировались в соответствии с согласованными правилами.

51. В соответствии с условиями действующего контракта на услуги общественного питания подрядчик обязан покрывать расходы на некоторые коммунальные услуги (электро-, водоснабжение, уборка, удаление отходов), но не обязан покрывать расходы на отопление, кондиционирование воздуха и вентиляцию. Подрядчик должен также брать на себя расходы на техническое обслуживание и ремонт помещений и оборудования, хотя и не обязан покрывать расходы на обычный косметический ремонт. В данном случае сохранение уровня цен на продукты питания и напитки и их качества при одновременном покрытии расходов на коммунальные услуги и техническое обслуживание, которые прежде субсидировались, оказалось трудной задачей. В первый же год новый подрядчик столкнулся с серьезными проблемами ликвидности и не смог уложиться в прогнозные оценки бюджета. Кроме того, неудовлетворенность потребителей качеством услуг привела к существенному снижению спроса, которое усугубило проблемы подрядчика.

52. Из множества замечаний, высказанных Инспектору, а также из анализа протоколов заседаний ККОП стало ясно, что широкая неудовлетворенность работой новой службы

⁴⁶ "Vienna International Centre - study of cost sharing of common services", consultancy report, June 1996, paras. 39-41.

⁴⁷ IDB.20/3-PBC.14/3, 23 июня 1998 года, пункты 21 и 112-114.

⁴⁸ CCCS, minutes of meeting 4/99, 4 November 1999, para.13.

общественного питания основывается на реальной обеспокоенности по поводу таких аспектов, как качество продуктов питания и гигиена, а также мотивация работников общественного питания. Недовольство было также выражено в ходатайстве, распространенном Советом персонала МАГАТЭ в июне 2001 года и подписанном 1 100 сотрудниками МАГАТЭ, которые обратились с просьбой расторгнуть этот контракт и вновь организовать процесс конкурсных торгов "для выбора ресторатора в полном соответствии с установленными процедурами...". Помимо этого, в петиции содержалось требование о том, чтобы ОБВ вновь взяли на себя все расходы на коммунальные услуги, исходя отчасти из прошлой практики, а отчасти из правила 5.01 Службы общественного питания.

53. Со своей стороны должностные лица ЮНИДО в беседах, проводившихся при подготовке настоящего доклада, указывали, что многие из прежних проблем решены и что положение с ликвидностью улучшилось, благодаря чему подрядчик начал получать небольшую прибыль. ЮНИДО предоставила также Инспектору доклад о работе службы общественного питания, подготовленный старшим должностным лицом Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) по вопросам общественного питания, который ознакомился с состоянием инфраструктуры общественного питания в Вене в апреле 2001 года. Отзывы в этом докладе были в основном благоприятными, хотя эта оценка неизбежно является несколько однобокой, поскольку она высказана исходя из опыта одного лица. Вместе с тем на тот момент Инспектор не был проинформирован о том, что ЮНИДО провела внутреннюю ревизию состояния общественного питания в ВМЦ в 2000 году, и лишь на этапе окончательной подготовки настоящего доклада ЮНИДО подтвердила, что внутренняя ревизия все-таки была проведена. Последующие задержки с представлением ЮНИДО копии этого ревизионного отчета в ответ на просьбу Инспектора привели к тому, что подготовка настоящего доклада была завершена без ознакомления с материалами этой важной ревизии. Ввиду проблем, отмеченных выше, а также важного значения системы общественного питания для благополучия сотрудников ОБВ Инспектор считает, что в интересах транспарентности и для облегчения дальнейшего диалога между ОБВ ЮНИДО следует представить доклад о внутренней ревизии службы общественного питания в ВМЦ исполнительным главам ЮНОВ, МАГАТЭ и ОДВЗЯИ, а также членам ККОП и ККОС.

54. Между содержащимся в МОД требованием, согласно которому работа этой службы должна быть организована таким образом, чтобы в долгосрочной перспективе она была безубыточной, и правилами Службы общественного питания, которые толковались как предусматривающие целый ряд субсидий со стороны ОБВ, существует явный конфликт. Правило 5.01, которым предусматривается "бесплатное размещение" Службы общественного питания, было истолковано некоторыми как означающее не только освобождение от арендной платы, но и бесплатные коммунальные услуги. Еще одна неясность возникает в Правиле 4.01, поскольку "операционные расходы" не разбиты по статьям и намерение включить или исключить стоимость какого-либо вида коммунальных услуг в качестве операционных расходов ясно здесь не прослеживается. В целом же правила занимают подчиненное положение по отношению к главному правовому документу (в данном случае МОД), а совершенно очевидно, что в МОД никаких субсидий не предусматривалось, откуда следует, что для ликвидации всех субсидий цены должны быть повышены.

55. Однако еще одна дополнительная сложность связана с тем, что цены кафетерия составляют часть анкетных вопросов, которые используются для установления окладов сотрудников категории общего обслуживания, т.е. повышение цен до уровня, предложенного в докладе консультантов, означало бы необходимость компенсировать это повышением окладов. Вряд ли можно считать логичным, что ОБВ пойдут на ликвидацию субсидий, а затем компенсируют это персоналу повышением окладов. Кроме того, утверждалось, что субсидирование общественного питания представляет собой приобретенное право персонала. Если ОБВ намереваются сохранить субсидии на общественное питание, необходимо будет соответствующим образом пересмотреть

МОД и правила Службы общественного питания. В свете опыта, накопленного в деле организации субсидированной работы службы общественного питания, представляется вполне возможным достаточно детально пересмотреть МОД для устранения каких-либо сомнений или двусмысленностей в будущем.

b) Услуги, предоставляемые МАГАТЭ

56. К общим службам, находящимся в настоящее время в ведении МАГАТЭ, относятся медицинская служба, типография и размножение документации, кооперативный магазин и центр по уходу за детьми. До недавнего времени МАГАТЭ курировало также совместную библиотечную службу, но участвующие организации с 2000 года одна за другой отказались от этой услуги (см. главу V ниже).

i) Объединенная медицинская служба

57. Объединенная медицинская служба (ОМС), создававшаяся изначально в интересах персонала, отвечает, в частности, за оказание следующих услуг: проведение медицинских обследований, имеющих важное значение для набора сотрудников, участия в миссиях, выплаты пособий по инвалидности и ухода со службы; заверение больничных листов и листов по оформлению отпуска по беременности и родам; проведение кампаний по иммунизации; консультирование по медицинским аспектам, связанным с официальными поездками, и по вопросам гигиены труда на рабочем месте; организация кампаний по медицинскому просвещению; а также оказание первой помощи⁴⁹. Интерес МАГАТЭ к управлению этой общей службой и организации ее работы отчасти обусловлен особыми медицинскими потребностями, поскольку его инспектора подвергаются воздействию специфических рисков для здоровья и работники, связанные с радиацией, нуждаются в более частых медицинских осмотрах. Относительно значительные масштабы использования услуг ОМС МАГАТЭ связаны также со значительной текучестью кадров категории специалистов в этом учреждении, которое проводит политику ротации персонала.

58. На двухгодичный период 2000-2001 годов МАГАТЭ заложило в бюджет для ОМС 19 должностей (3 - категории специалистов и 16 - категории общего обслуживания), предусмотрев сметные ассигнования в размере примерно 3,2 млн. долл. США. Что касается формулы распределения расходов на ОМС, то с начала 1998 года число "ключей" для распределения расходов было сокращено с трех до одного (количество услуг, предоставляемых каждой участвующей организации в течение предшествующего календарного года). Это соответствует рекомендации, приведенной в консультативном исследовании, которое было посвящено распределению расходов общих служб в ВМЦ⁵⁰.

59. Что касается вопросов управления, то в настоящее время ОМС не имеет собственного управленческого консультативного комитета, и создание такого комитета не было предусмотрено в МОД. Единственное требование, содержащееся в МОД, заключается в том, что руководитель медицинской службы должен назначаться по взаимному согласию Организации Объединенных Наций, ЮНИДО и МАГАТЭ. Когда возникают вопросы, касающиеся медицинского обслуживания, они обсуждаются на регулярных встречах руководителей соответствующих служб управления людскими ресурсами. В интересах обеспечения эффективности ОМС установила критерии оценки работы (выдача справки о медицинском освидетельствовании в течение 24 часов, оперативная эвакуация в медицинских целях в течение одного дня и т.д.).

⁴⁹ IAEA, *Administration Manual*, part II, sect. 18, para. 1.

⁵⁰ "Vienna International Centre - study of cost sharing of common services", op.cit., paras. 17-22.

60. Служба внутренней ревизии МАГАТЭ недавно провела проверку ОМС, хотя Инспектор не смог ознакомиться с докладом и установить, правда ли при проведении ревизии был сделан вывод о том, что удельные расходы в ОМС ниже по сравнению с расходами на эквивалентные услуги за пределами ВМЦ. Однако в ходе бесед с представителями других участвующих организаций выяснилось, что с точки зрения затрат ОМС считается не такой эффективной, как внешние поставщики соответствующих услуг. Кроме того, как понял Инспектор, внутренняя ревизия МАГАТЭ показала на основе ответов на проведенное обследование, что услуги ОМС в целом оцениваются удовлетворительно, хотя эта информация, как представляется, поступила от координаторов в каждой организации (руководителей кадровых служб), и неясно, проводилось ли это обследование среди более широкого круга пользователей.

61. Инспектор считает, что ОМС в большей степени выиграла бы, если бы использовалась не нынешняя неформальная система договоренностей между руководителями кадровых служб, а система совместного управленческого консультативного комитета, который проводил бы встречи на регулярной основе для рассмотрения и обсуждения вопросов, возникающих в связи с предоставлением медицинских услуг в ВМЦ. Создание такого совместного комитета обеспечило бы более широкий круг экспертных знаний, включая финансовые, для рассмотрения проблем ОМС и выработки указаний. Это повысило бы также транспарентность, которая является одним из ключевых элементов выживания общих служб, и в большей мере соответствовало бы системе тщательного контроля, применяемой в отношении других общих служб в ВМЦ.

ii) **Общая типографская служба**

62. Типография рассматривается в качестве общей службы ВМЦ, хотя у ЮНОВ по-прежнему имеется отдельный центр для размножения документации в целях удовлетворения потребностей, связанных с обслуживанием конференций. Типография МАГАТЭ имеет современное оборудование, включая один скоростной четырехцветный принтер и один двухцветный принтер, а также еще два печатающих устройства. В большинстве случаев организация типографских работ МАГАТЭ была сочтена людьми, опрошенными при подготовке настоящего доклада, на "удовлетворительно", хотя и было отмечено, что время от времени возникают проблемы с контролем качества. Однако эта служба не является эффективной с точки зрения затрат, поскольку имеются избыточные мощности, и, как представляется, есть возможности для уменьшения числа принтеров. Как понимает Инспектор, реструктуризация Отдела по обслуживанию конференций и обработке документации также приведет к устранению дублирующих административных функций.

63. По условиям МОД 1977 года службы типографских работ и размножения документации должны находиться на самофинансировании, и с этой целью МАГАТЭ применяет систему фактурирования, беря за основу удельные затраты на одну страницу, что позволяет ей финансировать как фиксированные издержки типографии, так и операционные расходы. Систему фактурирования необходимо будет учесть в любых планах реструктуризации Отдела и соответствующим образом пересмотреть. В консультативном исследовании 1996 года было отмечено, что "нынешняя схема, как представляется, не создает стимулов для повышения эффективности работы типографии, поскольку покрытие ее фиксированных и переменных издержек гарантировано"⁵¹. В нем было рекомендовано изменить эту схему распределения расходов путем внедрения двузвенной системы: установления одной ставки для покрытия фиксированных издержек (персонал, аренда оборудования и техническое обслуживание) и второй ставки для покрытия переменных издержек (бумага, печатная краска, временный персонал), которая должна применяться на основе фактического использования услуг.

⁵¹ Ibid, para. 35.

64. Вопрос об эффективности типографских работ с точки зрения затрат по сравнению с внешними конкурентами был недавно поднят в ККОС⁵². Таким образом, представляется логичным, что Совместный комитет по общим типографским службам (СКОТС), который после 1994 года прекратил функционировать, недавно вновь приступил к работе. На его первом совещании в феврале 2001 года была достигнута договоренность о необходимости обновления МОД и о выработке поправок. Обсужденные вопросы включали в себя набор услуг и новый метод взимания платы, новые механизмы оценки возможных потребностей участвующих организаций и внешний подряд.

65. Инспектор обеспокоен тем, что общая типографская служба не является полновесной общей службой. ЮНОВ утверждает, что она нуждается в собственной типографии для срочного размножения документации в целях обслуживания конференций и что в рамках общей схемы ему может быть и не предоставлен необходимый порядок очередности для решения этих задач. Установление приоритетности задач поставщиками услуг и утрата контроля за сроками выпуска документации со стороны пользователей считаются главными недостатками общих служб и, как представляется, во многом обуславливают нежелание идти на расширение такого типа служб. Тем не менее с учетом избыточных мощностей типографии МАГАТЭ Инспектор считает, что такого рода двойное обслуживание является неоправданным. В качестве первого шага СКОТС должен рассмотреть нынешнюю схему организации работы и сформулировать предложения по созданию объединенной службы с учетом потребностей и интересов ЮНОВ. Эти предложения должны быть рассмотрены ККОС в целях, по возможности, скорейшего создания действительно всеохватывающей общей типографской службы.

iii) Кооперативный магазин

66. По соглашениям о штаб-квартирах с правительством Австрии должностным лицам международных организаций и представителям государств-членов предоставлено право ввоза без обложения пошлинами и иных ограничений небольших количеств некоторых товаров для личного пользования и потребления. В свою очередь организациям разрешено создать кооперативный магазин для продажи таких товаров. До переезда в ВМЦ и МАГАТЭ, и ЮНИДО имели собственные кооперативные магазины, но после размещения в новом комплексе работа магазина организуется МАГАТЭ в качестве общей службы в интересах всех организаций, базирующихся в ВМЦ, а персонал кооперативного магазина входит в состав секретариата МАГАТЭ.

