



## Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/51/686  
20 November 1996  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят первая сессия  
Пункт 112 повестки дня

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО  
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Общие службы в Центральном учреждениях  
Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Общие службы в Центральном учреждениях Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/96/5).

**ОБЩИЕ СЛУЖБЫ В ЦЕНТРАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовлено

Омеро Л. Эрнандесом  
Раулем Кихано

**ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА**



Женева  
1996 год

## СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сокращения . . . . .		v
СВОДНОЕ РЕЗЮМЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ . . . . .		vi
I. ВВЕДЕНИЕ . . . . .	1 - 12	1
II. ОБЩИЙ ОБЗОР . . . . .	13 - 44	4
A. Сеть электросвязи . . . . .	15 - 18	5
B. Комплексная система управленческой информации (ИМИС) . . . . .	19 - 21	6
C. Правовая служба . . . . .	22 - 24	7
D. Конференционные службы . . . . .	25 - 28	7
E. Общественная информация . . . . .	29 - 30	8
F. Медицинская служба . . . . .	31 - 32	9
G. Закупки . . . . .	33 - 35	9
H. Организация поездок . . . . .	36 - 38	10
I. Управление зданиями . . . . .	39	11
J. Безопасность и охрана . . . . .	40	11
K. Курьерская и почтовая связь . . . . .	41 - 42	11
L. Страхование . . . . .	43 - 44	12
III. ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ . . . . .	45 - 61	13
A. Сфера охвата . . . . .	45 - 46	13
B. Структура . . . . .	47	13
C. Организация . . . . .	48 - 50	15
D. Составление бюджетов и формулы возмещения расходов . . . . .	51 - 55	17
E. Укомплектование штатов . . . . .	56	19

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
F. Контрольные комитеты пользователей . . . . .	57	19
G. Качество и эффективность . . . . .	58	20
H. Отчетность . . . . .	59 - 60	20
I. Итоговые обобщения . . . . .	61	21
IV. <b>НОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ</b> . . . . .	<b>62 - 76</b>	<b>21</b>
A. Основные принципы . . . . .	62	21
B. Главные цели . . . . .	63	22
C. Общие руководящие принципы . . . . .	64 - 65	23
D. Расширение сферы деятельности общих служб . . . . .	66 - 74	23
E. Политическое руководство . . . . .	75 - 76	27

ТАБЛИЦЫ

1. Сфера охвата общими услугами . . . . .	14
2. Структура общих служб . . . . .	15
3. Управление общими службами . . . . .	16
4. Качество и эффективность функционирования общих служб по оценке ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА . . . . .	20

## Сокращения

МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МУЗ	Межучрежденческое управление Организации Объединенных Наций по закупкам
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОКГП	Объединенная консультативная группа по вопросам политики
ОКГП/ПОПС	Проект по общим помещениям и службам ОКГП
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
УПВ	Управление по правовым вопросам
УЛР	Управление людских ресурсов
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
УОПООН	Управление по обслуживанию проектов Организации Объединенных Наций
ЮНОВ	Отделение Организации Объединенных Наций в Вене
ВМЦ	Венский международный центр
МПП	Мировая продовольственная программа

## СВОДНОЕ РЕЗЮМЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Директивные указания по общим службам в рамках системы Организации Объединенных Наций конкретны с точки зрения поставленных целей: добиваться административного и технического единообразия, обеспечивать наиболее эффективное использование персонала и ресурсов и избегать создания и использования конкурирующих или дублирующих друг друга механизмов и служб. В настоящем докладе инспекторы оценивают то, как эти и смежные цели реализуются Организацией Объединенных Наций и ассоциированными с нею программами и фондами (ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и УОПООН), которые удобно расположены в одной штаб-квартире и имеют другие общие черты, такие, как общий устав, юридическое лицо, финансовые и кадровые правила, членский состав, клиентуру и т.д.

Инспекторы отмечают, что, хотя Организация Объединенных Наций предоставляет программам и фондам возможность пользоваться рядом служб на основе возмещения расходов, лишь немногие из этих служб отвечают контрольным параметрам подлинной общей службы, которая работала бы на основе перечисленных в настоящем документе принципов. На данный момент лишь 3 процента от общего объема административных и программных вспомогательных ресурсов в общей штаб-квартире указанных организаций приходится на механизмы общих служб.

Кроме того, хотя большинство общих служб в Центральном учреждении выполняет функции, охватывающие систему Организации Объединенных Наций в целом, их уникальная роль в качестве инструмента обеспечения согласованного и эффективного с точки зрения затрат функционирования системы Организации Объединенных Наций еще должным образом не признана и не закреплена в рамках Секретариата. Кроме того, программы и фонды, у которых весьма много общего, пока не имеют общих служб, конкретно ориентированных на их общие нужды. Соответственно, инспекторы предлагают следующие основные рекомендации, обращая в то же время внимание на другие рекомендации в тексте по конкретным отдельным общим службам.

### Рекомендация 1: Директивное руководство

- a) Генеральная Ассамблея может пожелать обеспечить директивное руководство по вопросу общих служб в Центральном учреждении:
  - i) утвердив новую концепцию общих служб, предложенную в главе IV настоящего доклада;
  - ii) предложив соответствующим организациям постепенно объединить большинство своих неуставных и неключевых функций в рамках механизма общих служб в течение пятилетнего периода;
- b) Генеральная Ассамблея могла бы также включать на регулярной основе в свою повестку дня пункт, касающийся общих служб, и предложить Генеральному секретарю каждые два года представлять в контексте своих предложений по бюджету по программам доклад о прогрессе, достигнутом в этой области;
- c) исполнительные советы программ и фондов также должны затребовать от своих соответствующих секретариатов представление каждые два года докладов о достигнутом прогрессе в укреплении общих служб в Центральном учреждении и в отделениях на местах.

## Рекомендация 2: План осуществления

В дополнение к рекомендации 1а выше Генеральный секретарь и административные руководители программ и фондов должны совместно принять необходимые меры по разработке и согласованию плана действий с целью постепенного создания общих служб в Центральных учреждениях с учетом целей, руководящих принципов и других предложений, содержащихся в главе IV. Этот план осуществления, среди прочего, должен охватывать следующее:

- a) с одной стороны, перечень служб, которыми будут совместно пользоваться все организации в Центральных учреждениях, и, с другой стороны, группу служб, которыми будут совместно пользоваться лишь программы и фонды;
- b) меры по повышению качества и эффективности работы существующих общих служб, включая в необходимых случаях общие принципы, изложенные в главе IV, с особым упором на необходимость анализа затрат и выгод, эффективно действующих контрольных комитетов пользователей и транспарентной и справедливой формулы совместного несения расходов и других новаторских механизмов оказания услуг и управления ими, включая привлечение внешних подрядчиков в рамках общей политики и контракта;
- c) ежегодно устанавливаемые контрольные цели для отслеживания прогресса в становлении новых общих служб в двух основных группах, предлагаемых в пункте a выше и в пунктах 66-67;
- d) создание механизмов взаимодействия между общими службами в Центральных учреждениях и в других местах службы, особенно в полевых условиях;
- e) дальнейшую стандартизацию оперативной политики, административных правил и процедур и технических спецификаций по каждому направлению деятельности общих служб;
- f) методологию совместного контроля и оценки эффективности, затрат и выгод и удовлетворенности пользователей услугами общих служб.

## Рекомендация 3: Расширение общесистемной роли общих служб

С учетом того, что ряд общих служб, управляемых Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций, имеет широкие, охватывающие всю систему обязанности, включая, в частности, содействие интеграции и эффективности оперативной деятельности в рамках Секретариата и общей системы в целом, следует расширить и должным образом закрепить особую роль этих служб в рамках Секретариата для обеспечения того, чтобы, среди прочего:

- a) их бюджетные и кадровые ресурсы полностью и всегда соответствовали их обязанностям и задачам в рамках общей системы;
- b) они действовали, насколько это возможно, на основе самообеспечения через более рациональную систему распределения бремени расходов между всеми пользователями (за исключением политических органов), которые могли бы иметь для этой цели отдельные бюджетные статьи и счета общих служб;
- c) они имели полномочия и обладали самостоятельностью в плане эффективного управления своими бюджетными и кадровыми ресурсами при возложении основной ответственности на должным образом уполномоченный контрольный комитет пользователей, в котором должны быть представлены все организации-пользователи.

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Выгоды, которые дают общие службы (или объединенное, совместное или партнерское использование служб поддержки программ), признавались государствами-членами со времени создания общей системы Организации Объединенных Наций. Например, необходимость создания общих служб оговаривается в соглашениях о взаимоотношениях 1/, которые дают юридическую основу для функционирования общей системы.

2. В стандартной статье этих соглашений, касающейся "административных и технических услуг", предусматривается, в частности, что Организация Объединенных Наций и специализированные учреждения "в целях обеспечения административного и технического единообразия и наиболее эффективного использования персонала и ресурсов признают желательным избегать, по мере возможности, создания и использования конкурирующих или дублирующих друг друга механизмов и служб, обслуживающих Организацию Объединенных Наций и специализированные учреждения". В той же статье Организация Объединенных Наций и специализированные учреждения далее "соглашаются проводить взаимные консультации относительно создания и использования общих административных и технических служб и механизмов в той мере, в какой создание и использование таких служб по результатам периодических обзоров может быть сочтено практически осуществимым и целесообразным".

3. Хотя приведенные выше цитаты касаются конкретно Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, следует помнить, что со времени своего создания в 1946 году, когда были заключены первые соглашения о взаимоотношениях, общая система Организации Объединенных Наций расширилась, включив в себя, например, связанные с Организацией Объединенных Наций программы и фонды (далее именуемые ассоциированными программами), такие, как ЮНИСЕФ, УВКБ, ПРООН, МПП, ЮНФПА и УОПООН. Хотя эти организации имеют отдельные бюджеты по программам, а также решают глобальные задачи и осуществляют глобальные операции, аналогичные тем, которые осуществляются специализированными учреждениями, они не имеют отдельного правового или уставного статуса специализированных учреждений. Поэтому для этих организаций, связанных с Организацией Объединенных Наций, потребность в создании общих служб стоит особо остро.

4. Приведенные в пункте 2 выше цитаты также весьма конкретны в отношении тех целей, которыми следует руководствоваться при создании общих служб:

- a) добиться административного и технического единообразия;
- b) обеспечить наиболее эффективное использование персонала и ресурсов;
- c) избегать создания и использования конкурирующих или дублирующих друг друга механизмов и служб.

5. Эти цели были подтверждены Генеральной Ассамблеей в ряде принятых за последние несколько лет резолюций 2/ об оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций. В этих резолюциях содержатся положения, требующие от организаций системы использования общих помещений и служб 3/ в своих отделениях на местах, с тем чтобы сократить накладные расходы и в то же время улучшить координацию, согласованность и результативность проведения оперативной деятельности.



