



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/45/1001
25 April 1991
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок пятая сессия
Пункт 117 повестки дня
ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО
И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Письмо представителей Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии
и Швеции при Организации Объединенных Наций от 25 апреля
1991 года на имя Генерального секретаря

От имени правительств пяти стран Северной Европы - Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции - имеем честь препроводить настоящим совместный документ стран Северной Европы для обсуждения по вопросу Реформа и перестройка экономического и социального секторов Организации Объединенных Наций (см. приложение).

Были бы признательны Вам за распространение настоящего письма и прилагаемого текста в качестве официального документа Генеральной Ассамблеи по пункту 117 повестки дня.

Ханс КЛИНГЕНБЕРГ
Советник-посланник
Временный поверенный в делах Дании
при Организации Объединенных Наций

Д-р Клаус ТЁРНУДД
Посол
Постоянный представитель Финляндия
при Организации Объединенных Наций

Бенедикт ГРЁНДАЛЬ
Посол
Постоянный представитель Исландии
при Организации Объединенных Наций

Мартин ХУСЛИД
Посол
Постоянный представитель Норвегии
при Организации Объединенных Наций

Ян ЭЛИАССОН
Посол
Постоянный представитель Швеции
при Организации Объединенных Наций

ПРИЛОЖЕНИЕ

Реформа и перестройка экономического и социального секторов Организации Объединенных Наций: предварительный проект основных целей и мер

(Документ для обсуждения, представленный странами Северной Европы)

1. Исходные посылки

1.1. В мире, характеризующемся растущей взаимозависимостью, Организация Объединенных Наций играет очевидную роль в рассмотрении ряда глобальных проблем. Необходимость укрепления возможностей Организации Объединенных Наций по решению этих проблем приобретает все более настоятельный характер. Следует повысить эффективность и действенность Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях.

Необходимость реформы назрела уже давно. Понятно, что нынешняя политическая обстановка в мире - "завершение "холодной войны" - обеспечивает возможность осуществления подлинной реформы с целью повышения эффективности и действенности Организации Объединенных Наций, т.е. открывает новые политические перспективы.

1.2. Предполагается, что суть реформы касается степени гибкости и адаптируемости Организации в плане выполнения ею своих задач. В быстро меняющемся мире, в котором накапливается все больше политических, экономических и социальных проблем, важнейшим мерилom успеха или неудачи является способность производить перемены и уделять основное внимание самым насущным задачам. В этой перспективе реформа понимается как упорядоченный процесс организационных изменений и определения политических приоритетов.

1.3. Важной посылкой является "стоимостная нейтральность", предполагающая, что реформа не направлена ни на сокращение, ни на увеличение общего бюджета Организации Объединенных Наций; любые сэкономленные средства должны возвращаться в систему для использования в целях осуществления приоритетных проектов. Кроме того, более совершенное функционирование Организации Объединенных Наций приведет к тому, что правительства будут относиться к ней с большим доверием, и поэтому ей будет легче получать дополнительные финансовые средства.

2. Проблемы

2.1. В рамках ряда проводившихся исследований и предыдущих усилий по проведению реформы неизменно выявлялись два основных недостатка или (относительных) "кризиса" системы Организации Объединенных Наций, которые взаимосвязаны между собой. Один из них имеет внешний характер, и его можно назвать "кризисом значимости", который сочетается с маргинализацией. Другой имеет внутренний характер, и его можно назвать "кризисом управления", который сочетается с фрагментацией. Расширение круга проблем, которыми занимается Организация Объединенных Наций, является одним из наиболее проблематичных проявлений этих недостатков.

2.2. Проблема маргинализации является многогранной проблемой. Она подразумевает относительно плохую информированность государств-членов или отсутствие политического внимания с их стороны. Только в редких случаях ими направляются представители высокого уровня. Еще один аспект касается относительной неспособности рассматривать имеющие решающее значение и/или возникающие глобальные проблемы. Кризис значимости также подразумевает утрату Организацией своего значения на фоне возрастающей роли других учреждений.