67. Согласно МОД 1977 года работа кооперативного магазина должна быть построена "таким образом, чтобы в долгосрочной перспективе она была безубыточной", а в правилах работы кооперативного магазина указывается, что эта служба "действует как самокупающаяся и не приносящая доход..." (правило 1.04). Однако в правилах указывается также, что кооперативный магазин "размещается на бесплатной основе в соответствующих отапливаемых и кондиционируемых помещениях в ВМЦ", но будет отвечать за "замену оборудования, расходуемые материалы и мебель, в том числе за внутреннее оформление помещений" (правило 7.01)⁵³.

⁵² Было отмечено, что с 1994 года ставка удельных затрат на одну страницу, установленная типографской службой, была поднята с 30 до 36 грошей, т.е. на 20% (CCCS, 4/2000, para. 16).

⁵³ "Rules regarding the Commissary at the Vienna International Centre", effective date 13 December 2001.

68. В МОД предусматривается создание Консультативного комитета по делам кооперативного магазина (КККМ), который должен давать указания и рекомендации. КККМ состоит из членов, назначаемых как исполнительными главами, так и советами персонала каждой организации, и проводит регулярные совещания раз в два-три месяца. Имеется также Отборочный подкомитет, который дает рекомендации по статьям продаж. Анализ протоколов заседаний КККМ с 1997 года показывает, что Комитет активно обсуждал и прорабатывал широкий круг вопросов, включая права доступа в кооперативный магазин, закупочные квоты, ценовую политику и относительные цены, часы работы, качество услуг, планировку магазина и инвентаризационный контроль, злоупотребление привилегиями и другие вопросы безопасности, создание базовой страницы в Интранете и участие в распределении специальных наценок. Вошло в практику приглашать на совещания КККМ управляющего кооперативным магазином и директора Отдела общего обслуживания МАГАТЭ, причем протоколы свидетельствуют о том, что это участие облегчает обмен информацией и мнениями по многим вопросам, значительно повышая уровень прозрачности.

69. КККМ поддержал также предложение о проведении опроса клиентов в 1999 году и обеспечил взаимодействие с руководством кооперативного магазина, создав рабочую группу для подготовки опросного листа. В ходе опроса поступило более 2 000 ответов, и 78% респондентов оценили услуги магазина на "хорошо" или даже лучше, а 92% указали, что они пользуются услугами кооперативного магазина для удобства.

70. Ценовая политика кооперативного магазина определяется Генеральным директором МАГАТЭ после консультаций с КККМ (правило 6.01). Действует система наценок, которая, как представляется, была введена в середине 80-х годов: в соответствии с ней товары разделяются на разные категории, на них устанавливаются конкретные процентные наценки, а цены затем фиксируются управляющим кооперативным магазином. В соответствии с правилом 6.02 на определенные товары, продаваемые в кооперативном магазине, могут устанавливаться особые наценки в целях финансирования социально-культурных мероприятий для персонала, а полученные таким образом средства распределяются среди ОБВ пропорционально объемам продаж сотрудникам каждой организации.

71. Как и в случае со службой общественного питания, по условиям МОД кооперативный магазин ВМЦ должен находиться на самофинансировании. В соответствии с правилом 6.01 цены на товары, продаваемые в магазине, должны покрывать все операционные расходы кооперативного магазина. Однако на практике на протяжении многих лет кооперативный магазин получает субсидии для покрытия расходов на коммунальные услуги и расходов, связанных с эксплуатацией помещений. В соответствии с соглашением между МАГАТЭ и ЮНИДО 1982 года кооперативному магазину ежегодно возмещается фиксированная сумма в размере 100 000 долл. США для покрытия коммунальных услуг, но, согласно оценкам, реальные расходы превышают эту сумму⁵⁴. Этот дефицит средств на оплату коммунальных услуг и соответствующих расходов на эксплуатацию зданий покрывается СЭЗ, а расходы распределяются между участвующими организациями, что фактически приводит к субсидированию клиентов кооперативного магазина.

72. Вопрос о субсидировании обсуждался на совещаниях ККОС в 2000 году, и была достигнута договоренность о том, что в будущем кооперативный магазин будет размещать реальные расходы на коммунальные услуги, но тем не менее в определенной мере соответствующие расходы СЭЗ будут распределяться между организациями. Инспектор считает, что, как и в случае службы общественного питания, которая рассматривалась выше, если ОБВ намерены сохранить субсидирование кооперативного магазина, то МОД и правила работы кооперативного магазина следует пересмотреть, чтобы устранить существующие сегодня неясности и противоречия.

⁵⁴ "Vienna International Centre...", *op. cit.*, para. 43.

iv) Центр по уходу за детьми

73. Центр по уходу за детьми в ВМЦ был создан в целях предоставления услуг по уходу за детьми в возрасте от трех месяцев до шести лет для тех родителей, которые работают в участвующих ОБВ. Новый детский центр был открыт в сентябре 2001 года, и число мест в нем было увеличено с 30 до более чем 150. Для финансирования нового центра используются три источника: муниципалитет Вены, федеральное правительство Австрии и социально-бытовые фонды персонала МАГАТЭ, ЮНОВ, ЮНИДО и ОДВЗЯИ. Обеспечение ухода за детьми в формате общей службы не предусматривалось МОД 1977 года, а охватывается дополнительным МОД, в котором устанавливаются принципы распределения расходов и места в этом центре распределяются между всеми участвующими организациями в соответствии с этими принципами.

74. Консультативный комитет по делам детского центра ВМЦ занимался этим проектом на этапе планирования, а МАГАТЭ взяло на себя заботу об этом центре на этапе его расширения в сотрудничестве с СЭЗ ЮНИДО. В ККОС был обсужден вопрос о том, какая организация будет заниматься делами центра после его расширения, и на одном этапе ОДВЗЯИ предложила взять на себя эту ответственность и тем самым стать одним из поставщиков общих услуг. Однако в связи с этим предложением возник вопрос о том, можно ли освободить ОДВЗЯИ в связи с управлением этим центром от покрытия накладных расходов совместных и общих служб. Впоследствии ОДВЗЯИ отозвала свое предложение по управлению центром, и эту ответственность согласилось взять на себя МАГАТЭ.

с) Услуги, предоставляемые Организацией Объединенных Наций/ЮНОВ

i) Служба охраны и безопасности

75. В соответствии с МОД 1977 года ответственность за управление и организацию работы службы безопасности в центре "Донаупарк" была возложена на Организацию Объединенных Наций, а принципы и стандарты деятельности этой службы должны были определяться в ходе консультаций между участвующими организациями. Было предусмотрено также, что руководитель этой службы будет выбираться на основе взаимной договоренности между Организацией Объединенных Наций, ЮНИДО и МАГАТЭ и что сотрудники службы безопасности будут в максимально возможной степени набираться на местной основе вне зависимости от гражданства⁵⁵. Однако в МОД не предусматривалось создание совместного консультативного комитета по делам этой службы.

76. Секция безопасности и охраны Организации Объединенных Наций (СБОООН), организационно входящая в состав Отдела административных и общих служб (ОАОС) ЮНОВ, оказывает эти услуги под руководством Генерального директора ЮНОВ международным организациям, расположенным в ВМЦ. В дополнение к обычному набору услуг, включая охрану персонала и имущества, применение процедур чрезвычайного реагирования, а также расследование несчастных случаев, краж и т.д., СБОООН выделяет сотрудников службы безопасности для миссий, включая операции по поддержанию мира, и оказывает конкретные услуги по обеспечению ядерной безопасности МАГАТЭ.

77. На 2002-2003 годы в регулярном бюджете было предложено предусмотреть 85 должностей (2 категории специалистов и 83 категории общего обслуживания), а также временную помощь общего назначения для финансирования дополнительных должностей категории общего обслуживания как в целях выполнения основных функций, так и для замены сотрудников,

⁵⁵ Меморандум о договоренности ..., цит. соч., раздел 6.

направляемых в миссии. Потребности в ресурсах оцениваются в размере порядка 9,3 млн. долл. США. Расходы на охрану и безопасность распределяются между ОБВ на основе коэффициентов, предусмотренных для СЭЗ. Было отмечено, что эта формула распределения расходов не является полностью подходящей, поскольку в ней не учитывается число посетителей, а ведь услуги по работе с посетителями (конференции, приемы и т.д.) являются важным элементом услуг СБОООН. При проведении консультативного исследования в 1996 году была разработана формула, включающая в себя элементы распределения помещений, штатного расписания и количества участников конференций, и в результате этого при распределении расходов доля ЮНОВ должна была быть существенно увеличена, доля ЮНИДО значительно уменьшена, а доля МАГАТЭ немного повышена⁵⁶. Одна из трудностей с применением этой формулы состояла в том, что она была построена на оценках только количества участников конференций и не содержала оценки количества других посетителей, поскольку такие статистические данные отсутствовали. В итоге в исследовании было рекомендовано, чтобы СБОООН создала соответствующую базу статистических данных и чтобы до этого продолжала применяться формула СЭЗ. Инспектор понимает, что всеобъемлющие статистические данные еще предстоит собрать, и считает, что для осуществления этого проекта необходимо без дальнейшего промедления выделить ресурсы.

78. Анализ отчетов о работе СБОООН в Вене, а также ответов ОБВ свидетельствует о том, что деятельность этой службы налажена хорошо и эффективно. Вместе с тем одна из проблем, вызывающих обеспокоенность, связана с использованием временной помощи общего назначения для найма 13 сотрудников категории общего обслуживания на срочных контрактах для выполнения основных функций, что было введено в практику после сокращения должностей по регулярному бюджету в связи с недавним принятием мер в рамках реформ.

79. Некоторые вопросы, касающиеся обеспечения охраны и безопасности, обсуждаются как в ККОС, так и в ККЭЗ: одна из нынешних проблем связана с обеспечением безопасности по периметру ограждения, которое, по мнению СБОООН, нуждается в замене. Обсуждение этого вопроса в ККОС высветило различия в точках зрения и приоритетах, прежде всего между СЭЗ и СБОООН, и осуществление этого проекта задерживается. По мнению Инспектора, такого рода вопросы можно было бы гораздо оперативнее решать в рамках совместного консультативного комитета по вопросам охраны и безопасности.

ii) Эксплуатация гаража

80. Ответственность за гараж ВМЦ, которая первоначально лежала на ЮНИДО, с 1994 года была возложена на ЮНОВ в соответствии с трехсторонним соглашением между ЮНИДО, ЮНОВ и МАГАТЭ. В гараже, который составляет неотъемлемую часть комплекса зданий ВМЦ, выделены места для стоянки служебных автомобилей, автомобилей представителей государств-членов и персонала. Гараж находится на самофинансировании: 5/6 мест выделено для сотрудников организаций, с которых взимается плата, достаточная для покрытия 5/6 расходов на эксплуатацию гаража. Оставшаяся шестая часть расходов распределяется между ОБВ в соответствии с коэффициентами разделения расходов на эксплуатацию зданий. Надзорные функции выполняет Совместная консультативная группа по эксплуатации гаража (СКГЭГ), которая консультирует администрацию по таким принципиальным вопросам, как взимаемая с пользователей плата, права на пользование гаражом и штрафы, и деятельность администрации, как представляется, оценивается удовлетворительно. Исходя из того понимания, что деятельность гаража должна находиться на самофинансировании, ЦУООН полностью делегировали ЮНОВ полномочия на финансовое управление деятельностью гаража в рамках местного счета.

⁵⁶ Vienna International Centre ..., op. cit., paras. 8-16.

iii) Официальные дорожные документы

81. В соответствии с соглашениями о взаимоотношениях сотрудники МАГАТЭ и ЮНИДО имеют право пользоваться пропусками Организации Объединенных Наций в качестве действительных дорожных документов в тех случаях, когда такое их использование признается государствами - участниками Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций. Генеральный директор ЮНОВ, впервые назначенный в 1982 году, представляет Генерального секретаря в отношениях с австрийскими властями, в том числе в вопросах, связанных с присутствием в Австрии и с соответствующими привилегиями и иммунитетами всех сотрудников Организации Объединенных Наций. Таким образом, ЮНОВ отвечает за выдачу пропусков и других документов для официальных поездок всем сотрудникам организаций, базирующихся в ВМЦ, поддерживая при этом необходимые связи с ЦУООН. Эти услуги оказываются на возмездной основе.

iv) Служба устного перевода

82. В МОД 1977 года признается, что Организация Объединенных Наций и МАГАТЭ имеют "разные оперативные потребности в конференционном обслуживании... [и] эти специализированные функции должны и впредь осуществляться отдельно"⁵⁷. Вместе с тем в МОД все же было предусмотрено объединение служб устного перевода, и в конечном счете с МАГАТЭ была достигнута договоренность о создании с 1992 года единой службы устного перевода под руководством ЮНОВ. Служба устного перевода является единственной конференционной службой, которая функционирует в качестве общей службы в интересах всех организаций, базирующихся в ВМЦ. Синхронный перевод обеспечивается на шести официальных языках для совещаний ЮНИДО, МАГАТЭ, ОДВЗЯИ и базирующихся в Вене подразделений Организации Объединенных Наций, а также для совещаний, созываемых в Вене другими департаментами и управлениями Секретариата Организации Объединенных Наций, и совещаний ОБВ, проводимых за пределами Вены. Основным пользователем этих слуг является Организация Объединенных Наций: 72% рабочей нагрузки (в пересчете на дни занятости переводчика) в 2000 году приходились именно на нее, а доли МАГАТЭ, ОДВЗЯИ и ЮНИДО составляли соответственно 13%, 12% и 3%. В период с 1997 по 2000 год число заседаний, обслуживаемых ЮНОВ с устным переводом, выросло примерно с 25% до 29% от совокупного числа обслуживаемых заседаний⁵⁸.