6. Из вышеприведенных пунктов очевидно, что мандат директивных органов в отношении общих служб является однозначно четким и конкретным. Однако реализация этого мандата проходила в разных местах службы по-разному и с разным качеством и эффективностью функционирования существующих общих служб. На местном уровне все больший прогресс в создании общих механизмов и служб поддержки программ реализуется в рамках системы координаторов-резидентов. Однако достигнутые результаты весьма различны в разных странах.

7. На уровне штаб-квартир или на глобальном уровне общие службы наиболее развиты, как представляется, в Венском международном центре (ВМЦ), где базируются органы Организации Объединенных Наций, МАГАТЭ и ЮНИДО. Организации, базирующиеся в Женеве и Нью-Йорке, также имеют общие службы, которые отличаются по своим масштабам и характеру функционирования. В Вене, Женеве и Нью-Йорке некоторые общие службы удобнее для пользователей и работают, как представляется, более успешно по сравнению с другими, что говорит о необходимости определенного сотрудничества между местами службы в применении успешных, проверенных на практике методов работы общих служб. В отличие от систематического и всеобъемлющего подхода, который использовался базирующимися в Вене организациями при создании своих общих служб и механизма управления ими, такой подход еще не выработан в Женеве и Нью-Йорке, где общие службы, как правило, формируются бессистемно без каких-либо направляющих политических рамок.

8. В этом контексте общая цель настоящего доклада заключается в том, чтобы помочь улучшить управление существующими общими службами в Нью-Йорке и их функционирование, а также способствовать выработке и применению согласованных политических рамок по отношению к общим службам в Центральных учреждениях в контексте продолжающейся серии 4/ докладов ОИГ по данному вопросу. В связи с этим конкретные цели настоящего доклада заключаются в следующем:

а) повысить эффективность и качество работы общих служб. Хотя инспекторам известно о неоднозначном характере накопленного до настоящего времени опыта работы общих служб в различных местах службы, они считают, что проблема заключается не в самом принципе общих служб, а скорее в организации их работы и управлении ими таким образом, чтобы они были подотчетны всем участникам и выгодны для них и эффективно удовлетворяли их потребности. В настоящем докладе выделен ряд оперативных и управленческих принципов, которые должны применяться в целях повышения эффективности, качества и транспарентности функционирования этих служб;

б) сократить накладные расходы и обеспечить экономию за счет масштаба, а также экономию времени в Центральных учреждениях. Совокупные потребности в ресурсах административных и программных вспомогательных служб Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и УООНП в их штаб-квартирах в Нью-Йорке составляют, по оценке, примерно 1 млрд. долл. США на двухгодичный период 1996-1997 годов и распределяются почти поровну между Организацией Объединенных Наций, с одной стороны, и ассоциированными программами, с другой. Смета потребностей Организации Объединенных Наций также включает потребности Управления по правовым вопросам и Департамента общественной информации в Центральных учреждениях по разделам 6 и 25 бюджета по программам на 1996-1997 годы. Потребности в ресурсах общих служб в Центральных учреждениях, по оценке, составляют на тот же двухгодичный период лишь 30 млн. долл. США, или 3 процента от прогнозируемых расходов на административные и программные вспомогательные службы. Эти цифры говорят о значительном резерве для развития общих служб в Нью-Йорке;

с) укрепить оперативную синергию на основе общности. Хотя на организациях сказался общий финансовый кризис, каждая из них самостоятельно ищет конкретные решения. Как представляется, на уровне управления до сих пор не выработана межорганизационная стратегия подхода к этому кризису таким образом, чтобы получить максимальную выгоду от общих для организаций параметров, включая, в первую очередь, совместное расположение, общий устав и юридическое лицо, общий членский состав и клиентуру, общую систему стандартов и целей и т.д. Настоящий доклад подчеркивает эти базовые сходные элементы в качестве достаточного основания для активизации усилий по выработке комплексных подходов и расширения совместных действий в Центральном учреждениях Организации Объединенных Наций и ассоциированных программ;

д) включить вопрос об общих службах в повестку дня институциональной реформы. Хотя нынешние инициативы базирующихся в Нью-Йорке организаций в области реформ дают, как представляется, возможность по-новому взглянуть на общие службы как объект приложения управленческой стратегии с потенциально значительными выгодами, эта возможность до сих пор серьезно не рассматривалась. В настоящем докладе утверждается, что вопрос о совершенствовании и расширении общих служб должен постоянно находиться в повестке дня проводимых этими организациями реформ и что общие службы должны стать одним из составных компонентов "новой культуры управления", которая формируется в Центральном учреждениях;

е) содействовать глобальному подходу к общим службам. Одной из основных общих черт базирующихся в Нью-Йорке организаций является их глобальная сеть отделений и операций на местах и ведущая роль некоторых из них в обеспечении эффективной межучрежденческой координации на местном уровне. Как отмечалось Объединенной инспекционной группой в ее докладе 1994 года об общих помещениях и службах системы Организации Объединенных Наций на местах, основной причиной задержек с выполнением указаний Генеральной Ассамблеи в отношении координации политики и подходов на местном уровне или с созданием общих для системы механизмов и служб на уровне стран могла быть ограниченность институционального сотрудничества в штаб-квартирах организаций, прежде всего в области выработки концепций общих служб. Поэтому укрепление общих служб в Нью-Йорке могло бы оказать позитивное влияние с точки зрения ускорения интеграции механизмов выработки политики по программам и их вспомогательного обслуживания в других местах службы во всем мире. И наоборот, успешный опыт функционирования общих служб в других местах службы мог бы быть также использован в Центральном учреждениях. С учетом этого общие службы системы Организации Объединенных Наций должны быть выстроены в виде продуманной сети поддерживающих друг друга оперативных центров с вертикальными и горизонтальными связями.

9. Отбор общих служб для анализа в настоящем докладе осуществлялся с учетом лишь иллюстративных целей, с тем чтобы дать общую картину организации работы общих служб в Нью-Йорке и управления ими и установить исходные показатели для оценки процесса их совершенствования и расширения. В настоящем докладе утверждается, что существуют значительные резервы для расширения рамок деятельности общих служб с охватом, на общем уровне, всех базирующихся в Нью-Йорке организаций и, на более конкретном уровне, ассоциированных программ, чьи более общие сходные элементы, в частности их оперативная специализация, каналы финансирования и значительная ориентация на операции на местах и представленность на местном уровне, оправдывают, как представляется, более тесную институциональную согласованность действий в их общей штаб-квартире в качестве одного из условий успешного сотрудничества и координации на местах. Поэтому услуги, оказываемые в настоящее время ЮНФПА и УООНП со стороны ПРООН, могут рассматриваться в качестве первого практического шага в направлении

частности потому, что организации находятся в различных зданиях и имеют свою административную специфику, требующую определенной гибкости. Однако после введения ИМИС, которая позволяет, среди прочего, проводить электронную обработку всех разрешений на поездки, по-видимому, необходимо изучить вопрос о дальнейшей интеграции связанных с поездками функций среди организаций или ассоциированных программ в Центральных учреждениях.

38. Подразделение по вопросам организации поездок также отвечает за выдачу пропусков Организации Объединенных Наций и других путевых документов всем организациям системы Организации Объединенных Наций, включая Всемирный банк и Международный валютный фонд. В этом ему помогают два других подразделения в Женеве (ЮНОГ) и Вене (ЮНОВ). Помощник Генерального секретаря по вопросам конференционного и вспомогательного обслуживания в Центральных учреждениях устанавливает политику и процедуры для других подразделений в Женеве и Вене, занимающихся выдачей этих документов, и контролирует соблюдение этой политики и процедур. Это подразделение также включает визовую службу, которая до последнего времени являлась общей, а затем ПРООН и ЮНИСЕФ предпочли передать эти функции частному агенту по организации поездок, очевидно с учетом юридического заключения Управления по правовым вопросам. Инспекторы видят необходимость в том, чтобы вновь воссоздать общую визовую службу в рамках новой концепции общих служб, рекомендованной в следующей главе.

#### I. Управление зданиями

39. Служба управления зданиями и смежные службы, такие, как уборка и эксплуатация, в настоящее время не функционируют в качестве единой службы для всех организаций. Однако Координационный комитет по общим помещениям существует, и в нем представлены все организации Центральных учреждений. Этот Комитет призван, среди прочего, обеспечить общую политику и стандарты в области эксплуатации физического имущества Организации в Центральных учреждениях. Одна из основных целей будет состоять в разработке и осуществлении долгосрочной стратегии объединения помещений в Центральных учреждениях путем постепенной интеграции, насколько это практически целесообразно, управления служебными помещениями всех организаций в Центральных учреждениях.

#### J. Безопасность и охрана

40. Эта служба является общей для всех организаций в Центральных учреждениях. За исключением ряда жалоб в отношении часов работы сотрудников службы охраны, никакие серьезные проблемы, касающиеся качества охраны физических лиц и собственности или применяемой формулы совместного несения расходов, не упоминались. Хотя инспекторам было предложено провести в сравнении с нынешним механизмом оценку финансовых и других выгод передачи этой функции полностью внешним подрядчикам, подобная оценка, как представляется, неоправданна в связи с в целом удовлетворительной работой этой службы, которая также обеспечивает безопасность на местах и принимает меры в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

#### K. Курьерская и почтовая связь

41. Этот вид услуг также представляет собой общий механизм, который, однако, как представляется, не является полностью удовлетворительным с точки зрения всех организаций-пользователей, и особенно ассоциированных программ. В рамках этих программ функционируют отдельные механизмы почтовой связи, которые, в частности, предусматривают широкую опору на международную экспресс-почту. Курьерская связь

немногими исключениями, ассоциированные программы, во многом так же, как и департаменты-пользователи самой Организации Объединенных Наций, не оказывают никакого влияния на управление этими службами, поскольку те не представляют собой ориентированные на пользователей самообеспечивающиеся подразделения с эффективными контрольными комитетами пользователей. По этим причинам называть службы в Нью-Йорке "общими", видимо, неправильно. Однако эти службы имеют различный характер и некоторые из них являются более общими по сравнению с другими, как это видно из следующего краткого обзора каждой из служб.

#### А. Сеть электросвязи

15. После того как в 1989 году Полномочная конференция Международного союза электросвязи в своей резолюции COM 8/1 постановила, что сеть электросвязи Организации Объединенных Наций может передавать сообщения специализированных учреждений, эта служба начала расширяться и вскоре станет, по-видимому, одной из наиболее крупных общих служб, управляемых Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций. В работе Межучрежденческого координационного комитета по развитию сети электросвязи Организации Объединенных Наций, который был создан в мае 1993 года, участвуют практически все организации и учреждения общей системы Организации Объединенных Наций, и этот комитет стремится обеспечить высокий уровень координации и сотрудничества при удовлетворении потребностей всей общей системы в области связи.