2.3. Проблемы управления, наблюдающиеся в отношениях между Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом, вспомогательными органами, программами и фондами Организации Объединенных Наций и специализированными учреждениями и в рамках каждого учреждения, являются очевидными. Не совершенная и во многих случаях неэффективная система управления также приводит к растущей фрагментации. В настоящее время подлинная координация наблюдается весьма редко, что приводит к дублированию работы и сокращению возможностей по рассмотрению новых проблем. Директивные и руководящие указания, исходящие от центральных органов, зачастую носят расплывчатый характер и нуждаются в уточнении с точки зрения обеспечения необходимых ориентировок.

3. Цели

3.1. Для того чтобы система Организации Объединенных Наций была способна заниматься крупнейшими проблемами будущего, необходимо пересмотреть как ее подход, так и ее внутреннюю организацию и методы работы. Согласованная в широком плане общая цель Организации Объединенных Наций заключается в том, чтобы лучше реагировать на нынешние и возникающие политические, экономические и социальные проблемы глобального и жизненно важного характера, с тем чтобы содействовать их решению.

3.2. Декларация о международном экономическом сотрудничестве, а также Международная стратегия развития на четвертое Десятилетие развития Организации Объединенных Наций многогранно и всесторонне отражают широкий круг вопросов, которыми занимается Организация Объединенных Наций в экономической и социальной областях. Вместе с тем для наилучшего использования ограниченных ресурсов Организации Объединенных Наций роль Организации (ее как нормотворческой, так и функциональной роль) в экономической и социальной областях должна быть определена более конкретно. Мы должны сосредоточивать свое внимание на вопросах, в решение которых Организация Объединенных Наций наиболее способна внести непосредственный, весомый и практический вклад, не умаляя при этом значения функций Организации, касающихся обсуждения вопросов и контроля.

По нашему мнению, одна из наиболее полезных функций Организации Объединенных Наций в экономической области связана с областью развития людских ресурсов. Образование, охрана здоровья, народонаселение, энергетика, потоки беженцев, ограничение последствий стихийных бедствий и борьба с бедностью являются областями, в которых система Организации Объединенных Наций должна обладать особой компетенцией. Еще одной крупной задачей Организации Объединенных Наций должно быть содействие охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития.

Эти широкие основные цели резюмированы в виде целей реформы, изложенных в резолюции 45/177 Генеральной Ассамблеи, следующим образом:

"... необходимость более эффективного и действенного функционирования межправительственного механизма системы Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях в целях более полного учета потребностей укрепления международного экономического сотрудничества и содействие развитию развивающихся стран".

3.3. Цель эффективности понимается как показатель внутреннего функционирования с такими ключевыми аспектами, как:

- эффективность с точки зрения затрат;
- рационализация работы и процедур;
- оптимальное руководство и управление.

3.4. Эффективность понимается главным образом с точки зрения "внешней" эффективности деятельности и в связи с оптимальным выполнением задач:

- способность определять и пересматривать приоритеты и оптимальным образом выполнять приоритетные задачи;
- способность адаптироваться по отношению к изменению проблем и окружающей среды;
- степень реагирования на политические установки.

3.5. Этих целей можно достигнуть только за счет вовлечения в конечном итоге всей системы Организации Объединенных Наций в процесс осуществления реформы. Необходимо более четко определить соответствующие роли и задачи различных организаций и органов, с тем чтобы они дополняли усилия друг друга и образовывали единое целое. Необходимо определить вопросы, в решение которых Организация Объединенных Наций может внести конкретный вклад, и сосредоточить усилия на этих областях. Организация Объединенных Наций не может и не должна заниматься всеми вопросами, стоящими перед международным сообществом; напротив, она должна сосредоточивать свое внимание на тех областях, в которых эта всемирная организация обладает сравнительными преимуществами, и прежде всего на проблемах взаимозависимости, для решения которых необходимо более активное международное сотрудничество.

