



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

A/51/124
E/1996/44
6 May 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят первая сессия

Основная сессия 1996 года

Пункт 115 первоначального перечня*

Пункт 4 предварительной повестки дня**

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-КООПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ
И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

Общие помещения и услуги системы Организации Объединенных Наций
на местах

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета замечания Административного комитета по координации по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Общие помещения и услуги системы Организации Объединенных Наций на местах" (А/49/629, см. также E/1996/43).

* А/51/50.

** E/1996/100, будет издан позднее.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Замечания Административного комитета по координации

I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. Генеральная Ассамблея рассматривала вопрос об общих помещениях и услугах на местах уже несколько раз, в частности в своих резолюциях 44/211 от 22 декабря 1989 года, 46/219 от 20 декабря 1991 года, 47/199 от 22 декабря 1992 года и 48/209 от 21 декабря 1993 года. Совсем недавно в ходе подготовки к проведению в 1995 году трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь высказал следующую рекомендацию:

"Основываясь на предыдущих резолюциях, Генеральная Ассамблея могла бы рекомендовать, чтобы на страновом уровне организации системы Организации Объединенных Наций размещались, как правило, в общих помещениях, когда это экономически целесообразно. Она могла бы рекомендовать далее предпринять все усилия к тому, чтобы организовать совместное обслуживание на местах". (A/50/202, пункт 105).

2. В своей резолюции 50/120 от 20 декабря 1995 года Генеральная Ассамблея просила Объединенную консультативную группу по вопросам политики (ОКГП) и, в максимально возможной степени, специализированные учреждения существенно повысить целевой показатель в отношении совместного использования помещений на основе анализа затрат и результатов, не допуская увеличения бремени, ложащегося на страны пребывания. Прежде всего, Генеральный секретарь представит доклад о мерах по выполнению этой просьбы Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии 1996 года.

II. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

3. В докладе Объединенной инспекционной группы (ОИГ), озаглавленном "Общие помещения и услуги системы Организации Объединенных Наций на местах" (A/49/629), рассматривается важный вопрос, который постоянно находился в поле зрения системы Организации Объединенных Наций, входящих в нее организаций-членов, их руководящих органов, а также межучрежденческих механизмов, включая Консультативный комитет по программе и оперативным вопросам (ККПОВ) Административного комитета по координации (АКК) и ОКГП. Генеральный секретарь представлял информацию о ходе работы по решению этого вопроса Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее в своих ежегодных докладах об оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития. Кроме того, как было отмечено выше, Ассамблея неоднократно рассматривала этот вопрос и вырабатывала руководящие указания для системы Организации Объединенных Наций. Одно из общих соображений, содержащееся во всех решениях Генеральной Ассамблеи, касается обеспечения того, чтобы меры в этом направлении не влекли за собой дополнительных затрат со стороны правительств принимающих стран или организаций, входящих в систему Организации Объединенных Наций a/. Поэтому на протяжении нескольких последних лет ОКГП уделяла повышенное внимание объединению помещений в тех странах, где расходы по аренде помещений были признаны высокими и где создание новых офисов привело бы к уменьшению объема ежемесячных платежей и облегчило бы процесс объединения административных инфраструктур.

4. АКК неизменно проводил политику, направленную на то, чтобы поддерживать, когда это возможно, совместное использование помещений учреждениями и программами, входящими в систему Организации Объединенных Наций. Поэтому ряд учреждений (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) не согласны с содержащимся в пункте 15 доклада ОИГ заявлением, которое, по их мнению, вводит в заблуждение и не соответствует действительности. Перечень "совместно используемых" и, соответственно, "отдельных" помещений, приводимый в приложении к докладу ОИГ, не позволяет судить о том, является ли предполагаемый "отказ" ФАО более или менее "принципиальной" позицией, чем позиция других учреждений и программ Организации Объединенных Наций.

5. АКК соглашается с тем, что во многих случаях совместное пользование услугами и помещениями должно в принципе принести финансовые выгоды, но при этом предостерегает, что не следует слишком полагаться на результаты анализа затрат/ эффективности, представленные в таблицах 4 и 5 доклада ОИГ. В этих таблицах содержатся сопоставительные данные о расходах на аренду и строительство, которые не учитывают обесценения капитальных активов и, как представляется, основываются на посылках, которые не учитывают нынешнее финансовое положение, в частности в том, что касается предполагаемых показателей инфляции, затрат на строительство, капитальных затрат и т.д. Кроме того, в таблицах не учитываются возможности бесплатного предоставления помещений и предоставления взносов наличными для покрытия затрат на аренду, которыми располагают организации во многих местах базирования.

