



Distr.
GENERAL

A/51/688/Add.1
6 May 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят первая сессия
Пункт 112 повестки дня

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Персонал, безвозмездно предоставляемый правительствами
и другими сторонами

Доклад Генерального секретаря

Добавление

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своем докладе о персонале, безвозмездно предоставляемом правительствами и другими сторонами (A/51/688 и Corr.1), Генеральный секретарь обратил внимание Генеральной Ассамблеи на нынешнее положение в связи с принятием предоставляемого безвозмездно персонала, особенно на вопросы, связанные с их статусом и подотчетностью, последствиями их использования для кадровой и финансовой политики и процедур, а также для исключительно международного характера обязанностей Секретариата. Генеральный секретарь выразил свою признательность правительствам за щедрые взносы в виде услуг персонала, но в то же время, с учетом значительной численности персонала, предоставленного безвозмездно в течение последних нескольких лет, и непоследовательности в применении правил и процедур их принятия, он указал на необходимость проведения обзора сложившегося положения и установления единообразной политики для регулирования принятия такого персонала и его использования и приложил к своему докладу ряд руководящих принципов принятия персонала, предоставляемого на безвозмездной основе.

2. В своем решении 51/466 от 3 апреля 1997 года Генеральная Ассамблея, рассмотрев вышеупомянутый доклад Генерального секретаря и соответствующий доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (A/51/813),

просила, в частности, Генерального секретаря на временной основе и до рассмотрения данного вопроса и принятия по нему окончательного решения:

а) рассмотреть предлагаемые руководящие принципы, содержащиеся в приложении к его докладу;

б) дополнить информацию, представленную в его докладе, в том числе данные о гражданстве предоставляемого на безвозмездной основе персонала, включив в нее также подробные сведения о возлагаемых на них функциях и о любых изменениях в использовании предоставляемого на безвозмездной основе персонала после 31 октября 1996 года;

с) представить всеобъемлющий доклад о методологии, которую следует применять в отношении административных вспомогательных расходов, упомянутых в пунктах 51-66 его доклада, и уровне их покрытия, включая соответствующую директивную основу, и до даты представления доклада сохранять статус-кво.

3. Настоящее добавление к докладу Генерального секретаря касается методологии, используемой для начисления расходов на административное обслуживание, и их размеров. В добавлениях 2 и 3 рассматриваются два других упомянутых вопроса.

II. РАСХОДЫ НА АДМИНИСТРАТИВНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

A. Директивная основа

4. Пункт 2 статьи 17 Устава Организации Объединенных Наций гласит: "Члены Организации несут ее расходы по распределению, устанавливаемому Генеральной Ассамблеей". В 1950 году в контексте утверждения Финансовых положений (резолюция 456 (V) Генеральной Ассамблеи от 16 ноября 1950 года) Ассамблея приняла положение о принятии добровольных взносов. Финансовое положение 7.2 гласит следующее:

Положение 7.2. Добровольные взносы наличными или в иной форме могут приниматься Генеральным секретарем при условии, что предназначение этих взносов не противоречит политике, целям и деятельности Организации и что на принятие таких взносов, которые прямо или косвенно создают для Организации дополнительные финансовые обязательства, имеется согласие соответствующей инстанции.

5. Вопрос о расходах на поддержку внебюджетной деятельности, покрываемых из бюджетов, финансируемых за счет начисленных взносов, в течение многих лет вызывает беспокойство Генеральной Ассамблеи. Во исполнение резолюции 210 (III) Генеральной Ассамблеи от 18 ноября 1948 года в Финансовые правила Организации Объединенных Наций были включены положения, предусматривающие создание основы для предоставления, на возмездной основе, услуг и средств специализированным учреждениям и другим организациям, а также в связи с деятельностью, финансируемой за счет средств целевых фондов. Такие услуги и средства включали закупки и снабжение, перевозки, услуги по эксплуатации помещений и зданий, услуги по подготовке документов и типографские услуги, письменный и устный перевод, библиотечные услуги и услуги по ведению архивов, мебель и оборудование, связь и юридические и административные услуги (кадровые и финансовые услуги и услуги по учету). Вопрос о "накладных" расходах возник в 50-е годы в связи с покрываемыми из регулярного бюджета расходами по административному обслуживанию проектов технического сотрудничества,

финансируемых за счет внебюджетных средств. Вопрос об объеме таких расходов и о подлежащей возмещению доле является предметом широкого обсуждения в течение ряда лет.