16. Эта сеть призвана расширить доступ и повысить эффективность глобальной объединенной системы электросвязи, способной передавать звуковые, телексы и факсимильные сообщения, электронную почту, данные и документы, а также обеспечивать проведение видеоконференций с помощью одной и той же сети. Не вызывает сомнений, что успешное создание предлагаемой сети в качестве одной из служб общей системы окажет позитивное межсекторальное воздействие на все общие службы, такие, как управленческие и информационные системы и технологии, конференционные службы, службы общественной информации и библиотечные службы и т.д. Однако возникал вопрос о том, располагает ли Организация Объединенных Наций необходимым внутренним техническим и управленческим потенциалом для обеспечения экономической жизнеспособности предлагаемой общесистемной сети электросвязи для всех пользователей. Инспекторам стало известно, что нынешние расценки на услуги сети электросвязи, установленные Организацией Объединенных Наций для ассоциированных программ, как правило, выше, чем расценки на частном рынке.

17. В одном из недавних докладов Объединенной инспекционной группы по телекоммуникациям и смежным информационным технологиям в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/95/3) рекомендуется создать "корпоративную сетевую структуру, полностью независимую в оперативном отношении" от Организации Объединенных Наций, с тем чтобы она могла функционировать в условиях, обеспечивающих рентабельность, коммерческую конкурентоспособность и технический прогресс. Хотя Генеральная Ассамблея еще не приняла решение о наиболее целесообразном механизме реализации концепции глобальной сети, ассоциированные программы договариваются с коммерческими компаниями об использовании внешних сетей для передачи своих данных. Эта инициатива реализуется независимо от Межучрежденческого координационного комитета по вопросам электросвязи.

18. Некоторые ассоциированные программы считают, что более реалистичной стратегией было бы создание гибридной сети электросвязи, которая объединяла бы элементы частной сети Организации Объединенных Наций с коммерческими сетями. Однако

инспектора считают, что все варианты должны быть подвергнуты тщательному технико-экономическому анализу для выявления их потенциальной эффективности и соотношения затрат и выгод. Кроме того, дальнейшая разработка концепции финансово автономной глобальной сети, предусматривающей также участие заинтересованных постоянных представительств, могла бы помочь преодолеть препятствия в виде необходимых капитальных затрат, из-за которых в настоящее время сдерживается работа по созданию сети.

#### В. Комплексная система управленческой информации (ИМИС)

19. Создание комплексной системы управленческой информации началось в 1989 году в рамках программы внедрения технических новшеств в Организации Объединенных Наций в момент, когда ассоциированные программы в Нью-Йорке также занимались разработкой своих собственных систем автоматизации. Как сообщили инспекторам, первоначально предпринимавшиеся Секретариатом Организации Объединенных Наций попытки вовлечь все организации в Центральные учреждения в разработку проекта ИМИС не смогли преодолеть нежелание ряда ассоциированных программ вкладывать средства в разработку проекта даже несмотря на то, что они расходовали средства на разработку своих собственных систем. Разработка отдельных систем организациями, базирующимися в Центральных учреждениях, практически с самого начала свела на нет цель создания технически связанной и согласованной системы Организации Объединенных Наций в соответствии с указанием директивных органов, изложенным в пункте 4. Например, как представляется, ИМИС первоначально не предназначалась для использования в отделениях ассоциированных программ в странах, и, как сообщает ЮНИСЕФ, эта система предназначалась для использования лишь в его штаб-квартире. Однако ПРООН весьма тесно сотрудничала в рамках проекта ИМИС с 1990 года, и результаты основных этапов разработки были, как представляется, предоставлены в распоряжение ассоциированных программ.

20. Хотя Секретариат Организации Объединенных Наций считает по-иному, инспектора полагают, что общая политика в области технических новшеств и осуществление общего проекта в Центральных учреждениях с самого начала деятельности в середине 80-х годов позволили бы соответствующим организациям на самом начальном этапе выработать совместимые или стандартные технологии, объединить свои управленческие и технические ресурсы, укрепить свою позицию на переговорах с поставщиками и, видимо, значительно сократить общую сумму расходов, связанных с инвестициями, закупками, эксплуатацией оборудования и подготовкой персонала.

21. С завершением создания ИМИС уже очевиден ее потенциал как общей для системы Организации Объединенных Наций службы (программное обеспечение), которая может быть адаптирована с учетом конкретных потребностей участвующих организаций в Центральных учреждениях и в других точках без изменения первоначальной схемы для целей Организации Объединенных Наций. В настоящее время помимо отделений и представительств Организации Объединенных Наций в других местах службы, а также международной организации труда (МОТ) все организации в Центральных учреждениях планируют участвовать в ИМИС в той или иной форме. Как и проект создания глобальной сети электросвязи, ИМИС также окажет позитивное межсекторальное воздействие на другие службы, особенно в области финансов, кадров и общего управления, которые могут быть распространены на ассоциированные программы. По этой причине представляется логичным, чтобы все организации в Центральных учреждениях выработали общую политику и стратегию обслуживания и модернизации оборудования и подготовки персонала, включая объединение ресурсов и совместное несение расходов. Например, хорошей отправной точкой было бы создание общего производственного вспомогательного

механизма, уже предусмотренного всеми организациями в Центральных учреждениях. В этом контексте, а также при условии проведения тщательного анализа связанных с этим вопросов ИМИС могла бы также превратиться в относительно автономный самообеспечивающийся механизм общей системы.

### С. Правовая служба

22. Управление по правовым вопросам (УПВ) обеспечит правовое обслуживание всех организаций или отделений связи в Нью-Йорке. Управление имеет сотрудников, занимающихся почти исключительно ассоциированными программами, которые выделяют внебюджетные ресурсы для этой цели. Однако ассоциированные программы также имеют свои собственные, хотя и весьма специфические правовые службы, которые занимаются административными вопросами, такими, как управление людскими ресурсами. Управление по правовым вопросам выступает в качестве центральной правовой службы Секретариата и всех органов Организации Объединенных Наций, включая, среди прочего, ассоциированные программы. Чтобы добиться единообразного и согласованного толкования и применения норм международного права по всей системе Организации Объединенных Наций, а также защитить интересы Организации в рамках всей системы, ассоциированные программы запрашивают и получают консультативные и правовые услуги, обычно предоставляемые другим органам Организации Объединенных Наций. В качестве самостоятельно финансируемых организаций ассоциированные программы возмещают Управлению по правовым вопросам расходы в связи с оказанием им консультативных и других услуг.

23. Управление по правовым вопросам обеспечивает ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА регулярной правовой помощью по вопросам их стандартных базовых соглашений о помощи и сотрудничестве с государствами-членами, национальными комитетами и другими международными организациями; по вопросам конституциональной и институциональной организации; прав на привилегии и иммунитеты; толкования или применения их правил процедуры, финансовых и кадровых положений и правил; урегулирования коммерческих исков и споров; прочих аспектов оперативной деятельности, по административным вопросам и общим вопросам публичного и частного международного права.

24. Хотя некоторые ассоциированные программы высказывают жалобы в связи со стоимостью правовых услуг, Управление по правовым вопросам заявляет, что его расценки ниже, чем те, которые могут быть получены на частном рынке, где, кроме того, отсутствуют имеющиеся у Управления по правовым вопросам знания политики системы Организации Объединенных Наций и ее весьма специализированной правовой документации, уникальной в мире. Отсутствие консультативного механизма с участием Управления по правовым вопросам и пользователей ее услуг означает, что жалобы в отношении расценок, задержек и качества услуг Управления по правовым вопросам должным образом не рассматриваются.

### Д. Конференционные службы

25. Эти службы представляют собой одну из основных общих структур, совместно используемых всеми организациями Центральных учреждений, и они обеспечивают несколько подкатегорий услуг, таких, как письменный перевод, устный перевод, типографские работы, распространение и т.д. За исключением документации для заседающих органов, ассоциированные программы обычно используют для типографских работ внешних подрядчиков по контрактам, которые, как они считают, обеспечивают более эффективное и своевременное обслуживание. Вместе с тем типографские работы идеально подходят для целей создания общей службы независимо от того, управляются

ли они внутри или отдаются внешним подрядчикам аналогично организации поездок по единому контракту.

26. Что касается функций по обслуживанию заседаний, то некоторые ассоциированные программы выразили обеспокоенность в связи с тем, что, являясь относительно второстепенными пользователями этих услуг, они обычно не получают должного приоритета в плане подготовки документации для своих заседающих органов, особенно в периоды пиковой конференционной нагрузки. Эти службы за последние несколько лет приняли меры по укреплению сотрудничества и налаживанию консультаций между обслуживаемыми подразделениями и основными и исходящими департаментами, а также секретариатами основных политических органов.

27. Расширение консультативных механизмов, охватывающих все организации в Центральных учреждениях, не только отвечает интересам и потребностям ассоциированных программ и других участников, но и позволяет обеспечить постоянное повышение качества, эффективности и оперативности обслуживания. Это также поможет участникам лучше понять приоритеты работы конференционных служб, а также их возможности и трудности в плане соблюдения сроков.

28. В то же самое время инспектора признают, что конференционные службы уникальны среди всех рассмотренных в настоящем документе общих служб тем, что они существуют главным образом для обслуживания заседаний политических органов. По-видимому, по этой причине они входят в число тех немногих общих служб, которые имеют свой конкретный межправительственный надзорный механизм, в данном случае - Комитет по конференциям.

#### Е. Общественная информация

29. Потенциал Департамента общественной информации (ДОИ) в качестве общей инфраструктуры для разработки и производства информационных материалов, отвечающих потребностям каждой организации, как представляется, несколько недоиспользуется другими подразделениями и отделениями Секретариата, а также ассоциированными программами. В то же время служба общественной информации может, по-видимому, представлять собой такую общую обслуживающую инфраструктуру, которая могла бы охватывать всю общую систему Организации Объединенных Наций, особенно с учетом того факта, что укрепление авторитета и распространение информации о целях и достижениях системы Организации Объединенных Наций прямо отвечают уставным целям каждой организации. В рамках Объединенного информационного комитета Организации Объединенных Наций (ОИК), вспомогательного органа Административного комитета по координации (АКК), который до последнего времени выступал в качестве механизма координации деятельности информационных служб системы Организации Объединенных Наций, действительно налажены различные формы межучрежденческого сотрудничества. Департамент общественной информации сотрудничал с ассоциированными программами в рамках Объединенного информационного комитета в целях мобилизации ресурсов всей системы в поддержку глобальных конференций и других крупных международных форумов. На практике выделение роли Департамента общественной информации в качестве общей обслуживающей инфраструктуры способствовало бы формированию представления о единстве целей в рамках системы Организации Объединенных Наций в целом и интеграции информационных ресурсов на страновом уровне, где роль ОИК, как правило, еще не эффективна.