83. Служба устного перевода комплектуется штатными сотрудниками категорий специалистов и общего обслуживания; кроме того, ЮНОВ пользуется услугами внештатных устных переводчиков, которые в максимальной возможной степени нанимаются на местной основе. Схема распределения расходов регулируется отдельными - но аналогичными - двусторонними соглашениями между ЮНОВ и тремя участвующими организациями: каждая организация возмещает ЮНОВ все расходы на наем внештатных устных переводчиков, а также расходы на "услуги переводчиков Организации Объединенных Наций по дневной ставке, предусмотренной при найме на месте внештатных переводчиков", а путевые расходы, если они возникают, взимаются отдельно⁵⁹.

⁵⁷ Меморандум о договоренности ..., цит. соч., раздел 8 а).

⁵⁸ Статистические данные, предоставленные ОАОС ЮНОВ.

⁵⁹ См., например, "Cost-sharing arrangements for unified conference service provided by UNOV to UNIDO effective 1 January 2001", annex A, 5 April 2001.

84. В докладе консультанта, подготовленном в 1996 году и посвященном схеме распределения расходов на общие службы, было отмечено, что "дневная ставка" не покрывает реальных непосредственных расходов ЮНОВ, поскольку сюда включаются также затраты на секретариатскую поддержку и надзор. В докладе были подчеркнуты также различия между этой схемой распределения расходов и схемами распределения расходов на другие общие службы в ВМЦ. В ответ на это ЮНОВ предложило рабочей группе по распределению расходов общих служб заменить существующие двусторонние соглашения трехсторонним соглашением после 1997 года, и была достигнута договоренность о том, что проект соглашения будет представлен на рассмотрение в ККОС, а затем и в Консультативный комитет по конференционному обслуживанию (КККО)⁶⁰. Однако на момент подготовки настоящего доклада все еще продолжали действовать двусторонние соглашения, а с ОДВЗЯИ было заключено дополнительное соглашение.

В. Нынешние механизмы организации совместных служб в Вене

85. Исторически механизм организации совместных служб в ВМЦ сформировался еще в то время, когда были достигнуты договоренности об оказании ЮНИДО целого ряда вспомогательных услуг ЮНОВ и подразделениям Организации Объединенных Наций, переведенным из Нью-Йорка и Женевы в Вену в 1979 году. Эти услуги первоначально включали в себя финансовые, кадровые и правовые услуги, услуги в области общественной информации, конференционные услуги и услуги общего назначения, и для ЮНИДО были выделены дополнительные административные должности для выполнения этой работы. С преобразованием ЮНИДО в специализированное учреждение в июне 1985 года эти совместные схемы были изменены, и на первых порах были созданы отдельные подразделения по общественной информации и по кадрам для Организации Объединенных Наций с соответствующим переводом должностей из ЮНИДО в ЮНОВ⁶¹. Что же касается других совместных служб, таких, как языковая подготовка, то перевод их на совместную основу явился следствием развала прежнего механизма общих служб.

i) Конференционные службы

86. Как отмечалось выше, в МОД 1977 года было предусмотрено создание отдельных конференционных служб для МАГАТЭ и ЮНИДО/Организации Объединенных Наций, и были приняты соответствующие меры к тому, чтобы ЮНИДО обеспечивало конференционное обслуживание подразделений Организации Объединенных Наций в ВМЦ. Однако на момент преобразования ЮНИДО в специализированное учреждение Генеральный секретарь заявил о своем намерении в соответствующее время возложить ответственность за обслуживание конференций Организации Объединенных Наций в Вене на ЮНОВ⁶². Это означало, что в конечном итоге в ВМЦ могло быть создано три отдельные конференционные службы, но в то время ОИГ твердо выступила против такой концепции, считая это дублированием функций и потерей ресурсов. В докладе Группы 984 года было рекомендовано продолжить работу совместной службы по проведению конференций ЮНИДО/Организации Объединенных Наций с идеей создать в конечном счете единую структуру ВМЦ по обслуживанию конференций в качестве общей службы⁶³.

⁶⁰ "Report of the working group on cost-sharing of common services", April 1997, para. 11.

⁶¹ A/C.5/38/87, 7 декабря 1983 года.

⁶² Там же, пункт 15.

⁶³ JIU/REP/84/10, пункты 71-73 и рекомендация 5.

87. Комментируя доклад ОИГ, Генеральный секретарь выразил согласие с целью "объединения служб по проведению конференций для достижения максимальной эффективности и экономии" и заявил, что, "принимая во внимание опыт в этой области... Организация Объединенных Наций готова взять на себя функции по обеспечению конференционного обслуживания для всех организаций, расположенных в Венском международном центре"⁶⁴. ККАБВ также поддержал идею единой службы по обслуживанию конференций в Вене, которая работала бы под руководством Организации Объединенных Наций⁶⁵. Генеральный секретарь изложил предложения в своем докладе от сентября 1985 года, проконсультировавшись с МАГАТЭ и ЮНИДО, но обе эти организации выразили оговорки⁶⁶. Все, чего удалось добиться на тот момент, - создать совместные службы для Организации Объединенных Наций и ЮНИДО, причем первая отвечала за совместную службу планирования заседаний и синхронного перевода, а вторая - за совместную службу письменного перевода и документации.

88. В 1986 году Организация Объединенных Наций, ЮНИДО и МАГАТЭ создали в ВМЦ совместный Консультативный комитет по конференционному обслуживанию, который провел всеобъемлющее исследование в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи. Хотя Комитет не смог договориться о создании единой службы, он согласился с тем, что существующие объединенные структуры предпочтительнее учреждения отдельных служб⁶⁷. Тем не менее Генеральная Ассамблея по-прежнему видела генеральную цель в создании единого механизма по обслуживанию конференций в ВМЦ под руководством Организации Объединенных Наций, считая этот вариант "идеальным решением с точки зрения эффективности в плане затрат" (A/RES/44/201 A от 21 декабря 1989 года), хотя все чаще формулировала это предложение как идею создания объединенной службы для Организации Объединенных Наций и ЮНИДО⁶⁸. После длительных консультаций в 1993 году была достигнута договоренность по единой конференционной службе для Организации Объединенных Наций и ЮНИДО, которая будет работать под руководством первой из этих организаций. Это подразделение было создано в 1995 году с передачей служб письменного перевода и документации от ЮНИДО к Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюцией 49/237 Генеральной Ассамблеи от 31 марта 1995 года.

89. С момента создания ОДВЗЯИ в ВМЦ в 1997 году Организация Объединенных Наций оказывает весь комплекс конференционных услуг и этой организации. Статистические данные, предоставленные Инспектору ОАОС ЮНОВ, свидетельствуют об 11-процентном увеличении общего числа обслуживаемых заседаний в период 1997 по 2000 год. Распределение заседаний, обслуженных в 2000 году, было следующим: 72% - Организация Объединенных Наций, а ОДВЗЯИ, ЮНИДО и МАГАТЭ - соответственно 14, 9 и 5% (в последнем случае только устный перевод). Что касается нагрузки на письменных переводчиков, то в 2000 году она распределялась между Организацией Объединенных Наций, ЮНИДО и ОДВЗЯИ в следующих пропорциях: 82, 11 и 7%. Статистические данные указывают также на некоторые проблемы, возникающие в организации работы конференционных служб в Вене (как и в других точках), включая пики и падения в спросе на обслуживание заседаний, своевременность представления и распространения документации, а также расхождения между прогнозами и реальным представлением документов на перевод. Что касается схемы распределения расходов на конференционное обслуживание, то

⁶⁴ A/39/520/Add.1, 26 ноября 1984 года, пункт 18.

⁶⁵ A/39/733, 4 декабря 1984 года, пункт 14.

⁶⁶ A/C.5/40/7, 23 сентября 1985 года, пункты 5 и 29-30.

⁶⁷ A/C.5/49/24, 8 ноября 1994 года, пункт 2.

⁶⁸ См. следующие резолюции Генеральной Ассамблеи: 39/68 A, 13 декабря 1984 года, пункты 4-5; 44/201 A, 21 декабря 1989 года, раздел VIII; 45/248 A, 21 декабря 1990 года, раздел VIII; 48/218 C, 23 декабря 1993 года, пункты 7-8; 48/222 A, 23 декабря 1993 года, пункт 14.

между Организацией Объединенных Наций и каждой участвующей организацией были достигнуты двусторонние договоренности, уточняющие механизмы по каждой службе, исходя из рабочей нагрузки в интересах каждой из организаций.

90. Остается открытым вопрос, нельзя ли более эффективно и действенно поставить конференционное обслуживание в Вене в рамках единой структуры, находящейся в ведении Организации Объединенных Наций и предлагающей эти услуги всем ОБВ, включая МАГАТЭ. Вне всякого сомнения, в вышеупомянутых резолюциях Генеральной Ассамблеи отражена однозначная поддержка идеи единой конференционной службы, и совершенно ясно, что у Организации Объединенных Наций на этот счет есть четкий мандат. Инспектор считает, что использование единого подхода могло бы обеспечить значительную экономию средств благодаря, например, ликвидации дублирующих должностей, особенно на старшем управленческом уровне. Он отдает себе отчет в том, что интенсивные консультации с МАГАТЭ в конце 80-х и начале 90-х годов не привели к достижению договоренности по этому вопросу. Этот итог может быть объяснен, по крайней мере отчасти, тем, что МАГАТЭ настаивает на прямой необходимости обслуживания конференций внутренними силами ввиду специализированного и технического характера его работы. Этот довод, как представляется, неоправдан, в частности потому, что ЮНОВ с 1997 года занимается конференционным обслуживанием ОДВЗЯИ, которая также является техническим и специализированным учреждением, а само МАГАТЭ с готовностью участвует в системе общей службы устного перевода.

ii) Службы языковой подготовки

91. В соответствии с МОД 1977 года на ЮНИДО была возложена ответственность за языковую подготовку, и она организовала ее в формате общей службы, действовавшей до 1993 года, когда МАГАТЭ вышло из нее. Языковая подготовка продолжала осуществляться в формате совместной службы ЮНИДО и ЮНОВ, но в 1996 году в связи с бюджетными сокращениями ЮНИДО направила ЮНОВ уведомление о намерении через год ликвидировать эту службу. Поскольку в задачи Организации Объединенных Наций входит обеспечение языковой подготовки собственного персонала, ЮНОВ в июле 1997 года создала свою собственную службу для обеспечения языковой подготовки на шести официальных языках, а также на немецком языке. При участии в программах языковой подготовки членов семей сотрудников Организации Объединенных Наций, сотрудников ЮНИДО и ОДВЗЯИ, а также персонала представительств государств-членов предусмотрено взимание платы за предоставляемые услуги.

92. Параллельно с этим МАГАТЭ имеет собственную программу языковой подготовки, в рамках которой предусматривается обучение на пяти из шести официальных языков, а также на немецком и японском. В интересах обеспечения эффективности с точки зрения затрат используются услуги внешнего подрядчика, который задействовал внештатных преподавателей-лингвистов. Большинство участников этой программы составляют сотрудники МАГАТЭ, но курсы открыты также для других ОБВ и постоянных представительств.

93. Существование дублирующих друг друга и частично конкурирующих служб языковой подготовки в ВМЦ явно противоречит целям политики использования общих служб, описанным в главе I выше, хотя благодаря стимулам, связанным с конкуренцией, и могут обеспечиваться определенные компенсирующие преимущества с точки зрения качества услуг, помимо возможного финансового выигрыша от использования внешнего подряда. Однако подобные преимущества вполне могут сводиться на нет из-за издержек дублирования, особенно в случае таких языков, по которым размеры групп учащихся очень малы, например в случае арабского и русского языков. В связи с этим Инспектор пришел к выводу о том, что необходимо незамедлительно провести детальный обзор расходов на организацию работы параллельных служб языковой подготовки в целях определения наиболее эффективных с точки зрения затрат методов оказания таких услуг в будущем.

iii) **Другие совместные службы**

94. ЮНОВ оказывает ЮНИДО и ОДВЗЯИ на возмездной основе **услуги связи**, включая телефонную, факсимильную и телексную связь, почтовые услуги и услуги рассылных, а также услуги дипломатической почты. ЮНИДО оказывает определенным оперативным службам **совместные услуги по эксплуатации зданий**, такие, как услуги технических специалистов при проведении конференций и уборка совместно используемых помещений; при этом такие расходы распределяются только между ЮНОВ и ЮНИДО. ЮНИДО предоставляет **аудиовизуальные услуги** ЮНОВ еще с тех времен, когда ЮНИДО оказывала подразделениям Организации Объединенных Наций в ВМЦ все услуги в области общественной информации. Когда на двухгодичный период 1984-1985 годов планировалось создать отдельную службу общественной информации для Организации Объединенных Наций, было решено, что аудиовизуальную службу не следует дублировать, и эта инфраструктура используется совместно ЮНИДО и ЮНОВ. ЮНИДО оказывает ЮНОВ некоторые **компьютерные услуги** (универсальные компьютерные системы), но эти системы уже устарели и в ближайшем будущем будут выведены из эксплуатации.