6. Следует также высказать предостережение по поводу принятия на себя долгосрочных финансовых обязательств в то время, когда многие организации находятся в трудном финансовом положении и существует значительная неопределенность в отношении объема поступлений и будущей деятельности по программам. Поэтому необходим больший объем информации, касающейся накопленного опыта в деле организации участия частного сектора в финансировании, юридических форм такого участия и наличия в каждой участвующей организации юридической базы, позволяющей ей брать на себя долгосрочные обязательства, которые можно рассматривать в качестве долгосрочных ссуд. Программа использования общих помещений должна осуществляться при тщательном финансовом анализе каждой конкретной ситуации с учетом опыта, накопленного в последние годы участниками разработанной ОКГП программы использования общих помещений. Будущие программы строительства должны осуществляться на основе письменных соглашений между участвующими организациями. В таких соглашениях должны содержаться четкие положения, касающиеся распределения расходов между участниками строительства, а также положения, предусматривающие возможность увеличения или уменьшения со временем потребностей отдельных организаций в помещениях в зависимости от изменения объема деятельности по программам.

7. В пункте 76 доклада ОИГ утверждается, что различия в административных и финансовых правилах и процедурах организаций являются, как было установлено, большим препятствием для централизованного оказания услуг по поддержке программ. АКК считает, что в них больше сходства, нежели различий и что различия в правилах и процедурах не помешали организациям наладить активное сотрудничество в ряде мест службы.

8. Ряд членов АКК подчеркнули, что в докладе слишком большое внимание уделено конкретному опыту программ и учреждений Организации Объединенных Наций, входящих в состав ОКГП, и в силу этого не учтены различия в потребностях в помещениях, обусловленные разными функциями отделений на местах тех организаций и программ, которые входят в состав ОКГП, и

специализированных учреждений, которые в большинстве случаев должны обеспечивать как "оперативное", так и "нормативное" обслуживание всех их мероприятий.

9. ВОЗ в полной мере поддерживает концепцию использования общих помещений на местах, однако отметила, что ее деятельность в области технического сотрудничества и предоставления поддержки на страновом уровне часто обуславливает необходимость того, чтобы представительство ВОЗ располагалось недалеко от министерства здравоохранения. Поэтому ВОЗ продолжает считать, что в каждом конкретном случае необходимо исходить из местных условий, с тем чтобы при решении вопроса о месте расположения местного представительства обеспечить надлежащее удовлетворение потребностей как правительства принимающей страны, так и самого учреждения.

10. Другая проблема, на которую указали организации, входящие в систему, заключается в том, что, как представляется, в ряде мест в докладе проблемы, связанные с осуществлением политики децентрализации или с согласованием, в желаемой или возможной степени, административных процедур, отождествляются с вопросом, касающимся общих помещений.

11. Члены АКК отмечают, что в докладе охвачены "общие помещения и услуги" и что применительно к услугам проводится разумное различие между услугами для программ и услугами для сотрудников. Что касается последних услуг, то было бы целесообразно продолжить анализ связанных с ними практических формулировок.

12. С учетом изложенных выше общих замечаний АКК подтверждает отраженную в пункте 14 доклада ОИГ принципиальную позицию, которая ранее была доведена Генеральным секретарем до сведения государств-членов в упоминавшихся выше докладах.

III. ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендация 1 – Директивный мандат для специализированных учреждений

"Соответствующие положения резолюций Генеральной Ассамблеи, касающиеся общих помещений и услуг на местах, должны быть далее представлены специализированными учреждениями своим руководящим органам, которым следует предоставить своим секретариатам более подробные директивные мандаты по рассматриваемому в настоящем докладе вопросу в рамках выполнения своих договорных обязательств по соглашениям о взаимоотношениях с Организацией Объединенных Наций, которые были ими заключены и ратифицированы".

13. Члены АКК подчеркнули, что соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи регулярно доводились до сведения их руководящих органов.

14. АКК считает, что он обладает достаточным директивным мандатом, если исходить из положений Соглашения о взаимоотношениях с Организацией Объединенных Наций, упоминаемого в докладе, для участия, насколько это практически возможно, в осуществлении любой программы, касающейся использования общих помещений и услуг в рамках системы Организации Объединенных Наций. Хотя могут возникать проблемы практического характера, нет, как представляется, потенциальных юридических препятствий для такого участия, если не считать препятствий, обусловленных уставными положениями, которые предусматривают, например, трехстороннюю структуру Международной организации труда (МОТ), и которые, в любом случае, директивные органы были бы не вправе изменить.