30. Библиотека им. Дага Хаммаршельда, которая является частью Департамента общественной информации, функционирует в качестве общей службы для всех организаций

в Центральных учреждениях, хотя в ряде департаментов и управлений имеются специализированные справочные и информационные подразделения. Библиотека вырабатывает политику в области библиотечных услуг, координирует и совместно с другими библиотеками системы Организации Объединенных Наций осуществляет проекты и мероприятия, представляющие взаимный интерес, поддерживает контакт с книгохранилищами Организации Объединенных Наций и консультирует Издательский совет Организации Объединенных Наций по соответствующим вопросам. Использование в библиотеке современной техники связи, в частности создание системы библиографической информации Организации Объединенных Наций (ЮНБИС), включая ЮНБИС на КД-ПЗУ, и ее системы поиска в реальном масштабе времени позволило Библиотеке стать центром сети сотрудничающих информационных подразделений системы Организации Объединенных Наций в более широких рамках связанных между собой с помощью электронных средств библиотек системы Организации Объединенных Наций в целом, которая доступна для делегатов, сотрудников Секретариата и внешних исследователей.

#### Г. Медицинская служба

31. Медицинская служба эффективно действует в качестве общей службы, отвечающей за медицинское обслуживание и охрану здоровья и благополучие всех сотрудников Организации Объединенных Наций и ассоциированных программ по всему миру, включая миссии по поддержанию мира. Директор, возглавляющий медицинскую службу, также является координатором общей системы Организации Объединенных Наций в вопросах осуществления программ по охране здоровья сотрудников и решения связанных с медицинским обслуживанием проблем на местах. Эта служба также оказывает техническую поддержку и осуществляет надзор за 45 амбулаторными пунктами Организации Объединенных Наций на местах, клиниками региональных экономических комиссий, а также медицинскими подразделениями в операциях по поддержанию мира.

32. Хотя инспектора не слышали жалоб на общее функционирование и качество работы этой службы, результаты их исследования говорят о том, что эта служба перегружена и что ее фактические расходы не распределяются пропорционально между всеми пользователями, особенно если речь идет о Департаменте операций по поддержанию мира и об ассоциированных программах, которые, в частности, не покрывают, как представляется, расходы на прививки, лекарства, рентгеновские снимки и т. д.

#### Г. Закупки

33. Секретариат недавно провел упорядочение закупочной деятельности, превратив Службу закупок и перевозок в Отдел и объединив в одно подразделение Секцию закупок для полевых миссий и Секцию закупок для региональных отделений. В настоящее время вся закупочная деятельность осуществляется в рамках одной и той же объединенной руководящей структуры и основывается на общей базе данных по поставщикам как для Отдела закупок и перевозок, так и для Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению.

34. Однако упорядочение и интеграция закупочной деятельности в рамках Секретариата как такового еще не распространяется на ассоциированные программы. За исключением контрактов на услуги, такие, как услуги по отправке грузов, перевозке, организации поездок и т. д., основная часть закупочной деятельности не является общей для всех организаций в Центральных учреждениях и даже среди ассоциированных программ. Каждая из них имеет отдельную службу для этой цели, даже если речь идет о самых простейших предметах, например канцелярских принадлежностях. Инспектора были информированы о том, что прежние попытки объединить производимую на месте закупку товаров и услуг в



Центральных учреждениях наталкивались на сопротивление ряда ассоциированных программ на том основании, что они имеют особые потребности и методы в области закупок. За исключением контрактов на услуги, о которых говорилось выше, совместные торги не проводятся, и официальная налаженная система обмена информацией между различными закупочными службами в отношении поставщиков и расценок фактически отсутствует. В то же время, если бы все базирующиеся в Нью-Йорке организации смогли бы объединить свой потенциал в плане заключения контрактов и получения наиболее выгодных цен на принадлежности и оборудование, особенно в области информационной технологии, они могли бы реализовать значительную финансовую выгоду.

35. Кроме того, ПРООН и ЮНИСЕФ имеют отдельные и самостоятельные закупочные службы в Копенгагене, соответственно, Межучрежденческое управление по закупкам (МУЗ) и Отдел снабжения ЮНИСЕФ. Хотя, как представляется, эти две службы сотрудничают чаще, чем конкурируют, инспектора отмечают, что их основные потребители и обслуживаемые подразделения являются в целом одними и теми же. МУЗ, как представляется, все более ориентируется на рыночное информационное обслуживание общей системы. Однако оно по-прежнему является прежде всего подразделением ПРООН, обслуживающим общую систему. Поэтому за немногими исключениями закупочная деятельность является особо наглядным примером тех резервов, которые еще существуют в плане создания общих служб в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций в целом и среди всех ассоциированных программ в частности. Общая закупочная служба для всех организаций в Центральном учреждении или лишь для ассоциированных программ могла бы состоять, как и конференционные службы, из отдельных подкатегорий службы по основным статьям закупок, ответственность за которые могла бы быть передана различным участвующим организациям в рамках общей политики. Например, Управление по обслуживанию проектов Организации Объединенных Наций выразило готовность поделиться своими специалистами и опытом в этой области для создания общей закупочной службы в Центральном учреждении и управления ею.

#### Н. Организация поездок

36. В отличие от отдельных закупочных механизмов, о которых говорилось выше, для службы организации поездок характерна высокая степень сотрудничества между всеми организациями в Центральном учреждении. Эта служба также входит в число тех немногих общих служб, которые используют субподрядчиков, отбираемых в рамках конкурентного процесса торгов, в данном случае речь идет о частной компании ("Америкэн экспресс"), которая обслуживает все организации в Нью-Йорке по вопросам организации поездок. Условия контракта были согласованы совместно всеми участвующими организациями с использованием преимуществ, которые дает совокупный общий объем поездок. Управленческий надзорный комитет в составе подрядчика и представителей организаций периодически проводит свои заседания для оценки работы и качества услуг. Аналогичный механизм предусмотрен в случае услуг по отправке грузов, предоставляемых компанией "Матрикс", чья работа, как представляется, не удовлетворяет все организации-пользователи. В качестве общего принципа контрольные комитеты пользователей должны на постоянной основе контролировать эффективность и экономичность услуг независимо от того, оказываются ли они внутренними или внешними подрядчиками. В этой связи следует упомянуть отдельный доклад ОИГ о привлечении внешних подрядчиков в системе Организации Объединенных Наций, который будет издан к концу 1996 года.

37. Однако каждая организация сохраняет свою собственную процедуру утверждения разрешений на поездки и контроля за ними, которую, как они считают, не следует отдавать под систему централизованного управления в рамках общей службы, в

частности потому, что организации находятся в различных зданиях и имеют свою административную специфику, требующую определенной гибкости. Однако после введения ИМИС, которая позволяет, среди прочего, проводить электронную обработку всех разрешений на поездки, по-видимому, необходимо изучить вопрос о дальнейшей интеграции связанных с поездками функций среди организаций или ассоциированных программ в Центральных учреждениях.

38. Подразделение по вопросам организации поездок также отвечает за выдачу пропусков Организации Объединенных Наций и других путевых документов всем организациям системы Организации Объединенных Наций, включая Всемирный банк и Международный валютный фонд. В этом ему помогают два других подразделения в Женеве (ЮНОГ) и Вене (ЮНОВ). Помощник Генерального секретаря по вопросам конференционного и вспомогательного обслуживания в Центральных учреждениях устанавливает политику и процедуры для других подразделений в Женеве и Вене, занимающихся выдачей этих документов, и контролирует соблюдение этой политики и процедур. Это подразделение также включает визовую службу, которая до последнего времени являлась общей, а затем ПРООН и ЮНИСЕФ предпочли передать эти функции частному агенту по организации поездок, очевидно с учетом юридического заключения Управления по правовым вопросам. Инспекторы видят необходимость в том, чтобы вновь воссоздать общую визовую службу в рамках новой концепции общих служб, рекомендованной в следующей главе.

#### I. Управление зданиями

39. Служба управления зданиями и смежные службы, такие, как уборка и эксплуатация, в настоящее время не функционируют в качестве единой службы для всех организаций. Однако Координационный комитет по общим помещениям существует, и в нем представлены все организации Центральных учреждений. Этот Комитет призван, среди прочего, обеспечить общую политику и стандарты в области эксплуатации физического имущества Организации в Центральных учреждениях. Одна из основных целей будет состоять в разработке и осуществлении долгосрочной стратегии объединения помещений в Центральных учреждениях путем постепенной интеграции, насколько это практически целесообразно, управления служебными помещениями всех организаций в Центральных учреждениях.

#### J. Безопасность и охрана

40. Эта служба является общей для всех организаций в Центральных учреждениях. За исключением ряда жалоб в отношении часов работы сотрудников службы охраны, никакие серьезные проблемы, касающиеся качества охраны физических лиц и собственности или применяемой формулы совместного несения расходов, не упоминались. Хотя инспекторам было предложено провести в сравнении с нынешним механизмом оценку финансовых и других выгод передачи этой функции полностью внешним подрядчикам, подобная оценка, как представляется, неоправданна в связи с в целом удовлетворительной работой этой службы, которая также обеспечивает безопасность на местах и принимает меры в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

#### K. Курьерская и почтовая связь

41. Этот вид услуг также представляет собой общий механизм, который, однако, как представляется, не является полностью удовлетворительным с точки зрения всех организаций-пользователей, и особенно ассоциированных программ. В рамках этих программ функционируют отдельные механизмы почтовой связи, которые, в частности, предусматривают широкую опору на международную экспресс-почту. Курьерская связь

подвергалась критике в связи с недостаточной оперативностью (доставка почты занимает две недели), отсутствием адекватных материально-технических средств и вытекающей из них ограниченностью возможностей в плане доставки больших количеств отправок, в том числе в ходе крупных международных конференций. По общему впечатлению инспекторов, рабочая нагрузка курьерской службы с точки зрения объемов ежегодно перевозимых отправок значительно возросла, в особенности после резкого увеличения количества операций по поддержанию мира, которые, как сообщается, лишили службу возможности эффективно удовлетворять потребности всех пользователей.

42. Ассоциированные программы, как правило, пользуются курьерской связью лишь для второстепенных отправок. Хотя руководство курьерской службы придерживается мнения, согласно которому еще есть резервы для более рационального и оптимального использования центральной группы курьерской связи всеми подразделениями Центральных учреждений в интересах повышения ее эффективности с точки зрения затрат, одна ассоциированная программа сообщила инспекторам, что она рассматривает вариант выхода из общей курьерской службы по причине ее предполагаемой неадекватности. Если это случится вскоре после расформирования общей службы по предоставлению виз, то в этой области сложится нерациональная ситуация, подобная ситуации с общими службами в Нью-Йорке и Женеве, по причине внутренних управленческих проблем Организации Объединенных Наций и отсутствия согласованной стратегии в отношении общих служб. Значительное укрепление и модернизация курьерской и почтовой служб, вне всякого сомнения, позволят добиться экономии путем сокращения масштабов имеющей место в настоящее время широкой опоры департаментов Секретариата и ассоциированных программ на частные почтовые службы.