6. После проведенного в 1955 году обзора расходов по административному и оперативному обслуживанию, связанных с деятельностью по оказанию технического содействия, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам выразил мнение о том, что такие расходы не должны превышать 12-14 процентов общих расходов по программам участвующих организаций (A/2661).

7. Показатель в 12 процентов был принят Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 737 (XXVII) от 30 июля 1959 года. После создания Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) ее Совет управляющих в 1972 году утвердил ставку в 13 процентов, которая была изменена на 14 процентов в 1975 году. Было проведено несколько обзоров методов расчета вспомогательных расходов по программам ПРООН, включая исследование с целью оценки расходов, проведенное Консультативным комитетом по административным вопросам Административного комитета по координации. Было установлено, что система оценки расходов в целом применима в отношении всей внебюджетной деятельности, в связи с которой предоставляется вспомогательное обслуживание по программам, а также в отношении оценки расходов на вспомогательное обслуживание основной деятельности Организации Объединенных Наций, независимо от того, финансируется ли она из регулярного бюджета или из внебюджетных источников. В ходе упомянутого исследования было выявлено, что в связи с принятием добровольных взносов и соответствующим административным обслуживанием организации системы Организации Объединенных Наций несут вспомогательные расходы в размере приблизительно 22,5 процента.

8. В ходе рассмотрения Консультативным комитетом в 1977 году вопроса об услугах, предоставляемых Организацией Объединенных Наций в связи с деятельностью, финансируемой из внебюджетных ресурсов, он отметил, что положения 7.2 (принятие добровольных взносов) и 13.1 (решения межправительственных органов, имеющие последствия для бюджета по программам) Финансовых положений Организации Объединенных Наций призваны защищать Организацию от возникновения непредвиденных дополнительных финансовых обязательств (A/32/8/Add.9). С учетом этой цели Консультативный комитет придерживался мнения о том, что услуги в поддержку осуществления основной деятельности, финансируемой за счет внебюджетных средств, не должны оплачиваться из регулярного бюджета и что необходимо обеспечивать возмещение финансирующими учреждениями и целевыми фондами расходов на основе простой согласованной формулы, за исключением случаев, когда Генеральная Ассамблея предусматривает иное (A/32/8/Add.9). С учетом этого мнения Консультативный комитет поддержал позицию Генерального секретаря в отношении того, что ставка возмещения вспомогательных расходов учреждений в размере 13 процентов, рекомендованная Советом управляющих ПРООН, будет использоваться в качестве основы для определения размера возмещения, выплачиваемого финансирующими учреждениями, а также целевыми фондами (A/35/544, пункт 9). Генеральная Ассамблея в своей резолюции 35/217 от 17 декабря 1980 года приняла к сведению упомянутый доклад и одобрила формулу возмещения, содержащуюся в решении 80/44 Совета управляющих ПРООН от 27 июня 1980 года.

9. Упомянутая резолюция Генеральной Ассамблеи является директивной основой для начисления расходов по вспомогательному обслуживанию программ по ставке 13 процентов от объема добровольных взносов. После принятия указанной резолюции Генеральный секретарь в марте 1982 года выпустил бюллетень об учреждении целевых фондов и управлении ими (ST/SGB/188), административную инструкцию об общих целевых фондах (ST/AI/284), административную инструкцию о целевых фондах для деятельности по техническому сотрудничеству (ST/AI/285) и

административную инструкцию о расходах по вспомогательному обслуживанию программ (ST/AI/286).

10. В его докладе о безвозмездно предоставляемом персонале Генеральный секретарь указал на отсутствие согласованности в применении финансовых положений и правил и политики в вопросах принятия безвозмездно предоставляемого персонала, численность которого в последние несколько лет значительно возросла. В ряде случаев для финансирования вспомогательного обслуживания, связанного с предоставляемым безвозмездно персоналом, использовались ресурсы бюджетов, финансируемых за счет начисленных взносов, тогда как в других случаях расходы на административное обслуживание начислялись в соответствии с Финансовыми положениями и установленной политикой.