IV. ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАСШИРЕНИЕ ОБЩИХ СЛУЖБ

95. Недавнее открытие расширенного детского центра в ВМЦ свидетельствует о том, что сотрудничество и активное взаимодействие участвующих организаций могут привести к дальнейшему развитию общих служб. Однако этот пример является исключением, и успех работы центра может отчасти зависеть от личной заинтересованности сотрудников в расширении этой службы. В ходе бесед при подготовке настоящего доклада, пытаясь получить конкретные предложения по возможным областям расширения, Инспектор не ощутил особого энтузиазма, что порой оправдывается опытом прошлого. В предыдущей главе уже был рассмотрен вопрос о преобразовании конференционных служб и служб языковой подготовки в полномасштабные общие службы; ниже анализируются другие возможные области для расширения.

А. Службы закупок

96. При закупках оборудования и передаче услуг на внешний подряд принято проводить различия между потребностями, связанными с использованием зданий и помещений штаб-квартир, и потребностями, связанными с программами исследований и технического сотрудничества. Что касается первой из этих категорий, то МАГАТЭ на протяжении целого ряда лет после учреждения ЮНИДО в Вене в 1967 году обеспечивало работу общей службы закупок, а после представления доклада Объединенной рабочей группы в 1975 году была поддержана идея сохранения этого механизма. Что же касается второй категории, то МАГАТЭ и ЮНИДО все это время имели отдельные подразделения, специализирующиеся на удовлетворении потребностей их основных программ, и Объединенная рабочая группа пришла к выводу, что их слияние вряд ли принесет существенную экономию или выигрыш в эффективности, хотя и высказала мысль о том, что этот вопрос можно было бы изучить более подробно⁶⁹.

97. Однако ко времени своего переезда в ВМЦ каждая из этих организаций имела собственное подразделение для снабжения своих штаб-квартир. В МОД 1977 года была признана возможность сохранения двойного обслуживания "в ближайшем будущем", но было указано, что "следует провести совместное исследование для рассмотрения вопроса о восстановлении общей службы закупок оборудования и принадлежностей для штаб-квартир на самой экономичной основе", и эта рекомендация нашла поддержку в докладе ОИГ 1984 года⁷⁰. Однако эта общая служба так и не была создана, а каждая из четырех организаций в ВМЦ обеспечивает снабжение собственной штаб-квартиры, используя для этого соответствующие подразделения по вопросам общего вспомогательного обслуживания. Более того, различные совместные механизмы были демонтированы. До недавнего времени, например, ЮНОВ и ЮНИДО имели совместный контракт на услуги турагентства, а ЮНИДО и МАГАТЭ имели соглашение о закупке канцелярской бумаги, при этом ЮНИДО занималась еще и закупками для УКНПП, а УДВЗЯИ пользовалась услугами как ЮНОВ, так и ЮНИДО. Однако в связи с различными проблемами материально-технического характера эти механизмы были ликвидированы.

98. В ходе бесед при подготовке настоящего доклада указывалось, что существование раздельных служб закупок, особенно для приобретения таких канцелярских принадлежностей, как ручки и фотокопировальная бумага, может быть оправданным исходя из таких современных методов управления, как поставка "с колес", которые сокращают расходы на хранение и масштабы непроизводительного использования этих принадлежностей. Что же касается предоставления услуг одной организации другой, то особых стимулов для этого нет, поскольку организации сокращают штатное расписание, особенно в таких административных областях, как общее вспомогательное обслуживание, и поскольку плата за эти услуги зачисляется на статью "прочие

⁶⁹ "Report of the IAEA/UNIDO working group...", op.cit., para. 19 a).

⁷⁰ Меморандум о договоренности..., цит. соч., раздел 7 с); JIU/REP/84/10, пункт 83 и Рекомендация 3.

поступления". С точки зрения организации, получающей такие услуги, могут возникать также проблемы, касающиеся контроля за качеством, стоимости и своевременности поставок, в связи с чем встают вопросы ответственности и подотчетности. Дополнительные препятствия для развития совместной деятельности в этой области создают различия в операционных и компьютерных системах ОБВ, а также специализированный характер закупок для проектов технического сотрудничества.

99. Среди тех, с кем были проведены беседы, обнаружилось определенное согласие в вопросе о том, что правильной основой для расширения является использование более широких межучрежденческих инициатив, таких, как Межучрежденческое управление по закупкам (МУУЗ) Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), и при этом было упомянуто об успешном заключении МУУЗ выгодных контрактов на поставку некоторых коммерческих программных средств. Однако особая заинтересованность в дополнительных совместных механизмах на местном уровне, как представляется, отсутствует даже в ЮНОВ, которому в 1999 году УСВН настоятельно предложило определить новые области, в которых совместные закупки с другими ОБВ, особенно канцелярских товаров, "сократили бы общую стоимость приобретаемых товаров и услуг", и соответственно принять необходимые меры⁷¹. Следует отметить, что в Нью-Йорке был достигнут реальный прогресс в области общих закупок, в том числе канцелярских принадлежностей, аренды фотокопировальной техники и услуг по организации поездок⁷². Эти инициативы были осуществлены совместно с Межучрежденческой рабочей группой по закупкам, и их можно было бы использовать для оживления интереса со стороны ОБВ. Инспектор считает, что следует активизировать усилия по изучению потенциальной экономии средств, которая может быть получена за счет использования общих схем закупок, особенно канцелярских принадлежностей и оборудования, и что с этой целью необходимо создать совместную рабочую группу.

В. Услуги в области информационно-коммуникационных технологий

100. В теории на общей основе может оказываться значительный спектр услуг в области ИКТ. На практике же это ограничивалось совместным использованием основного компьютера МАГАТЭ. До переезда в ВМЦ по соглашению между МАГАТЭ и ЮНИДО второй из этих организаций был предоставлен доступ к компьютеру на возмездной основе. Компьютерные услуги, предоставлявшиеся МАГАТЭ, состояли из конверсии данных и электронной обработки информации. По МОД 1977 года была достигнута договоренность о том, что ЮНИДО будет и впредь пользоваться компьютерными услугами МАГАТЭ и что с участием представителей каждой организации будет создана постоянная координационная группа для решения вопросов, касающихся расходов на такое обслуживание и расстановки приоритетов в работе. ЮНИДО все более и более разочаровывалась в этих аспектах обслуживания, а также в политике МАГАТЭ в области приобретения аппаратных средств, и в начале 90-х годов организация установила свой собственный главный компьютер. В данном случае это оказалось дорогостоящей ошибкой. В конечном итоге ЮНИДО избавилась от своего компьютера и вновь прибегла к услугам МАГАТЭ.

101. Быстрое развитие компьютерной технологии за последние 25 лет, особенно переход от централизованного компьютерного обслуживания к децентрализованной работе на персональных компьютерах, привело к изменению некоторых из основных посылок, касающихся предоставления компьютерных услуг в формате общей службы. В настоящее время ЮНИДО все еще закупает услуги основного компьютера МАГАТЭ, но в конце 2003 года этот механизм должен прекратить свое действие. После развертывания программного обеспечения "Agresso"

⁷¹ А/54/157, 30 июня 1999 года, пункт 140.

⁷² А/57/176, 2 июля 2002 года, пункты 10-14 и 16-18.

финансовые системы ЮНИДО уже переключились с главного компьютера на независимые серверы, а после выбора и внедрения пакета программного обеспечения на такую же схему будут переведены и кадровые системы. Однако возможностей для предоставления услуг в области ИКТ по схеме общей службы великое множество, и есть прямой резон подробно изучить такие возможности в поиске экономии средств за счет эффекта масштаба и использования ценного (и накапливаемого дорогой ценой) опыта. Они могли бы включать в себя пользовательские услуги (компьютерная техническая поддержка и служба помощи для стандартных продуктов), совместный центр данных для важнейшего аппаратного обеспечения (серверы, сети хранения информации, маршрутизаторы и т.д.), услуги Интернета, устранение серьезных сбоев и неполадок и, что обретает все более важное значение, политика в области безопасности и ее реализация.

102. В ЮНОВ недавно была проведена рационализация инфраструктуры в области ИКТ для ликвидации дублирующих служб, и в настоящее время Секция информационных технологий ЮНОВ оказывает поддержку всем программам/подразделениям Организации Объединенных Наций в ВМЦ, включая УКНПП. Однако беседы со специалистами по ИКТ в МАГАТЭ, ЮНИДО и ЮНОВ показали, что в вопросах оказания услуг по схеме общей службы организации начинают отставать в этой области и некоторые недавние инициативы потерпели провал. Например, первоначально МАГАТЭ обеспечивало единый Интернет-маршрут для всего ВМЦ, но в настоящее время используются четыре разных маршрута, откуда следует, что мощность линий недоиспользуется или что используется слишком много резервных линий. Заключены четыре разных контракта на предоставление услуг Интернета, причем как минимум два из них согласно сообщениям, заключены с одним и тем же поставщиком. Аналогичным образом, изначально МАГАТЭ оказывало общие услуги в области безопасности, но теперь каждая организация создала свой собственный брандмауэр, работу которого обеспечивает ее собственный персонал. Хотя важно признать, что различные оперативные подразделения будут требовать относительно более высокого уровня безопасности, не исключено, что все подразделения оказались бы в выигрыше от политики и операций наиболее требовательных пользователей.

103. Единственным приводившимся примером прогресса является намеченная замена кабеля в ВМЦ в период осуществления программы по очистке центра от асбеста. Благодаря эффективному межучрежденческому сотрудничеству на рабочем уровне организации достигли договоренности по техническим стандартам для установки общей кабельной системы, которая будет удовлетворять нужды всех организаций. Как представляется, это могло бы открыть хорошие возможности для инициирования дальнейшей интеграции в контексте совместного обслуживания и общих центров данных. Инспектор пришел к выводу, что организациям, базирующимся в Вене, следует учредить совместную рабочую группу по ИКТ для изучения возможностей обмена опытом и информацией.

С. Услуги в области управления людскими ресурсами

104. В области управления людскими ресурсами существовавшие в свое время в Вене общие службы для консультирования персонала, решения жилищных вопросов и языковой подготовки фактически были распущены. Штатная должность советника по вопросам персонала категории специалистов, которая была придана Объединенной медицинской службе МАГАТЭ, была упразднена, и теперь каждая организация использует отдельные контрактные механизмы для оказания этой услуги на внештатной основе. Прекратила также функционировать в качестве общей службы и служба по жилищным вопросам, входившая в состав МАГАТЭ. Вместе с тем соответствующие должностные лица, как представляется, проявляют определенный интерес к восстановлению системы предоставления этих услуг в формате общей службы.

105. Аналогичным образом в ходе бесед при подготовке настоящего доклада была поддержана, хотя порой и с оговорками, идея о возможности использования схемы общих служб в области найма персонала. Приведенные примеры включали в себя внедрение общей системы тестирования для найма на должности категории общего обслуживания в целях устранения дублирования, обеспечения единых критериев тестов и оценки и содействия созданию централизованного реестра, а также создание общей службы классификации должностных функций для должностей категории общего обслуживания и, возможно, категории специалистов.

106. Вполне возможно также создание общей системы медицинского страхования. В настоящее время ЮНИДО/ЮНОВ, МАГАТЭ и ОДВЗЯИ имеют три отдельных полиса в одной и той же компании. Как было сообщено Инспектору, сопоставительное исследование показало, что в страховых пособиях, предусмотренных этими тремя полисами, имеются незначительные различия, однако в структуре страховых взносов расхождения более значительны. Эту ситуацию следует пересмотреть в целях перехода на единый полис медицинского страхования с созданием центрального подразделения, которое консультировало бы всех сотрудников, базирующихся в ВМЦ.

107. Заявлявшиеся оговорки относительно возможности создания общих служб набора персонала и административной поддержки персонала, как правило, были связаны с различиями в кадровых положениях, правилах и процедурах между организациями. Хотя каждая из них придерживается руководящих принципов Комиссии по международной гражданской службе, различия в политике и процедурах в области управления людскими ресурсами осложнили бы общее руководство этими службами и потребовали бы определенной специализации сотрудников кадровой службы, которая могла бы свести на нет потенциальные выгоды этого шага. Вместе с тем, по мнению Инспектора, это не представляет собой особую проблему, поскольку такого рода специализация и разделение труда уже вошли в практику в области управления людскими ресурсами. Как и в случае любой инициативы, связанной с созданием общих служб, успех здесь в значительной мере зависит от твердости и решимости руководителей старшего уровня. Инспектор посоветовал бы главам служб по управлению людскими ресурсами в организациях, базирующихся в ВМЦ, рассмотреть требования, касающиеся развития общих служб в вышеотмеченных областях, и сформулировать предложения в ККОС для их дальнейшего обсуждения в целях скорейшей реализации.