#### L. Страхование

43. План страхования Организации Объединенных Наций охватывает всех сотрудников, получающих заработную плату в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, включая сотрудников ассоциированных программ и сотрудников, вышедших в отставку, а также представителей специализированных учреждений в Нью-Йорке, которые подали заявки на участие в плане. Управление этим планом упрощается благодаря наличию в Организации Объединенных Наций общей службы выплаты заработной платы, которая, в частности, охватывает участвующие организации плана и обеспечивает возможность вычета взносов из заработной платы. Ежегодно обрабатывается около 200 000 требований при практически полном отсутствии жалоб. План функционирует при содействии Объединенного консультативного комитета в составе шести членов, из которых три представляют персонал, а три - администрацию. Инспекторы полагают, что управление этой службой и ее функционирование на общей основе дают эффективные результаты и могут служить в качестве эталона для других общих служб. Кроме того, на ассоциированные программы распространяется план морского страхования и страхования от военных рисков, предоставляемый внешним подрядчиком (фирма "Ти-эн-ай иншуранс брокерс").

44. В рамках приведенного выше обзора были подчеркнуты различия и сходства в функционировании отдельных общих служб в Центральных учреждениях. В следующей главе приводится комплексный анализ функционирования этих служб и обсуждаются межсекторальные проблемы, связанные с организацией и управлением.

### III. ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

#### A. Сфера охвата

45. В столбцах 1-4 таблицы 1 приводится информация о нынешних межорганизационных и географических масштабах деятельности каждой из общих служб, обзор которых приводился в предшествующей главе. В столбце 5 этой таблицы указываются службы, располагающие возможностями для охвата общей системы в целом. Можно отметить, что сфера охвата большинства служб является значительной. С точки зрения географического охвата лишь сфера деятельности бюро путешествий ограничена Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций, а с точки зрения межорганизационного охвата лишь две службы (служба общественной информации и закупок) не распространяются на ассоциированные программы. Тем не менее следует подчеркнуть, что, в отличие от руководящего состава оперативных департаментов Секретариата Организации Объединенных Наций, руководители большинства этих служб выполняют широкие функции, распространяющиеся далеко за пределы собственно Организации Объединенных Наций и имеющие последствия для деятельности других организаций системы.

46. Это соображение позволяет сделать следующий предварительный вывод двойного характера. Во-первых, Генеральному секретарю следует более четко подтвердить и определить особые обязанности и статус общих служб, находящихся под управлением Организации Объединенных Наций, масштабы деятельности которых распространяются на другие организации системы. Во-вторых, при условии их оптимальной организации и управления в целях обеспечения их стабильной эффективности, качества и выгод с точки зрения затрат для всех организаций-пользователей, механизмы общих служб могут стать административным и техническим ядром слаженной и эффективной с точки зрения затрат общей системы Организации Объединенных Наций. Нынешний порядок организации этих служб и управления ими не обеспечивает эффективного выполнения этой основополагающей задачи.

#### B. Структура

47. Из таблицы 2 видно, что, помимо подавляющего большинства служб, сфера деятельности которых распространяется на все подразделения Центральных учреждений, лишь в рамках ПРООН и ЮНФПА функционирует ряд общих служб, охватывающих вопросы финансов, персонала, проведения ревизий, системы управленческой информации и внешних сношений. Приходится с удивлением констатировать, что нет ни одной службы, которая распространялась бы на все ассоциированные программы, несмотря на очевидные аналогии между ними с точки зрения их оперативного характера, широкого присутствия на местах, взаимодополняющих мандатов и механизма ОКГП, который направлен на поощрение согласования программной политики и средств на местах. Инспекторы задаются вопросом о том, как можно обеспечить согласование деятельности этих программ на местах, если даже на уровне Центральных учреждений между ними отсутствует всестороннее сотрудничество. Представляется, что услуги, оказываемые в настоящее время ПРООН ЮНФПА и УПООН, прекрасно подходят для нужд либо всех подразделений Центральных учреждений, либо, по крайней мере, ассоциированных программ, особенно в сферах закупок, инфраструктуры и системы общественной информации, проведения ревизий, оценки, набора персонала и т.д.; эта проблематика обсуждается в следующей главе.

Таблица 1. Сфера охвата общими услугами в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций

Сфера охвата общими услугами	Центральные учреждения Организации Объединенных Наций	Центральные учреждения Организации Объединенных Наций + другие 1/ места службы	Центральные учреждения Организации Объединенных Наций + другие места ассоциированные программы в Нью-Йорке	Центральные учреждения Организации Объединенных Наций плюс другие места службы + ассоциированные программы в Нью-Йорке + некоторые специализированные учреждения	Возможности для охвата общей системы
Телекоммуникации	x	x	x	x	x
ИМИС	x	x	x	x	x
УПВ	x	x	x	x	x
Конференционное обслуживание	x	x	x	x	x
ДОИ + Библиотека	x	x	x (библиотека)	x (библиотека)	x
Медицинское обслуживание	x	x	x	x	x
Закупки	x	x			
Поездки	x			x 2/	
Обслуживание зданий	x	x			x
Охрана	x	x	x	x	
Курьерская связь	x	x	x		x
Страхование	x	x	x	x 3/	

1/ Другие места службы Организации Объединенных Наций включают в себя, в частности, Женеву, Вену, Найроби и места расположения региональных комиссий, гуманитарных операций и операций по поддержке мира и информационных центров.

2/ Служба выдачи пропусков Организации Объединенных Наций распространяется на всю систему, включая Всемирный банк и Международный валютный фонд.

3/ За исключением Женевы и Вены.

Таблица 2: Структура общих служб в Центральных учреждениях  
Организации Объединенных Наций

ОБЩИЕ СЛУЖБЫ, ОХВАТЫВАЮЩИЕ:	
1. Все организации, базирующиеся в Нью-Йорке	См. таблицу 1, столбец 3; прочие услуги включают в себя: пенсионный фонд, выплату заработной платы, Совет по рассмотрению требований, Объединенную апелляционную коллегия, консультирование персонала, лингвистическую подготовку, Административный трибунал, экзамены и проверки для сотрудников категории общего обслуживания, транспортировку личных вещей и имущества.
2. ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА	Службы отсутствуют*.
3. ПРООН и ЮНИСЕФ	Службы отсутствуют.
4. ПРООН и ЮНФПА	Финансы, кадровые вопросы, МИС, внутренние ревизии, типографские работы, внешние сношения. ПРООН также обеспечивает вспомогательное обслуживание УОПООН.
5. ЮНИСЕФ и ЮНФПА	Закупки для отделений на местах.
* Подгруппа ОКГП по общим помещениям и услугам занимается в основном общими службами на местах.	

### С. Организация

48. За исключением общих служб ПРООН и ЮНФПА, а также пенсионного фонда и плана страхования и проекта в области создания сети коммуникаций, на первоначальном этапе общие службы в Нью-Йорке не задумывались как коллективные механизмы подразделений-участников, несмотря на общесистемный характер деятельности ряда этих служб, который отражен в таблице 1. Возможно, это объясняет тот факт, почему у этих служб отсутствуют основные черты, присущие общим службам и перечисленные в таблице 3. Примером этого отсутствия общности при создании соответствующих служб является программа внедрения новой техники в Центральных учреждениях, а еще более ярким примером - первоначальная структура проекта ИМИС, который был предназначен лишь для обслуживания подразделений Секретариата. Тем не менее Секретариат утверждает, что если бы на первом этапе ИМИС задумывалась как система, обслуживающая все организации, она никогда бы не достигла нынешней стадии в своем развитии. При этом инспекторы отмечают, что даже на нынешнем этапе представляется, что прикладные программы ИМИС не являются полностью актуальными с точки зрения управленческих потребностей оперативных мероприятий в целях развития, а также отделений на местах. Некоторые из программ, подключившихся к ИМИС, намереваются, по крайней мере на текущем этапе, использовать ее лишь для удовлетворения своих управленческих потребностей в Центральных учреждениях, исключив из нее операции на местах, на которые приходится более 70 процентов их бюджетных и кадровых ресурсов.

Таблица 3: Управление общими службами

	Телекомму- никацион- ная сеть	ИМИС	УПВ	Конферен- ционное об- служивание	ДОИ + Библи- отека	Медицинс- кое обслу- живание	Поездки	Охрана	Курьерская/ почтовая связь	Страхо- вание
1. Действует под управлением Организации Объединенных Наций	да	да	да	да	да	да	нет	да	да	да
2. Действует под управлением внешних подрядчиков (частично или полностью)	нет	нет	нет	частично 1/	нет	нет	да 2/	частично 3/	частично 4/	нет
3. Предполагает наличие контрольного/консультативного комитета	да	да	нет	нет 5/	нет 6/	нет	да	да 3/	нет	да
4. Периодическое прогнозирование рабочей нагрузки	нет	да	нет	да	да	нет	да	да	нет	да
5. Согласованные стандарты качества/эффективности	нет	да	нет	да	нет	нет	да	да	нет	да
6. Наличие удовлетворительной формулы исчисления расходов/фактурирования	нет	N/A 7/	нет	N/A 7/	N/A	нет 8/	да	да	нет	да
7. Контроль и оценка результатов работы	нет	да	нет	только ООН	нет	нет	да	нет	нет	да
8. Отчетность перед пользователями/штрафные санкции в связи с неудовлетворительной работой	нет	нет	нет	нет	нет	нет	да	нет	нет	да

1/ Внешние услуги в области письменного перевода, типографских работ и устного перевода.

2/ Коммерческие услуги по организации поездок и выдаче виз предоставляются внешними подрядчиками, однако Организация Объединенных Наций имеет службу выдачи виз, обслуживающую ее сотрудников, а также систему выдачи пропусков для всех организаций.

3/ В отношении пристройки.

4/ Ассоциированные программы широко используют частные компании, предоставляющие услуги в области доставки экспресс-почты.

5/ Механизм надзора охватывает лишь Организацию Объединенных Наций (например, Комитет по конференциям).

6/ Общесистемный Объединенный Информационный комитет Организации Объединенных Наций (ОИКООН) существует, однако конкретный механизм, распространяющийся на базирующиеся в Нью-Йорке организации, отсутствует.

7/ Предоставляется Организации Объединенных Наций и другим организациям в Нью-Йорке на безвозмездной основе.

8/ Сотрудникам ассоциированных программ безвозмездно предоставляются услуги, связанные с прививками и медикаментами, рентгенологические услуги и т.д.