Рекомендация 2 – Стандартное соглашение о представительстве

"Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в его качестве Председателя АКК следует приступить к проведению консультаций со всеми соответствующими сторонами для подготовки, в пределах возможного, нового стандартного соглашения о представительстве для всех представительств на местах в системе Организации Объединенных Наций. В этом соглашении следует, в частности:

- a) дать конкретное толкование применительно к деятельности на страновом уровне соответствующих статей соглашений о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями, касающихся максимального расширения системы общих помещений и услуг и устранения конкуренции и дублирования в том, что касается ресурсов, которыми располагают стороны;
- b) более полно отразить резолюции Генеральной Ассамблеи по вопросу об общих помещениях и услугах на местах, а также другие директивные указания, касающиеся оперативной деятельности в целях развития, уделив при этом особое внимание вопросу о максимальном согласовании такой деятельности и координационных полномочиях и роли координатора-резидента;
- c) предусмотреть четко сформулированное положение, разрешающее организациям системы Организации Объединенных Наций предоставлять, когда и если это необходимо, своему персоналу на местах основные услуги без ограничений и запретов;
- d) учесть необходимость сокращения финансовых расходов на представительства на местах системы Организации Объединенных Наций, которые несут принимающие правительства бедных и наименее развитых стран".

15. Некоторые члены АКК подчеркнули, что они заинтересованы в участии в подготовке стандартного соглашения о представительстве, поскольку эта работа в определенной мере связана с разработкой стандартных положений соглашения о представительстве на местах с правительствами принимающих стран. Такое соглашение должно привести к сокращению времени, затрачиваемого правительствами и организациями на переговоры, и к заключению соглашений, позволяющих лучше учитывать конкретные ситуации и нужды соответствующих стран и конкретные потребности учреждений.

16. При этом была высказана та точка зрения, что принятие государствами-членами нового стандартного соглашения о представительстве может оказаться весьма трудной задачей, так как это потребует пересмотра или аннулирования соглашений, достигнутых с различными организациями и программами системы Организации Объединенных Наций. В этой связи следует напомнить, что полевые структуры специализированных учреждений создаются не только для поддержки "оперативной" деятельности, но и для содействия участию страны в их "нормативной" деятельности и предоставления технических консультативных услуг правительствам принимающих стран.

Рекомендация 3 – Административный комитет по координации

"Учитывая значительные финансовые и иные выгоды, которые организации системы Организации Объединенных Наций извлекут из разработки всемирной программы использования общих помещений и услуг, предлагаемой в настоящем докладе, исполнительным главам, входящим в АКК, следует, в частности:

- a) учредить специальную целевую группу для разработки и совершенствования, при содействии со стороны ОКГП/ПОПУ, правовых, финансовых и иных практических процедур осуществления такой программы в рамках среднесрочной или долгосрочной стратегии, нацеленной на существенное сокращение накладных расходов, связанных с осуществлением их организациями программ и проектов на местах, и улучшения социального обслуживания персонала этих организаций в местах службы со сложными условиями. Целевая группа должна представить доклад на закрытом заседании АКК осенью 1995 года;
- b) рассмотреть возможность преобразования ОКГП/ПОПУ в подкомитет или группу АКК с мандатом на разработку и осуществление описанной в настоящем докладе программы использования общих помещений и услуг. Круг полномочий, штатное расписание, бюджет и структура управления такой группы должны быть разработаны специальной целевой группой, которую рекомендовано создать в пункте a выше;
- c) направить, с учетом рекомендаций 1 и 2, четкие указания своим представителям на местах принять активное участие в обсуждениях и мероприятиях, связанных с вопросом об использовании общих помещений и услуг, на страновом уровне".

17. АКК продолжает придерживаться той позиции, что меры, которые надлежит принять АКК, должны основываться на результатах обсуждений с участием всех заинтересованных учреждений в рамках надлежащих форумов.

18. АКК согласен с тем, что в этих обсуждениях должны принимать участие не только те учреждения и программы, которые представлены в ОКГП. Что касается рекомендаций об учреждении специальной целевой группы и преобразовании ОКГП/ПОПУ в подкомитет или группу АКК, то АКК считает, что его существующий вспомогательный механизм, в частности ККПОВ, который уже занимался рассмотрением соответствующих вопросов, должен по-прежнему заниматься ими, консультируясь, при необходимости, с другими органами, например Консультативный комитет по административным вопросам. Поэтому не следует создавать новый механизм. Кроме того, внимание вновь обращается на принципиальное различие между членами ОКГП и специализированными учреждениями, которое существенно влияет на их потребности в плане представительства на местах.

19. Члены АКК поддерживают позицию Генерального секретаря, изложенную в его докладе о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, упоминаемом в пункте 1 выше.

Примечания

a/ В пункте 42 своей резолюции 47/199 Генеральная Ассамблея признала важное значение фактора расходов и указала, что обеспечение использования общих помещений и

объединение административных инфраструктур не должны приводить к увеличению расходов системы Организации Объединенных Наций или развивающихся стран.