D. Финансовые службы

108. Хотя Бюджетно-финансовая секция ЮНОВ и оказывает некоторые финансовые услуги программам Организации Объединенных Наций и другим подразделениям, основные организации, расположенные в ВМЦ, так и не создали общих финансовых служб. Когда в 1997 году ОДВЗЯИ переехала в ВМЦ, МАГАТЭ в течение какого-то времени занималось предоставлением финансовых услуг, и в это же время данный вопрос обсуждался с ЮНОВ, однако прийти к удовлетворительному решению оказалось невозможно. Помимо таких конкретных проблем, как контроль качества, в числе причин отсутствия прогресса в этой области назывались различия в финансовых правилах и положениях организаций, а также различия в системах финансовой управленческой информации.

109. Вместе с тем в областях, представляющих общий интерес, между руководителями финансовых служб организаций, базирующихся в ВМЦ, судя по всему, поддерживаются хорошие контакты, особенно в вопросах распределения расходов и фактурирования за предоставляемые общие услуги, которые нередко приводятся в качестве примеров эффективной практики. Это тесное рабочее взаимодействие должно облегчить дальнейшее развитие сотрудничества, возможно в области казначейских операций, где одна из рабочих групп Целевой группы Генерального секретаря по общим услугам (Техническая рабочая группа по финансовым услугам) уже проделала подготовительную работу в целях внедрения общей политики и руководящих

принципов в качестве шага в направлении перевода казначейских операций на общую основу⁷³. Исходя из этой инициативы, аналогичную рабочую группу можно было бы создать и в Вене.

Е. Службы общественной информации

110. Информационная служба Организации Объединенных Наций (ИСООН) в Вене оказывает информационные услуги общественности от имени всех ОБВ, и в этой связи ее уже можно считать общей службой. Главные направления ее деятельности включают в себя работу с посетителями, а также оказание прессе таких услуг, как аккредитация и проведение брифингов. Вместе с тем расходы ИСООН в Вене не распределяются между ОБВ, как это делается в случае других общих служб; в настоящее время она финансируется из бюджета Департамента общественной информации Организации Объединенных Наций. Предоставляемые ею услуги не имеют столь всеобъемлющего характера, как у ИСООН в Женеве, в связи с ограниченностью имеющихся ресурсов, и в настоящее время ИСООН не способна освещать все совещания ОБВ или использовать возможности своей телестудии. Инспектору известно, что вопрос о схеме распределения расходов на информационные услуги уже обсуждался в прошлом в ККОС, но никакой договоренности достигнуто не было.

111. Как ЮНИДО, так и МАГАТЭ осуществляют также собственные мероприятия в области общественной информации. В ЮНИДО в состав Канцелярии Генерального директора входит небольшая группа по коммуникационным вопросам и вопросам общественной информации, возглавляемая специальным советником. В МАГАТЭ блок вопросов общественной информации выделен в отдельную программу, которой охватываются, в частности, отношения со СМИ, работа с гражданским обществом, а также выпуск публикаций и аудиовизуальных материалов. В соответствии с соглашением о взаимоотношениях Организация Объединенных Наций и МАГАТЭ обязаны сотрудничать "в области осведомления общественности во избежание перекрывающегося и неэкономичного обслуживания и, когда это необходимо, для установления общего или совместного обслуживания в этой области" (резолюция 1145(XII), статья XVII). Инспектор считает, что вполне могут иметься возможности для более эффективного использования в Вене ресурсов в области общественной информации, и предложил бы ОБВ создать рабочую группу для изучения нынешних механизмов в целях выявления существующих элементов дублирования как в инфраструктуре, так и на уровне услуг, а также потенциального эффекта синергизма в целях создания более полновесной общей службы общественной информации.

⁷³ А/55/461, 9 октября 2000 года, пункты 33-35; А/57/176, 2 июля 2002 года, пункт 24.

V. РАСПАД ОБЩЕЙ СЛУЖБЫ: ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ, ПОСВЯЩЕННОЕ БИБЛИОТЕКЕ ВМЦ

A. Общая библиотечная служба

112. По МОД 1977 года на МАГАТЭ было возложено "общее руководство" Библиотечной службой. В нем было предусмотрено создание общего подразделения по приобретению материалов и технической поддержке, общего подразделения по обучению и подготовке библиотечных работников государств - членов обеих организаций и три разных подразделения по обслуживанию читателей (по одному в МАГАТЭ и ЮНИДО плюс общее подразделение по материалам Организации Объединенных Наций)⁷⁴.

113. Цель библиотечного обслуживания, как это было указано в бюджетном документе МАГАТЭ на 1999-2000 годы, заключалась в том, чтобы "работать в формате общей службы для предоставления информационных услуг организациям, базирующимся в ВМЦ, сотрудникам постоянных представительств в Вене и зарегистрированным участникам совещаний, проводимых в ВМЦ, путем ведения книжно-журнального фонда, справочного обслуживания, ведения коммерческих баз данных, межбиблиотечных обменов, предоставления аудиовизуальных материалов и индивидуализированных информационных услуг; а также в качестве службы, предназначенной исключительно для государств - членов Агентства, в целях предоставления аудиовизуальных материалов любому учреждению государства-члена"⁷⁵. В качестве ключевых тенденций, определенных в этом двухгодичном периоде, можно выделить расширение фонда электронных публикаций, реорганизацию библиотечных процессов для приведения их в соответствие с электронной средой и усовершенствование поиска информации для "удовлетворения информационных потребностей пользователей наиболее эффективными способами с точки зрения затрат".

114. В регулярном бюджете МАГАТЭ на 2000 год (последний год, когда библиотека ВМЦ функционировала в качестве полновесной общей службы) на библиотечные услуги были заложены средства в размере около 3,7 млн. долл. США, а также потребности в 14 должностях (4 должности категории специалистов и 10 - общего обслуживания)⁷⁶. Расходы на библиотечную службу, распределенные между пользователями, состояли из трех компонентов: доля совместного бюджета; прямые расходы каждого пользователя за работу с конкретными материалами; а также доля расходов на обработку данных. Совместный бюджет (совместные фиксированные расходы), включая персонал, оборудование, общие библиотечные материалы и общие операционные расходы, распределялся между участвующими организациями исходя из соответствующего числа базирующихся в Вене сотрудников категории специалистов по состоянию на 31 декабря предшествующего года.

115. Что касается управленческого контроля, то в 1980 году МАГАТЭ было предусмотрено создание Консультативного библиотечного комитета, однако, как представляется, он так и не начал действовать. На основе рекомендации, сформулированной в докладе о внутренней ревизии МАГАТЭ в апреле 1995 года, в октябре 1998 года МАГАТЭ, ЮНИДО, ЮНОВ и ОДВЗЯИ был создан Совместный консультативный комитет по вопросам управления (СККУ) работой библиотечных служб ВМЦ для "обеспечения координации на старшем управленческом уровне ... и предоставления консультаций и выработки рекомендаций в целях обеспечения соответствия

⁷⁴ Меморандум о договоренности..., цит. соч., раздел 12.

⁷⁵ "The Agency's Budget for 1999-2000", GC(42)/7, August 1998, sect. 2.4.

⁷⁶ "The Agency's Budget for 2000", GC(43)/6, August 1999, tables 66, 76.

деятельности библиотечных служб стратегиям и целям организаций"⁷⁷. Хотя в круге его ведения предусматривалось проведение как минимум двух совещаний в год, из протоколов явствует, что фактически совещаний было проведено меньше: одно в 1999 году, ни одного в 2000 году и одно в 2001 году.

В. Оценка общей библиотеки ВМЦ

116. Один из первых сигналов, указывающих на возникновение проблем у общей библиотечной службы, можно обнаружить в докладе ОИГ по общим службам в ВМЦ, выпущенном в 1984 году. В этом докладе был выявлен целый ряд проблем, включая недовольство библиотечным обслуживанием со стороны более мелких специализированных подразделений Организации Объединенных Наций, которые были вынуждены приобретать собственные собрания специальных публикаций, сомнения в высоком качестве библиотечных поступлений, а также обеспокоенность по поводу неадекватного участия всех пользователей в принятии важных управленческих решений. Кроме того, по мнению некоторых пользователей, предоставлявшиеся услуги не соответствовали тем расходам, которые они несли⁷⁸.

117. Помимо этого в докладе ОИГ 1984 года было отмечено, что формула распределения расходов на библиотечное обслуживание, основанная на числе сотрудников категории специалистов, не была объективной, поскольку услугами библиотеки пользовались не только сотрудники категории специалистов⁷⁹. Хотя в консультативном исследовании 1996 года и было признано, что методика распределения расходов на основе числа сотрудников категории специалистов часто используется в сопоставимых организациях, в нем библиотеке ВМЦ было рекомендовано "изучить возможность сбора данных о фактическом использовании библиотеки и ее услуг начиная с 1996 года"⁸⁰. Такого рода данные были бы полезными для целей планирования и могли бы составить основу для методики распределения расходов в будущем.

118. В последние годы осуществлялась интенсивная проверка работы библиотечной службы ВМЦ: в 1995 году была проведена внутренняя ревизия, за которой в 1996 году последовало обследование потребностей пользователей, а 1997/1998 году анализ затрат и выгод, причем два последних исследования были проведены внешними консультантами. Результаты исследования затраты и выгоды "не выявили какого-нибудь серьезного недовольства услугами ... библиотеки ВМЦ в целом", но в то же время одним из ключевых требований, предъявлявшихся опрошенными, считалась доступность информационной службы, "поскольку Интернет уже играет важную роль"⁸¹. Что же касается самих затрат и выгод, то при проведении исследования было установлено, что "по сравнению с нормативными данными услуги библиотеки ВМЦ являются дорогостоящими в соотношении по крайней мере 1,6:1" главным образом из-за высоких окладов в Организации Объединенных Наций⁸². Вместе с тем из нормативных данных следовало также, что коэффициент отношения затрат на предоставление услуг общей библиотеки ВМЦ и использование этих услуг к выгодам может составлять порядка 1:5.

⁷⁷ "Terms of reference for the Joint Management Consultative Committee on the VIC library services", 2 November 1999.

⁷⁸ JUI/REP/84/10, пункты 35-36.

⁷⁹ Там же, пункт 38.

⁸⁰ "Vienna International Centre...", *op.cit.*, paras. 25-28.

⁸¹ "A cost-benefit analysis of the library services at the Vienna International Center", Library Research Center, University of Illinois, May 1998, executive summary, p.3.

⁸² Нормативные данные были получены в ходе 23 опросов пользователей специализированных библиотек в государственных учреждениях и крупных корпорациях в Соединенных Штатах. *Ibid.*, p. 4.

119. После проведения анализа затрат и выгод Системой оценки осуществления программ МАГАТЭ были рекомендованы определенные меры повышения эффективности, включая существенное сокращение масштабов рассылки журналов в печатной форме, уменьшение числа подписчиков на журналы, улучшение электронного доступа к информации и ежегодное изучение удовлетворенности пользователей предоставляемыми на данный момент информационными услугами. Кроме того, в МАГАТЭ, ЮНОВ и ОДВЗЯИ были созданы консультативные группы экспертов по библиотечному делу в целях повышения эффективности использования средств. Несмотря на эти меры и на твердое намерение участвующих организаций в 1999 году провести всеобъемлющую совместную ревизию этой службы, в конце 2000 года начался постепенный выход организаций из общей библиотечной службы.

С. Постепенный выход организаций

і) ЮНИДО

120. ЮНИДО стала первой участвующей организацией, вышедшей из библиотеки ВМЦ. В силу остро финансовых трудностей, а также явно ограниченного использования библиотеки сотрудниками ЮНИДО Генеральный директор к концу 1998 года принял решение о том, что ЮНИДО свернет свое участие, если не удастся выработать удовлетворительные меры. Отчасти это решение было обусловлено результатами анализа использования библиотеки ВМЦ сотрудниками ЮНИДО, проведенного в марте 1998 года группой по оценке в составе ЮНИДО, которая пришла к выводу о том, что коэффициент отношения затрат к выгодам слишком высок, особенно в части совместных фиксированных расходов. Если для сокращения размеров прямых расходов ЮНИДО на услуги библиотеки и можно было принять немедленные меры (а они действительно были приняты) главным образом путем резкого сокращения количества ее подписчиков на журналы, то на совокупные фиксированные затраты или на свою собственную долю в этих затратах, которые производились по согласованной формуле распределения расходов, в краткосрочной перспективе организация повлиять не могла.

121. Поскольку проведение двух упомянутых исследований совпало по времени, внутреннее исследование ЮНИДО было подготовлено без каких-либо ссылок на анализ и выводы вышеуказанного исследования затрат и выгод, которое было организовано по заказу МАГАТЭ. Впоследствии МАГАТЭ попыталось оспорить некоторые из статистических данных и финансовых оценок, приведенных в исследовании ЮНИДО, а также некоторые из ее выводов и рекомендаций, опираясь на результаты анализа затрат и выгод. Однако ЮНИДО твердо стояла на своих позициях. Из обзора вышеупомянутых исследований ясно следует одно: по определенным ключевым вопросам использование разных методик привело к разным выводам. Например, оценка ЮНИДО, согласно которой ее доля в фиксированных затратах в 1997 году в среднем составляла около 3 000 долл. США на одного пользователя из числа сотрудников ЮНИДО, основывалась на ее подсчетах масштабов **фактического использования персоналом** (как категории специалистов, так и категории общего обслуживания) услуг библиотеки за период как минимум четырех лет, тогда как МАГАТЭ, оспаривая данные ЮНИДО, использовало **фактическое количество сотрудников** в общем корпусе пользователей (сотрудники категории специалистов плюс Об и выше из всех участвующих организаций) для получения в целом эквивалентного показателя, в результате чего была получена оценка затрат в размере лишь примерно 1 100 долл. США на одного пользователя⁸³. Эти расхождения обусловлены разным концептуальным пониманием того, кто же является пользователем библиотеки.