49. Помимо этого, правила и процедуры, регламентирующие порядок управления службами, не были подготовлены таким образом, чтобы в полной мере учесть привязку этих служб к потребностям общей системы или отчетность перед подразделениями-пользователями как в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций, так и за их пределами. Так, например, ассоциированные программы с полным основанием утверждают, что административные и финансовые правила и процедуры Организации Объединенных Наций, возможно, не являются адекватными с точки зрения их потребностей в поддержке программ, в целом ориентированных на деятельность на местах, в связи с которыми крайне важное значение приобретает оперативность действий. Громоздкие административные процедуры Организации Объединенных Наций в таких ключевых сферах, как набор персонала, закупки, производство расходов и т.д., могут превращаться в дорогостоящее бремя с точки зрения мер по удовлетворению потребностей на местах, в особенности применительно к экстренным ситуациям, связанным с развитием и оказанием чрезвычайной помощи.

50. Кроме того, общие службы не были созданы в качестве полуавтономных, самообеспечивающихся и ориентированных на нужды потребителей механизмов, основной целью которых должно являться эффективное предоставление услуг, а не просто толкование и применение правил и процедур. В идеальном варианте общие службы, в отличие от оперативных или исследовательских подразделений, должны функционировать в качестве коммерческих предприятий, постоянно приспособляющих свою кадровую структуру и продукты к меняющимся потребностям потребителей и рыночной конъюнктуре. Примером такого рода общих служб является Пенсионный фонд или даже издательская служба, в рамках которой функционирует междепартаментский совет по публикациям (контрольный комитет пользователей) и которая приспособливает свою деятельность к потребностям подразделений-авторов, осуществляющих контроль и наблюдение за результатами работы и представляющих предложения относительно дальнейших улучшений.

#### D. Составление бюджетов и формулы возмещения расходов

51. Бюджеты подразделений, занимающихся оказанием общих услуг, составляются в качестве неотъемлемой части процесса составления бюджета регулярных программ Организации Объединенных Наций. Стоимость услуг, предоставляемых ассоциированным программам, определяется и возмещается Организации Объединенных Наций на основе отдельной формулы по каждой услуге. Например, формула возмещения расходов за юридические услуги определяется на основе отношения человеко-месяцев, посвященных работе для ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, к общему числу человеко-месяцев в Управлении по правовым вопросам и Отделе по общеправовым вопросам, на основе которого рассчитывается соответствующая доля от сметных расходов двух этих подразделений. В случае с курьерской службой формула возмещения расходов представляет собой отношение доли ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА в расходах на авиаперевозки к общим расходам на авиаперевозки, на основе которого рассчитывается соответствующая доля от расходов на функционирование группы по авиаперевозкам и пропорциональная доля административных накладных расходов.

52. Формулы возмещения расходов в связи с предоставлением услуг ассоциированным программам по-прежнему вызывают трения. Хотя эти программы предпочли бы оплачивать оказываемые им услуги по факту, Организация Объединенных Наций утверждает, что такой метод был бы непрактичным и трудоемким. Как видно из таблицы 3, ныне применяемые методы исчисления расходов не рассматриваются как удовлетворительные в случае, по крайней мере, с тремя общими службами, обзор которых приводится в настоящем докладе. Основная проблема заключается в очевидном отсутствии обоснованности и транспарентности в их работе. Инспекторы не в состоянии представить готовые решения, которые можно было бы применить ко всем общим службам,



поскольку методы исчисления расходов и совместного несения расходов зачастую отличаются друг от друга в зависимости от характера услуги, включая как статьи расходов, связанные с должностями, так и другие статьи расходов. Таким образом, эту проблему можно разрешить лишь в рамках контрольных комитетов пользователей или специальных групп, представляющих обслуживающие подразделения и пользователей.

53. По данным Отдела по планированию программ и составлению бюджета по программам Организации Объединенных Наций, подход, который применяется при определении формул возмещения расходов и данных о рабочей нагрузке, был утвержден Генеральной Ассамблеей на основе рекомендаций ККАБВ, который счел, что применение методологии, принятой Генеральным секретарем в отношении возмещения расходов, является целесообразным и должно продолжаться. Исходя из этого, Организация Объединенных Наций представляет ассоциированным программам статистические данные о рабочей нагрузке по каждой из соответствующих служб. Предполагается, что эти программы должны проводить обзор статистических данных о своей рабочей нагрузке на основе консультаций со своими контрагентами в Организации Объединенных Наций. В этом контексте урегулируются все возможные проблемы. Начиная с 1988-1989 года ПРООН/ЮНФПА и ЮНИСЕФ таких обзоров не проводили. В двухгодичном периоде 1992-1993 годов обзор был проведен ретроактивно за период 1988-1989 годов и последующие периоды, хотя и было очевидно, что привлечь соответствующие архивные данные не представляется возможным. Это повлекло за собой необходимость длительных переговоров, в результате которых Организация Объединенных Наций получила компенсацию за расходы на предоставление услуг в 1992-1993 годах лишь в 1996 году, а возмещение расходов на услуги, предоставленные в 1994-1995 годах и 1996 году, не было получено до сих пор.

54. Проблема более широкого характера состоит в том, что нынешняя система составления бюджета общих служб, возможно, не является самой рациональной, поскольку не обеспечивает достоверного отражения фактических рабочих нагрузок. В Организации Объединенных Наций отсутствуют официально установленные стандарты определения рабочей нагрузки, а также система учета расходов по организации в целом. Процесс составления бюджета строится в основном на заранее установленных стандартных ставках окладов и индексов коррективов по месту службы, а не на стандартных расходах на соответствующие виды деятельности. В результате этого невозможно с какой-либо степенью точности определить расходы на предоставление соответствующих услуг, будь то общего или иного характера. Еще более серьезный вопрос состоит в том, что общие службы сталкиваются с дополнительной проблемой бюджетного характера. Во-первых, политика "нулевого роста" бюджета и неоднократных сокращений бюджета, проводимая в масштабах всего Секретариата, применялась и к общим службам, в результате чего некоторые из них оказались не в состоянии эффективно выполнять общесистемные задачи. Во-вторых, как сообщили инспекторам в Отделе по планированию программ и составлению бюджета по программам Организации Объединенных Наций, выплачиваемая Организации Объединенных Наций сумма возмещения расходов за предоставляемые ею услуги ассоциированным программам, как представляется, является "значительно более низкой", нежели она должна быть. В результате этого бюджеты общих служб являются несколько искаженными, а возможно, и искусственными по причине их тесной увязки с фактической стоимостью услуг и требованиями пользователей как в рамках Секретариата, так и за его пределами. Можно задать вопрос о том, не привели ли бюджетные ограничения, которые определили необходимость более широкой опоры на различные формы внешнего подряда и услуги временного персонала, к результатам, обратным желаемым, в отношении общих служб, которые в идеальном варианте должны способствовать обеспечению эффективности рабочих процессов в Организации и общей системе.

55. Например, начиная с 1992 года в связи с операциями по поддержанию мира практически на все общие службы легла значительная дополнительная нагрузка. Несмотря на то, что для выполнения новых задач был создан специальный счет для операций по поддержанию мира, инспекторы оказались не в состоянии подтвердить, что этот счет эффективно используется для поддержки всех служб, затронутых операциями по поддержанию мира. Например, было установлено, что подразделения, занимающиеся правовыми вопросами, курьерской связью, закупками и медицинским обслуживанием, принимают все возможные меры, несмотря на значительную рабочую нагрузку. Инспекторы хотели бы поставить вопрос о возможности составления бюджетов общих служб в качестве полуавтономных самообеспечивающихся подразделений, прямые и косвенные расходы которых будут пропорционально покрываться всеми подразделениями-пользователями, за исключением, разумеется, директивных органов. Это означало бы, что руководителей общих служб необходимо было бы наделить надлежащими полномочиями для управления своими бюджетными и кадровыми ресурсами в соответствии с директивами, которые могут поступать от контрольных комитетов пользователей, представляющих Генерального секретаря и административных руководителей ассоциированных программ.

#### Е. Укомплектование штатов

56. В настоящее время управление общими службами и их функционирование обеспечивается персоналом Организации Объединенных Наций и в целом приспособляется к нуждам Организации Объединенных Наций, равно как и в случае с другими подразделениями, имеющими прямое отношение к Секретариату. Если общие службы удастся успешно расширить, как это предлагается сделать в нижеследующей главе, необходимо будет разработать политику укомплектования штатов, которую должны будут утвердить все соответствующие подразделения Централных учреждений. Такая политика, в частности, должна обеспечивать, чтобы руководители общих служб являлись экспертами в своих соответствующих областях и обладали навыками предпринимательской деятельности, с тем чтобы быть в состоянии обеспечивать предоставление услуг, конкурентоспособных по своему качеству, эффективности и расходам по сравнению с услугами, которые можно получить на частном рынке. Политика укомплектования штатов общих служб должна также предусматривать возможность создания групп в составе специалистов, представляющих участвующие организации, путем прикомандирования, подключения или перевода. Помимо компетентности персонала, уровень вакансий и текучесть кадров в некоторых общих службах также рассматриваются в качестве проблем, оказывающих негативное воздействие на общие результаты их работы. Помимо этого, одной из основных обязанностей контрольных комитетов пользователей, вопросы функционирования которых рассматриваются ниже, должен быть отбор и периодическая оценка деятельности руководителей общих служб.

#### Г. Контрольные комитеты пользователей

57. Как показано в таблице 3, лишь очень немногие из 12 служб располагают контрольными комитетами пользователей, представляющими все подразделения Централных учреждений. Опыт инспекторов и выводы, сделанные по итогам предыдущих докладов по данному вопросу, показывают, что бесперебойное функционирование общих служб невозможно без эффективного контрольного механизма с участием пользователей, наделенного полномочиями по установлению стандартов качества и эффективности, утверждению бюджетных предложений, отбору и оценке деятельности сотрудников руководящего звена, разрешению вопросов о приоритетности, созданию и модификации формул совместного несения расходов в свете новых условий и общему обеспечению оперативного рассмотрения и урегулирования возникающих проблем.

### Г. Качество и эффективность

58. В таблице 4 показана оценка ассоциированными программами качества и эффективности услуг, оказываемых им Организацией Объединенных Наций в настоящее время. Представляется, что в целом эти оценки являются более высокими, нежели могли предполагать инспекторы с учетом многочисленных проблем, доведенных до их сведения в ходе бесед с должностными лицами ассоциированных программ. Тем не менее эти оценки заставляют предположить, что по-прежнему имеются значительные резервы для улучшений в сфере качества и эффективности этих услуг.