11. Принятие добровольных взносов почти всегда сопряжено для Организации с дополнительной финансовой ответственностью в плане сопутствующих расходов. Когда в счет добровольных взносов безвозмездно предоставляется персонал, эти сопутствующие расходы включают, например, расходы на секретарскую и административную поддержку, оборудование, принадлежности и материалы, служебные помещения, коммунальные услуги, связь и юридические и медицинские услуги, а также расходы на поездки, выплату суточных и участие в программах профессиональной подготовки и изучение языков Организации Объединенных Наций. В то время как правительства одних стран выразили мнение, что в период бюджетных ограничений предоставление ими персонала имеет важное значение для полного выполнения работы Организации, и безвозмездное предоставление персонала более чем компенсирует расходы на вспомогательное обслуживание, обусловленное принятием Секретариатом безвозмездно предоставленного персонала, правительства других стран подчеркнули, что сопутствующие расходы, связанные с принятием добровольных взносов, должны покрываться донорами и не должны финансироваться коллективно всеми членами за счет начисленных им взносов.

12. Вопрос о взаимосвязи между добровольными взносами и финансируемыми за счет начисленных взносов бюджетами Организации широко обсуждался государствами-членами в течение ряда лет. Добровольные взносы, принимаемые Генеральным секретарем, предназначаются главным образом для деятельности в области технического сотрудничества и мероприятий, дополнительных по отношению к тем, которые утверждены в бюджете по программам. Вместе с тем в последнее время, особенно в связи с поддержкой операций по поддержанию мира и работой международных трибуналов, безвозмездно предоставленный персонал использовался для оказания содействия осуществлению утвержденных мероприятий, включенных в финансируемые за счет начисленных взносов бюджеты. В этой связи правительства ряда стран утверждают, что, таким образом, использование безвозмездно предоставленного персонала для выполнения санкционированных мероприятий не сопряжено с дополнительными финансовыми обязательствами для Организации, поскольку вспомогательные расходы уже включены в бюджеты; такое утверждение имеет силу лишь в том случае, если считать, что безвозмездно предоставленный персонал замещает штатные должности, на которые должны набираться сотрудники для выполнения утвержденных мероприятий.

13. В то же время Генеральный секретарь в своем докладе о безвозмездно предоставляемом персонале указал также, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 50/214 от 23 декабря 1995 года подтвердила необходимость того, чтобы Генеральный секретарь обеспечивал неукоснительное использование ресурсов на цели, утвержденные Ассамблеей. В это положение вкладывается следующее толкование: ресурсы, утвержденные Ассамблеей, должны использоваться для покрытия расходов по персоналу и не связанных с ним расходов так, как указано в соответствующих бюджетах, и ресурсы из финансируемых за счет начисленных взносов бюджетов, будь то регулярный бюджет, либо бюджеты международных трибуналов и операций по поддержанию мира, либо вспомогательный счет для операций по поддержанию мира, не могут

затрачиваться на использование добровольных взносов, предоставляемых несколькими правительствами-донорами.

14. Исходя из этого, любое изменение в нынешней политике и процедурах начисления расходов на административное обслуживание в связи с принятием персонала, который безвозмездно предоставляется в качестве добровольных взносов, потребует принятия резолюции Генеральной Ассамблеей, что, прежде всего, будет зависеть от принятия в первую очередь решения об условиях, на которых Генеральный секретарь может принимать безвозмездно предоставляемый персонал.

В. Методология начисления расходов на административное обслуживание и вспомогательное обслуживание программ и их размеры

15. В отсутствие конкретных руководящих принципов принятия безвозмездно предоставляемого персонала категории II в качестве добровольного взноса основой для согласования между правительствами-донорами и Организацией Объединенных Наций условий принятия безвозмездно предоставляемого персонала категории II в качестве добровольных взносов во многих случаях служит административная инструкция о прикомандировании на безвозмездной основе персонала извне в общую систему Организации Объединенных Наций (ST/AI/231/Rev.1 от 23 января 1991 года).