⁸³ ЮНИДО приняла за показатель числа пользователей библиотеки собственной организации 202 человека, а за долю в расходах библиотеки в 1997 году 652 700 долл. США, в результате чего средний показатель расходов на одного пользователя составил 3,231 долл. США; МАГАТЭ же оперировало показателем в 2 733 пользователя и совокупным совместным бюджетом в размере 3 117 000 долл. США, что дает средний показатель расходов на одного пользователя в размере 1 141 долл. США.

122. Следует отметить, что в 2000 году в ответ на одно из замечаний ревизоров ЮНИДО привела показатель в 3 000 долл. США в качестве "среднегодовых затрат [объединенной] библиотеки в расчете на одного сотрудника ЮНИДО категории специалистов" (а не в расчете на одного пользователя из числа сотрудников ЮНИДО, как указывалось выше) и сравнило этот показатель с оценочным показателем в 1 660 долл. США в качестве среднегодовых затрат библиотеки [ЮНИДО] на одного сотрудника категории специалистов в период 2001-2003 годов. Если эта цифра - 3 000 долл. США - была получена на основе анализа, проведенного ЮНИДО в марте 1998 года, то она, как представляется, была использована в ответе на замечание ревизоров некорректно. Поскольку это сопоставление затрат явилось одним из главных обоснований для решения ЮНИДО выйти из общей библиотечной службы, здесь следовало бы выбрать для использования четкую и недвусмысленную методику⁸⁴. В этом плане сопоставление расходов на библиотеку за период 1992-2003 годов на уровне совокупных годовых показателей (а не на уровне среднегодовых показателей) не дает никакой пользы⁸⁵.

123. Во внутреннем исследовании ЮНИДО было признано, что организации необходимо сохранить доступ к библиотеке либо путем дальнейшего использования услуг существующей службы, либо путем использования альтернативного варианта. В одной из рекомендаций было предусмотрено изучение возможности создания "автономной современной виртуальной библиотеки ЮНИДО", и в конечном итоге был выбран именно этот вариант. В дополнение к уже указанным выше несколько сомнительным финансовым обоснованиям утверждалось, что улучшение доступности благодаря переводу библиотечной и информационной служб в здание ЮНИДО, а также расширение распространения информации с помощью электронных средств приведут к увеличению масштабов использования и, следовательно, к повышению производительности труда сотрудников. ЮНИДО формально уведомило МАГАТЭ о своем выходе из общей библиотечной службы с 1 января 2001 года и при содействии и помощи сотрудников библиотеки ВМЦ приступило к созданию собственного библиотечно-информационного центра.

124. Хотя проведение оценок общих издержек и выгод, связанных с решением ЮНИДО создать свою собственную библиотеку, не входит в задачи настоящего исследования, определенные вопросы, касающиеся эффективности с точки зрения затрат, все же необходимо поднять. Одна из возможных проблем заключается в вероятном дублировании работы справочных и онлайн-овых служб, масштабы которого со временем могут увеличиться. Другая проблема связана с решением ЮНИДО наладить управление библиотечной службой с чисто символическим штатом, что может оказаться нереальным. Еще один вопрос возникает в связи с уровнем транспарентности расходов библиотеки, поскольку некоторые из ее функций (составление бюджета, пополнение библиотечного фонда и заключение контрактов) должны выполняться другой службой.

125. На основе открытой документации невозможно оценить прямые финансовые последствия решения о создании собственной библиотечной службы для ЮНИДО. Хотя организация вышла из объединенной библиотеки ВМЦ в двухгодичном периоде 2000-2001 годов, в программе и бюджетах на 2002-2003 годы об этом изменении нигде не упоминается ни в плане сокращения бюджетных взносов на общие службы, ни в плане бюджетных потребностей для создания отдельной библиотеки ЮНИДО⁸⁶. Более того, термин "библиотека" в этом бюджетном документе

⁸⁴ "Audit observation CF/2000-08, UNIDO library", UNIDO inter-office memorandum, 21 December 2000.

⁸⁵ Ibid., annex. I.

⁸⁶ В документе по программе и бюджетам на 2002-2003 годы взносы на общие службы впервые показаны в виде отдельной основной программы (Н: косвенные расходы); хотя по другим общим службам отмечены значительные изменения, о выходе из общей библиотечной службы ничего не говорится. "Программа и бюджеты на 2002-2003 годы", IDB.24/3-PBC.17/3, 16 марта 2001 года, стр. 77-78.

вообще не фигурирует. Вызывает беспокойство, что это решение, которое имеет последствия для твердой приверженности организаций системы Организации Объединенных Наций развитию систем общих служб в рамках программы реформ, как это указывалось в главе I выше, а также финансовые последствия для организаций, базирующихся в Вене, не было представлено на рассмотрение руководящим органам ЮНИДО в качестве бюджетного предложения.

ii) ОДВЗЯИ

126. В связи с предстоящим выходом ЮНИДО из общей библиотечной службы в 2000 году были организованы обсуждения между МАГАТЭ, ЮНОВ и ОДВЗЯИ в целях более четкой ориентации будущей деятельности библиотеки ВМЦ на эффективное удовлетворение потребностей двух последних организаций. Однако в начале 2001 года ОДВЗЯИ также уведомила о своем намерении с 9 февраля 2002 года выйти из общей библиотечной службы, поскольку ее диалог с МАГАТЭ не позволил найти приемлемый альтернативный вариант, т.е. определить услуги, ориентированные на ее потребности, по цене, которую, как она считала, она могла себе позволить. Вместо этого ОДВЗЯИ запланировала воспользоваться услугами консультанта для создания своей собственной онлайн-библиотеки, которая обеспечила бы доступ ее персонала к нужным научно-техническим журналам.

iii) ЮНОВ

127. После поступления уведомления от ОДВЗЯИ ЮНОВ в меморандуме от 23 февраля 2001 года обратилось к МАГАТЭ с просьбой создать небольшую совместную рабочую группу в целях изучения услуг библиотеки ВМЦ для ЮНОВ на 2001 год и последующий период. В частности, ЮНОВ было обеспокоено предложенным МАГАТЭ бюджетом библиотеки ВМЦ на 2001 год, который, как оно считало, не отражал в полной мере согласованные сокращения предоставляемых услуг, фактические сокращения персонала или изменения в обменных курсах. Кроме того, ЮНОВ указало на то, что плата, взимаемая МАГАТЭ за библиотечное обслуживание, в 2001 году резко возросла, тогда как его собственный бюджет на библиотечное обслуживание был сокращен ЦУООН на 22% с целью компенсировать повышение курса доллара. По оценкам ЮНОВ, у него образовалась нехватка приблизительно 250 000 долл. США для оплаты совместного библиотечного обслуживания в 2001 году, а также нехватка за двухгодичный период почти 30 000 долл. США на покрытие ее доли в расходах на обработку библиотечных данных. В своем последующем ответе ЮНОВ от 31 мая 2001 года МАГАТЭ указало, что в результате собственного анализа оно пришло к противоположному выводу о том, что плата за библиотечное обслуживание для ЮНОВ в долларовом выражении в 2001 году фактически будет примерно на 43 000 долл. США меньше, чем в 2000 году. В качестве одной из причин получения этих противоположных результатов МАГАТЭ указывало на то, что эти две организации используют для целей составления бюджета разные обменные курсы⁸⁷.

128. В апреле 2001 года ЮНОВ пришло к выводу, что ему, возможно, тоже придется выйти из общей библиотечной службы. Тем временем анализ МАГАТЭ привел его к выводу, что оно более не может руководить библиотекой в качестве общей службы, имея лишь двух подписчиков, и в своем меморандуме от мая 2001 года оно обратилось к ЮНОВ с просьбой представить официальное уведомление о его намерении выйти из этой службы. ЮНОВ направило уведомление 23 июля 2001 года, и для надзора за переходными мероприятиями и передачей активов была создана совместная рабочая группа МАГАТЭ/ЮНОВ.

⁸⁷ МАГАТЭ отметило, что бюджет ЮНОВ на библиотечное обслуживание на 2001 год построен на основе курса 16,30 австрийского шиллинга за 1 долл. США, тогда как бюджет МАГАТЭ - на основе курса в 12,70 австрийского шиллинга за 1 долл. США.

129. ЮНОВ применяет децентрализованный подход к внутреннему библиотечному обслуживанию, опираясь на существующие вспомогательные библиотечные фонды основных подразделений в ЮНОВ и УКНПП и широко используя вебинформацию. Предусматривается, что эти небольшие библиотеки будут оказывать поддержку друг другу путем межбиблиотечных обменов и совместного использования электронных каталогов, а вопросами пополнения библиотечных фондов и подписки будет заниматься имеющийся персонал. Благодаря этому новому подходу решения об использовании библиотечных фондов будут приниматься пользователями, а накладные расходы будут сокращены. Предусматривается, что примерно 30% бюджета на библиотечное обслуживание будет использоваться в централизованном порядке для приобретения лицензий на электронные журналы и базы данных, а также для межбиблиотечных обменов, а остальные средства будут распределены между основными программами.

130. Здесь следует отметить, что при рассмотрении альтернатив библиотеке ВМЦ в исследовании затрат и выгод 1998 года был сделан вывод о том, что вариант децентрализации на уровне специализированных собраний в отделах/департаментах, являясь технически возможным, "был бы крайне нежелательным с материальной точки зрения", и в качестве доводов в пользу такого утверждения был проведен пример библиотеки Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ). Однако именно этот вариант в той или иной степени внедряется ЮНОВ, ЮНИДО и ОДВЗЯИ.

D. Распад общей службы: извлеченные уроки

131. Распустив общую библиотечную службу, организации, базирующиеся в Вене, перешли от схемы единого поставщика библиотечных услуг к схеме четырех отдельных библиотечных служб. Это противоречит духу, да и букве положений соглашений о взаимоотношениях относительно сотрудничества по административным вопросам, которые цитировались в пункте 2 выше. И это шаг назад в вопросах обеспечения эффективности с точки зрения затрат, разумеется в более долгосрочной перспективе. Если на этом позднем этапе и можно извлечь какие-либо выгоды, то они заключаются в тех уроках, которые можно использовать в других случаях, и они обобщаются ниже.

Факторы затрат

132. Из приведенного выше анализа можно увидеть, что факторы затрат сыграли важнейшую роль в обосновании решений о выходе из общей библиотечной службы. Главным из них являлся уровень фиксированного бюджета для совместного обслуживания, а также отсутствие полной транспарентности в вопросах, касающихся определенных компонентов этого фиксированного бюджета. МАГАТЭ устанавливало размеры бюджета библиотеки самостоятельно каждый год и соответственно уведомляло участвующие организации. В ходе бесед Инспектора с представителями участвующих организаций была подчеркнута неудовлетворенность этим процессом, в особенности утратой бюджетного контроля и связанной с этим проблемой подотчетности. Неотъемлемыми компонентами этого процесса следовало бы сделать предварительные консультации и более широкий обмен информацией.

133. Вопрос об уместности действовавшей формулы распределения расходов был поднят ОИГ еще в 1984 году и повторно затронут в консультативном исследовании по распределению расходов на общие службы в 1996 году. Как уже отмечалось, в этом исследовании было рекомендовано собрать данные о фактическом использовании услуг библиотеки, с тем чтобы в конечном итоге пересмотреть основу формулы распределения расходов на эту службу, но никаких мер принято не было и возможность была упущена.

134. В последних программах реформ в организациях системы Организации Объединенных Наций внимание сосредоточивается на эффективности и экономичности, и все разделы бюджета были подвергнуты жесткой выверке. Особенно это коснулось ЮНИДО, которая, столкнувшись с проблемой глубокого финансового кризиса, была вынуждена пойти на незамедлительные и существенные бюджетные сокращения в 1996-1997 и 1998-1999 годах, а также на серьезную структурную реорганизацию. Бюджетная документация свидетельствует о том, что меры экономии средств в большей степени коснулись административных служб, включая общие и совместные службы⁸⁸. В подобных обстоятельствах, пожалуй, не стоит удивляться тому, что библиотечные и информационные службы были выбраны в качестве мишеней для применения мер экономии. Однако, хотя ЮНИДО пережила особенно тяжелые внешние потрясения, нет никаких сомнений в том, что организации, сталкивающиеся с необходимостью урезания расходов, будут добиваться экономии средств на административных службах в первую очередь, чтобы оградить свои основные программы, в особенности, если бюджет этих служб устанавливается другой организацией, выступающей в роли единого поставщика услуг. Как это ни парадоксально, проведение реформ может способствовать развалу системы общих служб.