Таблица 4. Качество и эффективность функционирования общих служб по оценке ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА

(Показатели отражают количество рейтингов, вынесенных тремя ассоциированными программами в отношении соответствующей службы)

	Отлично	Удовлетворительно	Неудовлетворительно	Определенного мнения нет
Телекоммуникации		1	2	
ИМИС		1		2
УПВ	1	2		
Конференционное обслуживание	1	2		
ДОИ/Библиотека				3
Медицинское обслуживание	1	2		
Охрана		3		
Курьерская связь		2	1	
Страхование		3		

### Н. Отчетность

59. Степень отчетности общих служб за результаты их деятельности и мероприятий перед всеми участвующими подразделениями (в противопоставление их нынешней исключительной подотчетности Генеральному секретарю) отражена в таблице 3. В настоящее время лишь очень немногие из 12 охваченных служб полностью отчитываются за свою работу и перед ассоциированными программами. Контрольные комитеты пользователей, о которых говорится выше, представляют собой один из надежных методов обеспечения отчетности общих служб перед всеми подразделениями-пользователями путем соблюдения согласованных стандартов качества и эффективности, а также сроков выполнения работ, и применения в отношении всех участвующих организаций одинакового режима без каких-либо различий.

60. Несмотря на то, что некоторые службы, включая конференционные службы, службы телекоммуникации и службы охраны и безопасности, располагают внутренней системой контроля результатов работы, в рамках которой предусмотрены конкретные критерии оценки, систематическое препровождение данных о контроле результатов работы всем

подразделениям-пользователям не обеспечивается, особенно если речь идет об ассоциированных программах, каналы связи которых с большинством служб представляются весьма ограниченными.

## I. Итоговые обобщения

61. Анализ вышеизложенного резюме позволяет выявить весьма неоднородную картину организации и управления общими службами в штаб-квартирах. Он свидетельствует о необходимости разработки более рациональной концепции управленческих принципов и эффективных политических руководящих установок с целью обеспечить, чтобы эти службы действительно функционировали в качестве общих механизмов, а не служб Организации Объединенных Наций, силами которых предпринимается попытка наилучшим образом удовлетворить потребности ассоциированных программ. Инспекторы полагают, что функционирование общих служб должно обеспечить укрепление духа сотрудничества, повышение согласованности и интеграции в рамках Секретариата и общей системы и повысить результативность работы участвующих подразделений, а также будет рентабельным и конкурентоспособным по сравнению с другими организациями, имеющими возможность оказывать аналогичные услуги. Эталонным принципом в работе этих служб должен быть высокий профессионализм. Инспекторы признают, что многие трудности, характерные для общих служб, не чужды и Секретариату Организации Объединенных Наций в целом, что было отражено в упомянутом выше докладе ОИГ б/. Можно ожидать, что инициативы по повышению эффективности управления, которые в настоящее время реализуются в рамках Организации Объединенных Наций, включая программу внедрения новой техники, усиление упора на подготовку управленческих кадров, а также новые стратегии в области управления людскими ресурсами и обеспечения результативности работы, позволят также создать новые условия, благоприятствующие укреплению и расширению механизма общих служб в Центральном учреждении. Более серьезная проблема состоит в разработке всеобъемлющей новой стратегии функционирования общих служб в Центральном учреждении. В рамках такой стратегии должен быть четко определен особый, независимый статус общих служб, на которые должны быть возложены широкие обязанности по обслуживанию организаций системы; им надлежит предоставить необходимые полномочия и автономию, с тем чтобы они имели возможность осуществлять эффективное управление своими бюджетными и кадровыми ресурсами и обеспечивать удовлетворение нужд всех пользователей, представленных в контрольных комитетах пользователей. Дальнейший анализ этих вопросов приводится в следующей главе.

## IV. НОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ

### A. Основные принципы

62. Основные принципы формирования новой, более всеобъемлющей и согласованной основы для функционирования общих служб в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций излагаются ниже:

а) выполнение требований о том, чтобы все подразделения Центральных учреждений отвечали соответствующим положениям основополагающих директивных документов об учреждении общей системы Организации Объединенных Наций, о которых говорится в пунктах 1-4 настоящего доклада, включая, в частности, нормативную политику, правила и процедуры;

b) резолюции Генеральной Ассамблеи, принятые в течение последних нескольких лет и касающиеся оперативной деятельности в целях развития, требуют, чтобы организации системы обеспечивали наличие общих помещений и служб на местах. Инспекторы пришли к выводу о том, что, если организациям не удастся добиться оптимального уровня взаимодополняемости на основе культуры общих служб на уровне Центральных учреждений, всестороннее осуществление директив Генеральной Ассамблеи в отношении комплексности программ, помещений и служб на местах будет затруднительным;

c) все организации, имеющие штаб-квартиры в Нью-Йорке, располагают системами глобальных операций, центры которых находятся в основных местах службы системы. Таким образом, формирование всеобъемлющих механизмов функционирования общих служб в Нью-Йорке должно способствовать созданию аналогичных механизмов в других основных местах службы;

d) финансовый кризис, с которым сталкиваются все организации, требует провести радикальный пересмотр административных структур и накладных расходов в целях достижения оптимального эффекта масштаба и экономии времени при выполнении вспомогательных функций;

e) удобство совместного географического месторасположения ряда организационных единиц, имеющих общий устав, правосубъектность и другие общие черты, открывает практическую возможность для укрепления общих служб в Нью-Йорке.

#### В. Главные цели

63. В порядке дальнейшего развития основополагающих целей общих служб, изложенных в пункте 4 настоящего доклада, инспекторы рекомендуют, чтобы в контексте функционирования общих служб в Центральных учреждениях преследовались следующие цели:

a) обеспечение наиболее эффективного и рентабельного использования людских и финансовых ресурсов участвующих подразделений на индивидуальной и коллективной основе путем ликвидации сходных, дублирующих друг друга вспомогательных служб и сведения воедино лучших управленческих и технических кадров в рамках каждой функциональной дисциплины на основе общих или совместных усилий, направленных на обеспечение эффективного управления;

b) поощрение высоких стандартов качества работы путем выявления и широкого воспроизводства наиболее эффективной управленческой практики;

c) формирование единой системы взглядов и обеспечение согласованности концепций подходов в рамках системы Организации Объединенных Наций путем использования общих служб в Центральных учреждениях в качестве средств интеграции, включая согласование оперативной политики, методов и процедур системы;

d) укрепление поддержки со стороны Центральных учреждений в деле объединения подходов, помещений и служб на местном уровне согласно соответствующим резолюциям Организации Объединенных Наций, посвященным оперативной деятельности в целях развития;

e) поощрение создания глобальной, взаимосвязанной сети общих служб, в том числе на основе взаимной технической поддержки, обмена информацией и опытом между службами, расположенными в различных местах.

### С. Общие руководящие принципы

64. По итогам своих бесед с пользователями существующих общих служб и представителями этих служб инспекторы разработали нижеследующие руководящие принципы, которые не являются исчерпывающими, однако рассматриваются как имеющие ключевое значение для успешной организации общих служб и управления ими:

а) разработка соответствующими подразделениями наиболее адекватной и единообразной оперативной политики, методов и процедур в отношении каждой общей службы с должным учетом мандата и задач каждого участвующего подразделения;

б) с учетом конкретного характера каждой общей службы участникам следует решать вопрос о наиболее эффективном механизме организации и предоставления соответствующей услуги, включая в некоторых случаях необходимость организации сравнительно автономных и самообеспечивающихся совместных структур или использования услуг внешних организаций в рамках единой политики и контракта, примером чего могут служить действующие механизмы в области организации поездов, грузоперевозок и экспедиторских услуг;

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

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

65. Инспекторы рекомендуют провести дальнейшую проработку изложенных выше принципов в целях удовлетворения конкретных потребностей каждой службы, а в дальнейшем использовать их в качестве основы для консолидации существующих общих служб, а также для создания новых общих служб в Центральных учреждениях в соответствии с предложениями, которые излагаются ниже.

### D. Расширение сферы деятельности общих служб

66. Инспекторы не видят непреодолимых препятствий на пути сведения воедино всех вспомогательных и дополнительных служб в подразделениях, базирующихся в Центральных учреждениях. Однако, подробно рассмотрев все последствия такого подхода, инспекторы приходят к выводу о том, что общие службы в Нью-Йорке следует постепенно реорганизовать путем их сведения в две основные группы. Первая группа будет включать в себя службы, распространяющиеся на все подразделения Центральных учреждений, в том числе существующие общие службы и другие службы, которые могут войти в эту группу. Например, инспекторы предлагают включить в эту категорию:

- программу внедрения новой техники с особым упором на общую политику и стандартные технологии;

- закупки товаров и услуг в Центральных учреждениях, в особенности вопросы общей политики, объединенные торги и контракты;
- эксплуатацию зданий и смежные услуги;
- типографские и издательские работы;
- инфраструктуру системы общественной информации при том понимании, что участвующие организации будут по-прежнему выполнять свои специализированные функции в области общественной информации в той мере, в какой они непосредственно относятся к реализации задач, предусмотренных их мандатами;
- подготовку управленческих кадров;
- управление архивами;
- складские работы и другие работы, которые могут быть отнесены к этой первой группе общих услуг.

67. В рамках второй группы ассоциированные программы должны свести воедино большую часть своих кадровых, административных и финансовых служб, которые в настоящее время функционируют на раздельной основе. Некоторые из сфер, которые, по мнению инспекторов, могут быть охвачены общими механизмами, включают в себя набор персонала, финансирование, оценку, закупки для деятельности в целях развития и чрезвычайных операций и т. д. На этом втором уровне руководящий принцип должен состоять в том, чтобы обеспечить возможность выполнения всех функций по административной поддержке в рамках общей службы. Механизм ОКГП, который направлен на поощрение разработки общей оперативной политики и процедур ассоциированными программами, необходимо использовать эффективно в целях создания и обеспечения функционирования общих служб, отвечающих потребностям членов ОКГП в Нью-Йорке, в качестве стимула к созданию аналогичных механизмов в периферийных местах службы.

68. Хотя инспекторы при подготовке настоящего доклада полностью приняли во внимание все замечания, сделанные по проекту текста руководителями общих служб Организации Объединенных Наций и ассоциированными программами, они считают целесообразным привести ниже краткое изложение основной сути замечаний, полученных от ассоциированных программ, с учетом их последствий для создания общих служб в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций и управления ими.

69. ПРООН сделала лишь ограниченное число замечаний и, как представляется, присоединяется к рекомендациям, сделанным в докладе, и его содержанию.