4. Программа реформ

4.1. Изложенное выше позволяет сделать вывод о том, что на возобновленной сессии возможно принятие ряда полезных пакетов решений:

Первый пакет решений связан с принятием ряда конкретных мер по проведению реформы и мероприятий по осуществлению этих мер и контролю за ними. Такие меры могли бы, в частности, касаться цели обеспечения эффективности и рационального функционирования системы.

Второй пакет решений мог бы включать соглашение о дальнейших целях проведения реформы и порядке действий и программе, направленных на достижение этих целей. Цели, которые предстоит установить, охватывали бы аспекты обеспечения как действенности, так и эффективности системы Организации Объединенных Наций, включая следующие элементы:

- совершенствование руководства как оперативными мероприятиями, так и нормативной деятельностью Организации Объединенных Наций
- способность системы реагировать на возникающие вопросы, касающиеся "бомб замедленного действия", а также чрезвычайных ситуаций
- установление приоритетов
- совершенствование глобальной системы оповещения и информации.

4.2. Во исполнение обрисованных выше перспективных задач и в целях согласования на предстоящем в апреле совещании возможно большего числа вопросов с установлением реалистичных сроков осуществления или дальнейшего рассмотрения предлагаются следующие меры по проведению реформы и ее цели:

Генеральная Ассамблея, включая Второй и Третий комитеты

1. Заменить там, где это необходимо, нынешнюю систему принятия резолюций системой представления резюме председателя (которая последовательно применялась бы в рамках межправительственной системы).
2. Пересмотреть существующий порядок организации сессий, ориентируясь в качестве альтернативы на возможность созыва совещаний по мере необходимости.
3. Внедрить более избирательный подход к рассмотрению вопросов и механизм снятия пунктов с повестки дня, как только становится ясным, что они не служат более достижению той или иной полезной цели.
4. Скорректировать и упростить повестки дня в целях более эффективного разделения задач с Экономическим и Социальным Советом.
5. Расширить практику использования неофициальных совещаний со знаменитыми выдающимися личностями и экспертами по возможности с их перерастанием в своего рода "слушания".

Экономический и Социальный Совет

1. Более эффективное разделение задач со Вторым и Третьим комитетами Генеральной Ассамблеи. В особых случаях Генеральная Ассамблея могла бы наделять Экономический и Социальный Совет полномочиями принимать окончательные решения по докладам вспомогательных органов.
2. Следует добиваться более экономичной организации работы сессий, в этой связи подлежит дальнейшему изучению возможность проведения в одном месте сессий, созываемых поочередно в разных местах.

3. Можно было бы скорректировать формат проведения общих прений, с тем чтобы повысить степень их взаимодополняемости с общими прениями в комитетах Генеральной Ассамблеи, рассмотреть вариант, связанный с их отменой или, возможно, большей ориентацией на конкретные темы.

Одним из вариантов могло бы стать проведение на высоком уровне тематической дискуссии по одному или нескольким вопросам социального-экономического характера, имеющим большое международное значение, возможно, в рамках отдельной сессии.

Необходим междисциплинарный подход; активное участие в обсуждении должны принимать главы учреждений и других заинтересованных органов; должны быть представлены государства-члены.

Прения должны основываться на едином документе Секретариата и вести к выработке согласованного директивного документа.

4. Необходимо повышать эффективность координации действий вспомогательных органов и специализированных учреждений.

От глав учреждений следует ожидать личного участия в слушаниях, проводимых в Экономическом и Социальном Совете. Частое проведение неофициальных заседаний обеспечило бы более открытым и эффективным обмен мнениями.

Создание соответствующей структуры комитетов Совета также способствовало бы обеспечению действенной координации.

Решения Экономического и Социального Совета должны быть нацелены на вынесение конкретных рекомендаций и выдвижение руководящих принципов в ответ на представленные на рассмотрение доклады.

В случае необходимости для рассмотрения конкретных оперативных вопросов могли бы созываться специальные сессии Совета.