Факторы на уровне услуг

135. Хотя данные опросов, проведенных в ходе исследований в 1996 и 1997/98 годах, как уже отмечалось, не показали сколь-нибудь серьезного уровня неудовлетворенности предоставлявшимися услугами, все же были отмечены признаки того, что Библиотека ВМЦ сталкивалась с проблемами при адаптации своего подхода к методам управления информацией и знаниями, особенно в части электронных средств их распространения. Как правило, возникали технические проблемы, связанные со взаимной совместимостью систем и доступом, требовавшие скоординированного, более долгосрочного подхода со стороны всех участников, но в то же время они усматривали необходимость в более краткосрочных решениях⁸⁹. ЮНИДО, например, считала, что ее новые программные потребности после проведения реформ обуславливали необходимость в новом подходе к управлению информацией, включая создание "кибербиблиотеки". Электронные информационные услуги стали одним из ключевых компонентов альтернативных вариантов, выбранных в индивидуальном порядке участвующими организациями.

136. Еще одним вопросом, вызывавшим споры, являлась прозрачность при оказании услуг в рамках совместного фиксированного бюджета Библиотеки ВМЦ, так как участвующие организации беспокоило пропорциональное распределение средств на различные виды использования. Эти оговорки, выраженные при обсуждении вопроса об использовании объединенных средств на библиотечное обслуживание в ходе второго совещания СККУ в мае 1999 года, свидетельствовали не только о дефиците доверия к способам использования финансовых средств, но и, возможно, об отсутствии твердой приверженности базовому принципу централизованного предоставления информационных услуг, представляющих общий интерес для всех организаций.

Управленческие факторы

137. На протяжении большей части срока своего существования общая библиотечная служба не имела совместного управленческого консультативного комитета, в котором могли бы обсуждаться

⁸⁸ Из пересмотренного бюджетного предложения на 1996-1997 годы явствует, что по сравнению с 1994-1995 годами расходы на оперативную поддержку/администрацию будут сокращены в реальном выражении на 24,6%, а на общие и совместные службы - на 27,6%. Для сравнения: реальное сокращение совокупного бюджета (регулярного и оперативного) составило 14,6%. IDB/S.6/2-PBC/AS.2/2, 4 December 1995, para. 11 table.

⁸⁹ Проблемы с использованием электронных ресурсов библиотеки обсуждались на втором совещании СККУ 10 мая 1999 года по пункту 2 повестки дня.

и, возможно, решаться отмеченные выше проблемы. Хотя вопрос о Библиотеке ВМЦ время от времени фигурировал в повестке дня ККОС, он не мог привлечь к себе на этом совместном форуме достаточного внимания, которое восполнило бы такой пробел, как отсутствие целевого совместного комитета. Хотя совместный управленческий консультативный комитет в конечном итоге и был создан в 1998 году, он прекратил свое эффективное функционирование после второго совещания в мае 1999 года, на котором развернулось открытое обсуждение целого ряда вопросов и проблем. После опубликования в апреле 1995 года доклада о внутренней ревизии МАГАТЭ, в котором было рекомендовано создать СККУ, истекло более трех лет, прежде чем он был создан, и это стало фатальной задержкой, которой следовало бы избежать.

138. Еще один фактор, к тому же присущий другим общим службам, связан с явным нежеланием некоторых руководителей старшего звена в отдельно взятых организациях уступать рычаги контроля за конкретной службой и ее бюджетом. Хотя это, надо отдать должное, труднее подтвердить, тем не менее в определенных кругах, как представляется, существовала твердая убежденность в том, что библиотечные и информационные службы в большей мере ориентировались бы на конкретные потребности и были бы лучше организованы, если бы они контролировались на внутренней основе каждой организацией. Не исключено также, что такая пассивность свидетельствует о более глубоком неприятии некоторыми руководителями принципов функционирования общих служб.

VI. ПЕРЕСМОТР АДМИНИСТРАТИВНЫХ СХЕМ

139. Система распределенной административной ответственности за общие службы в ВМЦ первоначально задумывалась на основе двойного участия ЮНИДО и МАГАТЭ. Как отмечалось в пункте 10 выше, обе организации прогнозировали на 1981 год выход на уровни штатного расписания более 2 000 человек, и концепция "общего баланса ответственности" за общие службы основывалась на том, что эта ответственность будет делиться на справедливой основе между двумя организациями примерно одного размера. В итоге же возникла необходимость переориентировать эти планы на участие трех организаций.

140. Из имеющейся документации невозможно точно установить, основывалось ли предусмотренное в МОД 1977 года распределение обязанностей на поддающихся количественной оценке критериях, определяющих относительные размеры трех организаций и относительные объемы функций по руководству каждой общей службой, в целях достижения рекомендованного справедливого распределения ответственности или же здесь в большей мере сыграли свою роль эмпирические факторы, главными из которых были уже существовавшие до этого механизмы (см. пункт 12 выше). Тем не менее прошло уже 25 лет, а первоначальное распределение ответственности все еще остается в силе.

141. Сопоставить напрямую размеры организаций, расположенных в Вене, не столь просто в силу различий в их мандатах, характере оперативной деятельности и способах финансирования программ. Еще один осложняющий фактор связан с тем, что ЮНОВ не является ни однородным, ни автономным учреждением, а его полномочия, делегируемые различными звеньями ЦУООН, в той или иной мере ограничены. В этой связи возникает вопрос о том, не следует ли использовать для определения относительных размеров именно Организацию Объединенных Наций, а не какую-то ее часть (ЮНОВ), и это следует иметь в виду при рассмотрении проблемы "общего баланса ответственности" за общие службы в Вене. Тем не менее для целей настоящего анализа базовой единицей для сравнения остается ЮНОВ.

142. В таблице, которая содержится в приложении II, приводятся некоторые показатели размеров организаций, взятые из предлагаемых бюджетов по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов, а ниже указываются полученные на основе этих данных коэффициенты, дающие представление об относительных размерах всех трех ОБВ.

	МАГАТЭ	ЮНИДО	ЮНОВ
Должности по регулярному бюджету	2,9	1,0	0,6
Финансовые ресурсы по регулярному бюджету	3,3	1,0	0,5
Все должности	2,5	1,0	0,9
Все финансовые ресурсы	1,7	1,0	0,7

Если судить по самому простому из этих показателей (должности по регулярному бюджету), то МАГАТЭ оказывается в три раза больше ЮНИДО, которая в свою очередь почти в два раза больше ЮНОВ, и эти показатели более или менее - и это не удивительно - совпадают с показателями на основе данных о финансовых ресурсах по регулярному бюджету. Если рассматривать показатели всех должностей (регулярных и внебюджетных), то коэффициенты разрывов уменьшаются: МАГАТЭ оказывается в два с половиной раза больше ЮНИДО, а та в свою очередь лишь немного больше ЮНОВ. Выравнивание размеров ЮНИДО и ЮНОВ по этому показателю отражает значительную долю внебюджетного финансирования в Международной программе Организации Объединенных Наций по контролю за наркотиками. Аналогичным образом происходит дальнейшее сближение размеров МАГАТЭ и ЮНИДО, если использовать показатель совокупных финансовых ресурсов, поскольку в ЮНИДО деятельность по линии технического сотрудничества составляет более значительный компонент бюджетной сметы, чем в МАГАТЭ. И тем не менее с учетом факторов неопределенности, связанных с реальным

финансированием деятельности в области технического сотрудничества и с другими добровольными взносами, сопоставление, вероятно, в большей мере приближено к реальности при использовании критерия регулярных бюджетов.

143. Оценить количественно относительные обязанности каждой организации по управлению соответствующими приписанными к ним общими службами не так просто. Одна из проблем связана с тем, что не существует единой модели управления этими службами: некоторые из них функционируют на внутренней основе, а другие полностью или частично передаются на внешний подряд. Кроме того, проведение значимых сопоставлений осложняется различиями в способах финансирования: одни финансируются на основе распределения расходов, а другие находятся на самофинансировании. Еще труднее оценить относительное бремя расходов на административную поддержку, которые полностью исключаются из формул распределения расходов. Помимо этого, использование публикуемых бюджетных данных дает лишь частичное представление об общей картине, поскольку самофинансирующиеся службы (например, кооперативный магазин, объекты общественного питания) не охватываются, а некоторые службы не проводятся по бюджету отдельными статьями (например, оформление проездных документов, устный перевод)⁹⁰.

144. Ниже приводятся имеющиеся бюджетные данные за двухгодичный период 2000-2001 годов по определенным общим службам⁹¹.

	Валовые потребности в ресурсах (в тысячах долларов США, по затратам 2000-2001 годов)	Должности		
		Спец.	ОО	Всего
МАГАТЭ				
Медицинская служба	3 194,0	3	16	19
Типография	9 308,0	2	49	51
Библиотека	7 233,0	4	10	14
ЮНИДО				
Эксплуатация зданий	41 658,0	4	106	110
ЮНОВ				
Охрана и безопасность	11 578,0	2	83	85

⁹⁰ Аналогичная проблема возникает с данными, представленными в ККАБВ в ответ на его просьбу направить "информацию о прогнозируемой доле базирующихся в Отделении Организации Объединенных Наций в Вене организаций в общих расходах и расходах на административное обслуживание...". Эти данные ограничиваются четырьмя общими службами (охрана и безопасность, проездные документы, эксплуатация зданий и медицинское обслуживание) и одной совместной службой (связь), что дает несколько искаженное представление о реальной ситуации, поскольку отсюда исключаются самофинансирующиеся службы и ряд других служб, таких, как типография. См. A/56/7, пункт VIII.113 и таблица VIII.2; A/54/7, пункт VIII.94 и таблица.

⁹¹ МАГАТЭ (GC(43)/6, таблица 66; GC(44)/6, таблица 60); ЮНИДО (IDB.21/7, стр. 84 и 100); ЮНОВ (A/54/6, таблицы 27F.12 и 27F.13). Хотя общая библиотечная служба была включена в бюджетные предложения МАГАТЭ на 2000-2001 годы, эта общая служба постепенно разваливалась в 2001/2002 году с выходом из нее сначала ЮНИДО, а затем ОДВЗЯИ и ЮНОВ (см. главу V выше).

Исходя из этих данных крупнейшей из общих служб является служба эксплуатации зданий, за которой следует служба безопасности и охраны. Если основываться на потребностях в должностях, то разница не особенно велика, однако по валовым потребностям в ресурсах служба эксплуатации зданий намного больше службы безопасности и охраны.

145. Что касается самофинансирующихся служб, то в двухгодичный период 2000-2001 годов кооперативный магазин (МАГАТЭ) имел валовой объем продаж в размере порядка 52,9 млн. долл. США; служба общественного питания (ЮНИДО) - около 7,4 млн. долл. США; а служба по эксплуатации гаража (ЮНОВ) имела ориентировочные валовые поступления в размере 0,57 млн. долл. США⁹².

146. Коэффициенты, приведенные в пункте 142, формируют критериальную основу, на которой можно оценить, существуют ли "справедливое распределение" и "общий баланс ответственности". По каждой из мерок складывается устойчивое ранжирование, указывающее на то, что МАГАТЭ должна нести на себе большую ответственность, чем ЮНИДО или ЮНОВ. Однако приведенные выше данные свидетельствуют о том, что в действительности это не так. Хотя основа для таких сопоставлений, как уже отмечалось, не являлась идеальной, есть достаточно убедительные свидетельства того, что ЮНИДО несет несоразмерно большую ответственность за общие службы в силу того, что в ее ведении находится эксплуатация комплекса зданий ВМЦ. Это не вызывало бы особой обеспокоенности, если бы не то обстоятельство, что расходы на административную поддержку каждой общей службы не распределяются между участниками исходя из той посылки, что они являются сбалансированными между организациями.

147. Даже если обособиться от доводов относительно того, что ответственность за общие службы не является сбалансированной и справедливо распределяемой между тремя организациями, целесообразность ее нынешнего распределения является весьма сомнительной с точки зрения эффективности и экономичности. Главное оправдание, существовавшее еще с середины 70-х годов, сводилось к тому, что организация, отвечающая за конкретную службу до переезда в ВМЦ, будет и впредь нести эту ответственность. Хотя можно утверждать, что в то время в этом были свои сравнительные преимущества, в итоге произошло распыление ответственности за службы, которые было бы более логично объединить вместе. Одним из таких блоков могли бы стать эксплуатация зданий, эксплуатация гаража, а также безопасность и охрана; вторую группу могли бы составить социально-бытовые службы (общественное питание, медицинское обслуживание, кооперативный магазин, детский центр); а третью - библиотечная и конференционная службы, включая службы документации (техническая редакция, перевод, типографские работы и размножение документации), планирования заседаний и устного перевода.

148. Сведение служб в группы при максимально возможном учете соответствующего эффекта синергизма, как представляется, обеспечило бы повышение эффективности с точки зрения управленческого и практического опыта, а также соответствующую экономию средств. Однако перераспределение общих служб для сведения их в более логически построенные блоки не представляется реалистичным вариантом, и не в последнюю очередь в силу трудностей, связанных со сбалансированным распределением ответственности между организациями, имеющими разные размеры и разные средства. Более того, опыт использования распределенной административной ответственности в Вене свидетельствует о том, что эта система не является достаточно гибкой, чтобы ее можно было бы адаптировать к меняющемуся положению отдельных организаций.

⁹² Кооперативный магазин (финансовые ведомости); служба общественного питания (IDB.26/2-PBC.18/3, стр. 70); администрация гаража (A/54/6/Rev.1, таблица IS3.20).