70. ЮНИСЕФ высказал следующие соображения:

а) любые предложения, касающиеся общих служб, должны должным образом учитывать "значительные различия в характере, мандатах и функциях Секретариата Организации Объединенных Наций, с одной стороны, и оперативных органов, подобных ЮНИСЕФ - с другой";

б) по причине существования этих различий "одна и та же основная услуга может не во всех случаях быть аналогичной во всех организациях";

с) предоставление общих услуг будет наиболее эффективным в тех случаях, когда у различных организаций-партнеров будут иметься сравнительно сходные потребности, а также при наличии сходств в отношении объема услуг и эффективных механизмов контроля и распределения расходов с участием пользователей. В большинстве случаев в рамках системы Организации Объединенных Наций эти предварительные условия не выполняются, и предлагаемые рекомендации, по всей вероятности, приведут к тому, что организации, функционирующие более эффективно, опустятся до уровня менее эффективных организаций;

д) в рамках исследования необходимо уделить более пристальное внимание опыту прошлых лет и сравнительным преимуществам. История деятельности (общих служб) является неоднородной и характеризуется проблемами, вызываемыми отсутствием эффективных комитетов пользователей, наличием механизмов распределения расходов, которые не отражают фактические уровни пользования, некомпетентностью, политизацией услуг, принудительным отвлечением услуг и т.д. До того, как приступить к полному объединению вспомогательных функций в течение пятилетнего периода, необходимо выявить и устранить эти проблемы.

71. ЮНФПА, заявив о своей полной поддержке предложения о создании консультативных механизмов с участием организаций, предоставляющих услуги, и их пользователей, высказал предостережение в отношении того, что "время, необходимое для участия в работе консультативных или контрольных механизмов примерно в 15 сферах, на которые предлагается распространить деятельность общих служб, возможно, окажется чрезмерным с точки зрения нагрузки на персонал в сопоставлении с экономией, которой, возможно, удастся добиться. Если служба перерастает свои оптимальные размеры, возникают проблемы координации и отчетности (включая ответственность за принятие решений), которые, в свою очередь, приводят к снижению эффективности, и объединение ресурсов в подобных сферах может привести к результатам, обратным желаемым. (...) В случае с такой небольшой организацией, как ЮНФПА, в рамках которой все услуги, охваченные в докладе, подпадают под сферу ведения одного отдела, попросту отсутствуют кадровые ресурсы для выполнения координационных функций, связанных с управлением общими услугами".

72. УОПООН дало высокую оценку авторам проекта доклада в связи с тем, что они подчеркнули важное значение повышения эффективности, сокращения расходов и повышения качества общих услуг, однако воздержалось от безоговорочной поддержки его положений по следующим причинам:

а) УОПООН и ПРООН проводят обзор структуры организации их общих услуг и надеются заключить соглашение по этому вопросу в ближайшем будущем;

б) ПРООН и Организация Объединенных Наций также рассматривают возможность ряда изменений существующего между ними соглашения об общих услугах, которые почти наверняка затронут УОПООН;

с) УОПООН действует на основе самофинансирования и вследствие этого обязана функционировать на принципах эффективности, ответственности и прогрессивности;

д) в своем докладе (DP/1995/45) от 5 сентября 1995 года Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам конкретно указал, что "УОПООН следует оговорить наилучшие возможные условия оплаты административных услуг, предоставляемых ПРООН; в противном случае, без дублирования существующих инфраструктур. УОПООН следует изучить возможность создания своих подразделений для оказания услуг, если это позволит добиться экономии средств".



73. В связи с вышеизложенным инспекторы хотели бы высказать следующие замечания:

а) во всех замечаниях ассоциированных программ не упоминается фактор навязывания общим службам принципов функционирования общей системы Организации Объединенных Наций, о чем говорили инспекторы в пунктах 1-4 настоящего доклада;

б) в рамках замечаний также практически не упоминаются основные принципы и цели общих служб, изложенные в пунктах 62 и 63, включая, в частности, значительную экономию средств, которой могла бы добиться каждая организация благодаря согласованию механизмов общих служб в Нью-Йорке, а также тот важный фактор, что ресурсы, высвободившиеся в результате рационализации и сведения воедино административных структур в Центральных учреждениях, позволят укрепить оперативную деятельность в целях развития на местном уровне;

с) в замечаниях также не упоминались важные преимущества, которых позволит добиться объединение общих служб в Центральных учреждениях, предлагаемое в настоящем докладе, на местном уровне, в особенности в том, что касается ускорения процесса формирования общих служб в периферийных местах службы, достижения эффекта масштаба путем интеграции служб по поддержке программ и содействия функционированию системы координаторов-резидентов согласно соответствующим резолюциям и решениям межправительственных органов;

д) утверждение (в частности, исходившее от ЮНИСЕФ) относительно "существенных различий" между Секретариатом Организации Объединенных Наций и ассоциированными программами, возможно, имеет под собой основания, однако эти различия являются менее существенными по сравнению со сходствами между организациями, расположенными в Нью-Йорке. Как бы то ни было, авторы доклада предусмотрели решение этой проблемы, предложив применить двойной подход (две группы) при создании системы общих служб в Центральных учреждениях. Те службы, в отношении которых по каким бы то ни было причинам не будет принято решение о целесообразности обслуживания ими всех организаций в Нью-Йорке, могут быть подключены лишь к обслуживанию ассоциированных программ, которые могли бы разработать наиболее подходящий механизм для оказания соответствующих услуг и управления ими (например, разделение функций (модель ВИК), совместное и автономное функционирование, система, основанная на взимании сборов с пользователей или взаимном погашении обязательств и т. д.). Вне зависимости от порядка применения этой модели необходимо стремиться обеспечить значительную экономию средств и кадровых ресурсов в административных структурах в Центральных учреждениях в интересах программ на местах;

е) одна из основных целей этого доклада связана с необходимостью устранения недостатков в работе существующих общих служб в качестве необходимой предпосылки создания новых общих служб, о чем говорится в пункте 8а. Кроме того, применение общих руководящих принципов, изложенных выше, которые, как полагают инспекторы, должны регламентировать деятельность общих служб, а также выявление и воспроизводство наиболее эффективных видов управленческой практики в контексте функционирования этих служб должны позволить "менее эффективным" службам или организациям повысить результативность своей оперативной деятельности до уровня "более эффективных" подразделений;

ф) объем кадровых ресурсов, необходимых для эффективного участия в работе контрольных комитетов пользователей, будет зависеть от частоты или периодичности заседаний таких комитетов, а также от размеров самих комитетов, поскольку вполне возможно, что один и тот же комитет будет в состоянии контролировать работу

нескольких служб. Еще более важным фактором является то, что новая концепция функционирования общих служб, предлагаемая инспекторами, при условии ее всестороннего осуществления будет означать, что в участвующих организациях будут функционировать "сотрудники по вопросам общих служб" (в целях их представления в контрольных комитетах пользователей), которые заменят их собственные внутренние вспомогательные структуры в сферах, которые авторы настоящего доклада предлагают перевести в сферу ведения общих служб.

74. В свете вышеприведенных разъяснений Генеральному секретарю и административным руководителям ассоциированных программ следует совместно принять необходимые меры в целях разработки и согласования стратегического плана действий по поэтапному осуществлению мер, связанных с общими службами в Центральных учреждениях, в свете выводов и замечаний, содержащихся в настоящем докладе. Предлагаемый план действий должен, в частности, включать в себя следующие элементы:

a) список услуг, которыми будут совместно пользоваться все организации, базирующиеся в Центральных учреждениях, с одной стороны, а также список услуг, которыми будут пользоваться лишь ассоциированные программы;

b) меры по повышению качества и эффективности существующих общих служб, включающие в себя, в зависимости от обстоятельств, изложенные выше общие принципы, с особым упором на необходимость проведения анализа затрат и выгод, эффективность функционирования контрольных комитетов пользователей, транспарентные и справедливые формулы совместного несения расходов и другие новаторские механизмы предоставления этих услуг и управления ими;

c) критерии ежегодной оценки прогресса в создании нового механизма общих служб в рамках двух основных групп, которые предлагается создать выше;

d) создание системы взаимосвязей между общими службами в Центральных учреждениях и других местах службы, особенно в периферийных местах службы;

e) меры по дальнейшей стандартизации оперативной политики, административных правил и процедур и технических характеристик в каждой сфере оказания общих услуг;

f) методология постоянного контроля эффективности, качества и рентабельности общих служб, включая их достижения в области удовлетворения нужд пользователей.

#### Е. Политическое руководство

75. Одной из возможных причин сравнительно низкой приоритетности общих служб в Центральных учреждениях может быть отсутствие последовательного директивного руководства в отношении всех мест службы системы Организации Объединенных Наций. Например, подробные политические директивы, предоставляемые Генеральной Ассамблеей в отношении механизмов общих служб для организаций, базирующихся в Вене, и полевых мест службы могут еще более активно применяться в Нью-Йорке и Женеве, которые являются наиболее важными центрами сосредоточения организаций системы Организации Объединенных Наций и их операций. Кроме того, в ходе проведения обзора инспекторам неоднократно сообщали о том, что в различных директивных органах государства-члены занимают неодинаковые позиции по одним и тем же вопросам, и что лишь прочный консенсус государств-членов по вопросу об общих службах может создать основу для принятия всеми подразделениями Центральных учреждений коллективных мер в данной связи.

76. Исходя из этого, инспекторы вынесли следующие рекомендации:

- a) Генеральной Ассамблее следует обеспечить предоставление политических директив в отношении вопроса об общих службах в Центральном учреждении путем:
- i) утверждения мер, касающихся общих служб, которые предлагается принять в настоящем докладе;
  - ii) вынесения соответствующим организациям предписания в отношении поэтапного сведения воедино их вспомогательных и неосновных функций в рамках механизмов общих служб в течение пятилетнего периода;
- b) Генеральная Ассамблея могла бы также регулярно включать в свою повестку дня пункт, касающийся общих служб, и предложить Генеральному секретарю представлять каждые два года доклад о прогрессе в этой области в контексте представления предлагаемого бюджета по программам;
- c) руководящим органам и ассоциированным программам также следует предложить своим соответствующим секретариатам представлять периодические доклады о прогрессе, достигнутом в деле укрепления общих служб в Центральном учреждении и в периферийных местах службы.

#### Примечания

1/ ОИГ провела всесторонний анализ этих соглашений о взаимоотношениях в своем докладе по данному вопросу за 1993 год (JIU/REP/93/3).

2/ См., например, резолюции Генеральной Ассамблеи 42/196 (1987); 44/211 (1989); 46/219 (1991); 47/199 (1992); и 48/209 (1993).

3/ См. доклад ОИГ за 1994 год, озаглавленный "Общие помещения и службы системы Организации Объединенных Наций на местах" (JIU/REP/94/8).

4/ Два предыдущих доклада ОИГ из этой серии включают в себя следующие доклады: "Общие службы организаций системы Организации Объединенных Наций в Венском международном центре" (JIU/REP/94/10); и "Общие помещения и службы системы Организации Объединенных Наций на местах" (JIU/REP/94/8).

5/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 6 (A/50/6/Rev.1). См. также смету бюджета по программам на 1996-1997 годы ПРООН (DP/1995/51); ЮНИСЕФ (E/ICEF/1996/AB/L.5) и ЮНФПА (DP/FPA/1996/17 (Часть 1)).

6/ "Management in the United Nations: work in progress" (JIU/REP/95/8).

-----