16. Эта административная инструкция посвящена вопросу о предоставлении правительствами на безвозмездной основе специалистов для осуществления проектов в области технического сотрудничества. Для покрытия расходов, связанных с принятием этих экспертов (безвозмездно предоставляемый персонал категории I), взимается плата по ставке 13 процентов для покрытия вспомогательных расходов по программам и дополнительная сумма в размере 1 процента, в надлежащих случаях, для выплаты компенсации в случае получения увечья, болезни или смерти при выполнении служебных обязанностей от имени Организации Объединенных Наций.

17. Расходы на вспомогательное обслуживание программ в связи с безвозмездно предоставляемым персоналом, как правило, начисляются на основе положений о стандартных ставках расходов на общее обслуживание на одного сотрудника класса С-3/С-4, включая следующие расходы: на эксплуатацию и аренду помещений, коммунальные услуги и канцелярские материалы и принадлежности; техническое обслуживание оборудования для автоматизации канцелярской деятельности; связь; секретарскую и административную поддержку (как правило, исчисляемые из расчета пяти сотрудников на одного сотрудника категории общего обслуживания); и медицинские услуги. Годовые регулярные расходы на это вспомогательное обслуживание составляют примерно 17 900 долл. США, или примерно 18 процентов от суммы средних затрат на одного сотрудника класса С-3/С-4. Как указывалось выше, эти вспомогательные расходы начисляются по ставке 13 процентов в соответствии с размерами возмещения расходов на вспомогательное обслуживание учреждений, установленными Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 35/217.

III. РЕЗЮМЕ И ВЫВОДЫ

18. В последние годы численность безвозмездно предоставляемого персонала возросла значительно, поскольку административные, бюджетные и другие финансовые ограничения затрудняли наем персонала на плановой и упорядоченной основе. Принятие безвозмездно предоставляемого персонала позволило Генеральному секретарю своевременно выполнять последние мандаты, касающиеся операций по поддержанию мира и трибуналов. Генеральный секретарь считает, что такую ситуацию не следует рассматривать в качестве стандартной практики, которая

бы освобождала государства-члены от выполнения своих обязанностей по Уставу и дальнейшего соблюдения принципа, согласно которому государства-члены должны коллективно обеспечивать необходимые ресурсы для выполнения утвержденных программ и мероприятий персоналом, набираемым в соответствии с Положениями и правилами о персонале на основании статей 100 и 101 Устава.

19. Вопрос о вспомогательных расходах возникает в связи с принятием безвозмездно предоставляемого персонала; проблема для некоторых государств-членов заключается в том, в каком объеме и в каких случаях следует выделять средства на их покрытие. Вопрос о возможности начисления расходов на административное обслуживание и вспомогательное обслуживание программ в связи с безвозмездно предоставляемым персоналом категории II возник в связи с тем, что до настоящего времени добровольные взносы направлялись главным образом на осуществление дополнительных или не финансируемых за счет начисленных взносов мероприятий, однако безвозмездно предоставляемый по линии добровольных взносов персонал категории II в настоящее время используется для осуществления деятельности, которая конкретно определена и утверждена Генеральной Ассамблеей в соответствующих финансируемых за счет начисленных взносов бюджетах: как в регулярном бюджете, так и в бюджетах операций по поддержанию мира.

20. В отсутствие иного решения Генеральной Ассамблеи принятие добровольных взносов, включая безвозмездно предоставляемый персонал, должно осуществляться в соответствии с Финансовыми положениями и правилами. Юридическим основанием для методологии, используемой при начислении расходов на административное обслуживание в связи с добровольными взносами, включая безвозмездно предоставляемый персонал, и для размеров таких расходов является резолюция 35/217 Ассамблеи. В развитие этой резолюции были выпущены административные инструкции и бюллетени в отношении вопроса о добровольных взносах и взимания платы на покрытие вспомогательных расходов по программам.

21. Любое изменение установленных процедур принятия добровольных взносов и начисления расходов на административное обслуживание в связи с принятием добровольных взносов, включая безвозмездно предоставляемый персонал, потребует принятия решения Генеральной Ассамблеей, что, прежде всего, будет зависеть от принятия в первую очередь решения об условиях, на которых Генеральный секретарь может принимать безвозмездно предоставляемый персонал.