149. В ходе бесед при подготовке настоящего доклад выяснилось, что руководители старшего уровня не особенно поддерживают нынешнюю систему распределенной административной ответственности, и некоторые из них выразили мнение о том, что управление общими службами не входит в задачи таких специализированных учреждений, как МАГАТЭ или ЮНИДО. Как отмечалось в пункте 12 выше, Объединенная рабочая группа рассмотрела три организационные структуры и пришла к выводу, что распределенная административная ответственность сопряжена с меньшими трудностями, чем системы раздельной административной ответственности или совместной административной ответственности. Однако в своем исследовании она исходила из того, что ВМЦ будут занимать только две организации - МАГАТЭ и ЮНИДО.

150. В то время Генеральный секретарь предвидел, что размещение в ВМЦ трех учреждений - МАГАТЭ, ЮНИДО и Организации Объединенных Наций - может потребовать иных административно-управленческих мероприятий, чем те, которые планировались ранее. Организации Объединенных Наций потребовалось бы создать собственное подразделение по административному обслуживанию, включая, возможно, постоянную инфраструктуру для обслуживания конференций/заседаний. В качестве служб, которые "тесно связаны с обслуживанием конференций", были названы следующие: безопасность, связь, ресторанное обслуживание, обслуживание посетителей, а также - что чрезвычайно важно - управление и эксплуатация зданий. Генеральный секретарь заявил, что "эффективная координация этих операций подразумевает, что они должны быть под одним и тем же общим управлением и руководством"⁹³.

151. Исходя из обзора конференционных служб, проведенного в главе III выше, Инспектор пришел к выводу, что базирующимся в Вене организациям следует не позднее бюджетного цикла 2006-2007 годов создать полностью объединенную структуру обслуживания конференций в Вене, которой руководила бы Организация Объединенных Наций. Поскольку службы, перечисленные в предыдущем пункте в качестве тесно связанных с обслуживанием конференций, составляют большинство общих служб, по всей видимости, было бы также разумно в те же самые сроки создать единое административное подразделение по общим службам. Инспектор считает, что устранение нынешнего распыления ответственности принесло бы значительный выигрыш с точки зрения управленческой и оперативной эффективности. Кроме того, единое административное подразделение по общим службам могло бы также проявлять больший динамизм в деле развития общих служб в таких областях, как закупки, управление людскими ресурсами и ИКТ, о чем говорилось в главе IV выше.

152. Организация Объединенных Наций, и в частности Генеральный секретарь как Председатель Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР), несет институциональную ответственность за реализацию соглашений о взаимоотношениях и резолюций Генеральной Ассамблеи, касающихся общих служб. Помимо этого, Организация Объединенных Наций имеет богатый опыт в области эксплуатации зданий и помещений, а также обслуживания конференций, который можно было бы использовать в работе общих служб в ВМЦ. Создание единого подразделения по общим службам под руководством ЮНОВ означало бы преобразование ОАОС ЮНОВ в отдел общих служб ВМЦ, применяющий правила и положения Организации Объединенных Наций, но подотчетный исполнительным главам организаций, базирующихся в Вене. Хотя ОАОС ЮНОВ потребовалось бы укрепить, одновременно с этим произошло бы сокращение соответствующих подразделений специализированных учреждений, в особенности служб общей поддержки.

⁹³ "Включение Вены в план конференций", доклад Генерального секретаря, А/10348, 17 ноября 1975 года, пункт 42.

153. Как и при любых других значительных организационных преобразованиях, переход на такую систему был бы сопряжен с расходами в краткосрочной перспективе. В случае самофинансирующихся служб (общественное питание, кооперативный магазин и центр по уходу за детьми) такие расходы были бы ограниченными, поскольку при этом, по всей видимости, не возникло бы необходимости переводить сотрудников из ЮНИДО и МАГАТЭ в ЮНОВ. Однако передача функций по эксплуатации зданий от ЮНИДО и типографских служб (а возможно, и медицинских служб) от МАГАТЭ потребовало бы перераспределения персонала, что могло бы породить проблемы, связанные с контрактным статусом, социальными льготами и т.д. Это предложение имеет также последствия для программы и бюджета Организации Объединенных Наций, так как создание дополнительных должностей в административном подразделении по общим службам привело бы к резкому увеличению общих потребностей ЮНОВ в ресурсах и к нарушению ныне действующих руководящих принципов составления и исполнения бюджета. Поскольку образование совокупного бюджета общих служб потребовало бы распределения расходов между базирующимися в Вене организациями на основе согласованных формул, возникла бы необходимость в представлении потребностей в ресурсах для общих служб на базе нетто и брутто с соответствующими подтверждениями и объяснениями, как это уже делается в случае совместно финансируемых услуг в области безопасности и охраны, оказываемых ЮНОВ.

154. Для обеспечения эффективного функционирования единого административного подразделения по общим службам потребовалось бы соблюдение некоторых базовых условий. Прежде всего это породило бы необходимость делегирования ЦУООН Венскому отделению всего комплекса полномочий в отношении административного управления этими службами как для обеспечения их бесперебойной работы, так и для предоставления заверений участвующим организациям в том, что решения будут приниматься на местном уровне. При этом организациям потребовалось бы также перейти на новые единые условия путем принятия общих стандартов в отношении таких административных элементов, как распределение служебных площадей, и таких технических элементов, как локальная вычислительная сеть.

155. Однако в том случае, если базирующиеся в Вене организации сохраняют нынешнюю систему распределенной административной ответственности за общие службы, необходимо будет провести переговоры по пересмотру Меморандума о договоренности для отражения нынешних реалий, устранения в процессе этого любых неясностей и неоднозначных моментов, возникших в связи с факторами неопределенности, существовавшими при первоначальном составлении МОД, и там, где необходимо, пересмотреть правила каждой общей службы для обеспечения их соответствия положениям МОД. Организациям придется также признать, что справедливый баланс ответственности за общие службы стал недостижимой целью, и в этой связи согласиться на включение административных вспомогательных расходов в формулу распределения затрат.

VII. НАДЗОРНАЯ РОЛЬ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

156. Инспектор признает, что организации, базирующиеся в Вене, добились значительных успехов в организации работы общих служб в ВМЦ на протяжении более чем двух десятилетий. Любые проблемы, выделенные в предыдущих главах, не должны умалять этого успеха и ценности совместных усилий тех, кто его достиг и обеспечил. Нет никаких сомнений в том, что вопросы управления общими службами занимали - да и продолжают занимать - значительную часть времени руководителей всех уровней в каждой организации. С учетом важного значения общих служб в стратегии реформ в Организации Объединенных Наций успехи, достигнутые в Вене, теперь необходимо закрепить и, там где это возможно, развить.

157. Дальнейшее развитие общих служб в Вене, как и в любом другом месте службы, в решающей мере зависит от поддержки государств-членов. Резолюции Генеральной Ассамблеи по последним докладам ОИГ об общих службах в Женеве служат ясным свидетельством такой поддержки⁹⁴. Поэтому было бы весьма своевременным, если бы руководящие органы МАГАТЭ и ЮНИДО вновь заявили о своей поддержке принципа общих служб в соответствии с условиями их соглашений о взаимоотношениях с Организацией Объединенных Наций (см. пункт 2 выше). Инспектор обеспокоен тем, что недавний роспуск общей библиотечной службы в Вене может подтолкнуть административных руководителей к решениям о выходе из других общих служб. Решительное заявление о поддержке со стороны руководящих органов помогло бы воспрепятствовать развитию такой тенденции.

158. Глубокую обеспокоенность вызывает и то, что общая библиотечная служба была распущена без рассмотрения руководящими органами соответствующих организаций предложения на этот счет. С учетом того, что развитие общих служб является важной целью административной политики и значительным компонентом стратегии реформ, в данном случае руководящие органы, как представляется, не сыграли своей надзорной роли.

159. Пункты, касающиеся общих служб, время от времени появляются в повестках дня руководящих органов ЮНИДО и в различных докладах о ходе работы, которые они рассматривают, а в ежегодных докладах как Генерального директора ЮНИДО, так и Генерального директора МАГАТЭ делаются краткие ссылки на эту тематику. Однако ни в одной из этих организаций отчетность исполнительного главы перед руководящими органами по вопросу об общих службах нельзя считать всеобъемлющей или систематической. В то же время Генеральный секретарь в последние годы представлял подробные доклады об общих службах Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций (см. пункты 6 и 7 выше), и этот вопрос раз в два года рассматривается ККАБВ в контексте обзора предлагаемого бюджета по программам⁹⁵.

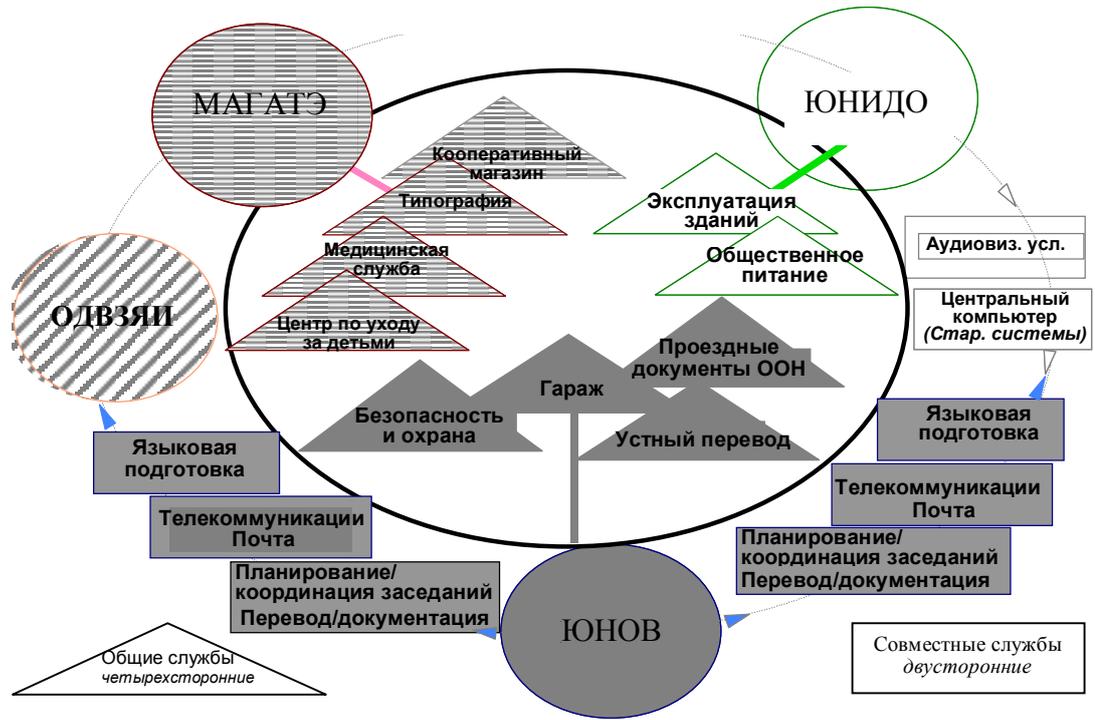
160. Инспектор считает, что Совету по промышленному развитию ЮНИДО и Совету управляющих МАГАТЭ следует раз в два года включать вопрос об общих и совместных службах в качестве пунктов в свою повестку дня и что соответствующим исполнительным главам следует вменить в обязанность представлять всеобъемлющие доклады об оказании и использовании ими услуг в формате общих и совместных служб.

⁹⁴ A/RES/54/255, 7 апреля 2000 года; A/RES/56/279, 27 марта 2002 года.

⁹⁵ На 2000-2001 годы тема "Административное обслуживание, Вена" рассматривается в документе A/54/7, раздел 27F; на 2002-2003 годы - в документе A/56/7, раздел 27F, включая таблицу VIII.2.

Приложение I

Общие и совместные службы в ВМЦ,
находящиеся в ведении ЮНОВ, ЮНИДО или МАГАТЭ,
по состоянию на январь 2002 года



Источник: ОАОСЮНОВ.

Приложение II

Показатели размеров организаций в Вене, 2000-2001 годы

	Финансовые ресурсы ^a (сметная оценка)			Людские ресурсы ^b		
	<i>(в тыс. долл. США)</i>			<i>(Должности)</i>		
	Регулярный бюджет	Внебюджетные ^c	Итого	Регулярный бюджет	Внебюджетные	Итого
ЮНОВ	63 648,3	220 085,6	283 733,9	313,0	344,0	657,0
ЮНИДО	133 264,1	246 256,3	379 520,4	556,5	170,0	726,5
МАГАТЭ	446 811,0	188 987,0	635 798,0	1 629,0	172,0	1 801,0

Источник: ЮНОВ (A/54/6/Rev.1); ЮНИДО (IDB.21/7); МАГАТЭ (GC(43)/6, GC(44)/6 и вебсайт МАГАТЭ).

Примечания: ^a Сметная оценка финансовых ресурсов на базе нетто в отношении общих служб, перечисленных в примечании ^b ниже.

^b В общее количество людских ресурсов включены: 85 должностей в службе безопасности и охраны ЮНОВ; 110 должностей в СЭЗ ЮНИДО; и 84 должности в общих службах МАГАТЭ (медицинская служба (19), библиотека (14), типография (51)).

^c В показатель по ЮНИДО включены оперативный бюджет и расходы на техническое сотрудничество; в показатель по МАГАТЭ включены сметные оценки добровольных взносов в Фонд технического сотрудничества.