В дополнение к рассмотрению конкретных проблем в области координации в связи с деятельностью Организации Объединенных Наций Экономическому и Социальному Совету следует отводить достаточно времени для рассмотрения новых и возникающих вопросов, чрезвычайных ситуаций и экологических угроз и ставить своей целью разработку практических выводов в плане координации деятельности Организации Объединенных Наций.

5. Экономическому и Социальному Совету следует сосредоточивать внимание на одном-двух крупных вопросах в год, на проблемах, масштабность которых позволяет рассматривать их как несущие угрозу мировой экономике, социальной структуре или окружающей среде в глобальных масштабах.

Вспомогательные органы

Следует пересмотреть существующий порядок, при котором нередко одни и те же представители в Организации Объединенных Наций участвуют в работе всех органов, занимающихся рассмотрением одних и тех же вопросов, выдвигая мало

новых идей в процессе обсуждения. Основным органом для проведения общих прений по вопросам политики является Экономический и Социальный Совет, и поэтому он должен служить надлежащим форумом для проведения дискуссий по вопросам политики, которые в настоящее время разворачиваются во вспомогательных органах. Следует серьезно подумать над тем, каковы возможности более эффективного осуществления мандатов следующих органов, на многие из которых возложены весьма важные обязанности, на основе их перехода на экспертную основу или слияния с другими органами:

1. Комитет по освоению и использованию новых и возобновляемых источников энергии.
2. Сопещение на высоком уровне по обзору технического сотрудничества между развивающимися странами.
3. Комитет по природным ресурсам.
4. Межправительственный комитет по науке и технике в целях развития.

Секретариат

1. Некоторые высказывают предположение о том, что преобладающую часть возможных целей реформы и мер по ее проведению следует оставить для последующего рассмотрения новым Генеральным секретарем в 1992 году. Другие же решительно отстаивают мнение, согласно которому с учетом широкого опыта, накопленного нынешним Генеральным секретарем, государствам-членам следует попросить его изложить свои взгляды и предложения в отношении реформы Секретариата до ухода в отставку. К какому бы результату эти дебаты ни привели, весьма многое говорит в пользу принятия решений в отношении всех прямых последствий перестройки организационной структуры Секретариата, по которым будет достигнуто согласие на возобновленной сессии в апреле.
2. Следует укрепить потенциал Секретариата в целях расширения его возможностей по выявлению возникающих вопросов и потенциальных проблем. Более тесными должны стать связи между подразделениями, занимающимися политическими, экономическими и социальными вопросами. Необходимо провести внутренние реформы в Секретариате для обеспечения эффективного использования имеющихся ресурсов. Одной из основных целей при этом должно быть создание такого секретариата, который снискал бы себе признание в качестве действенного центра, обладающего полномочиями в вопросах координации и управления, а также одного из наиболее авторитетных центров в нормативной области.
3. Следует укрепить имеющую решающее значение функцию координации действий в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций. Идеи и предложения, высказанные Уркхартом и Чайлдерсом в публикации "Миру необходим лидер: завтрашний день Организации Объединенных Наций" ("A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations"), заслуживают серьезного изучения. Аналогичным образом следует укрепить потенциал общесистемного управления посредством координации, руководства в соответствии с поставленными целями, сотрудничества и других мер.

4. Государствам-членам следует с большей сдержанностью обращаться к Секретариату с просьбами о представлении докладов. При любой возможности следует пытаться консолидировать доклады. Следует повысить общее качество докладов путем повышения их значения для обсуждений на основе сосредоточения внимания в них на открывающихся перед делегациями в рамках системы Организации Объединенных Наций вариантах политики.

5. Неспособность системы Организации Объединенных Наций эффективно функционировать в области оказания гуманитарной помощи и проведения чрезвычайных операций не вызывает сомнения. Надлежит полностью пересмотреть соответствующие мандаты, организационные структуры, вопросы руководства и адекватности финансирования.
