

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/37/358/Add.1
10 November 1982
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать седьмая сессия
Пункты 103 и 107 повестки дня

БЮДЖЕТ ПО ПРОГРАММАМ НА ДВУХГОДИЧНЫЙ ПЕРИОД
1982-1983 ГОДОВ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Использование услуг консультантов и экспертов
в Организации Объединенных Наций

Замечания Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Использование услуг консультантов и экспертов в Организации Объединенных Наций" (A/37/358).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Замечания Генерального секретаря

1. Доклад Объединенной инспекционной группы (ОИГ) о ходе осуществления, касающийся использования услуг экспертов и консультантов в Организации Объединенных Наций (JIU/REP/82/8), препровожденный Генеральной Ассамблее в документе A/37/358/Corr.1, выходит в момент, когда со дня на день должны появиться новые инструкции по вопросам политики использования услуг частных лиц, конкретно лиц, выполняющих функции консультантов при Организации, или лиц, приглашаемых для участия в консультативных совещаниях, таких как совещания специальных групп экспертов. Инициатива по составлению своего первого доклада по данной теме была предпринята ОИГ в 1973 году, и внимание в докладе было сосредоточено на вопросе, связанном с услугами консультантов и экспертов. Появление действующей и поныне административной инструкции ST/AI/232 от 28 ноября 1975 года об использовании услуг внештатных специалистов и услуг сотрудников категории специалистов явилось в значительной степени результатом этой инициативы. Постоянный интерес ОИГ к этому вопросу в немалой степени помог Секретариату в его стремлении усовершенствовать эту инструкцию. В частности, это привело к разработке гораздо более эффективного метода отчетности в области использования услуг консультантов и членов специальных групп экспертов в рамках всего Секретариата. Новый метод отчетности обеспечил получение гораздо большего объема информации в централизованном порядке, и подготавливаемый в настоящее время во исполнение раздела XIX резолюции 36/235 от 18 декабря 1981 года отдельный доклад по данной теме дает более полное представление о положении дел в вопросе использования услуг консультантов и участников таких заседаний.

A. Тенденции в расходах на использование услуг консультантов и экспертов

2. В докладе ОИГ высказывается мнение о том, что Секретариат не выполнял должным образом руководящие указания Генеральной Ассамблеи о том, что сметы по использованию услуг консультантов и экспертов должны составляться с определенным ограничением с целью достижения сокращения средств, испрашиваемых для этих целей. В течение последних нескольких лет колебания обменных курсов и темпы инфляции весьма серьезно отразились на деятельности системы, в частности, двух крупнейших потребителей услуг консультантов: секретариатов Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД). И все же, однако, если абстрагироваться от этих факторов и не учитывать то обстоятельство, что темпы роста расходов на оплату услуг консультантов и экспертов значительно превышали темпы роста общего объема регулярного бюджета (за исключением двухгодичного периода 1978-1979 годов), то предлагаемый ниже анализ не подтверждает

/...

содержащийся в докладе вывод о том, что Генеральный секретарь не следовал должным образом руководящим указаниям Генеральной Ассамблеи. Рассмотрение предложений по бюджету по программам на двухгодичный период 1980-1981 годов 1/ и 1982-1983 годов 2/ со всей очевидностью свидетельствует о том, что в предложениях Генерального секретаря присутствует элемент требуемых ограничений. Общий объем сметы расходов, предложенный на период 1980-1981 годов, составил I 214 203 300 долл.США, т.е. на 28,9 процента больше сметы расходов в сумме 941 701 700 долл.США на период 1978-1979 годов. Что касается услуг консультантов и экспертов, то смета расходов на периоды 1980-1981 годов составила I3 307 100 долл.США, т.е. на 16,5 процента больше сметы расходов в сумме II 423 000 долл.США на период 1978-1979 годов. И хотя общий объем сметы расходов на 1982-1983 годы на 26,5 процента превышает объем сметных расходов на период 1980-1981 годов (I 535 989 000 долл.США по сравнению с I 214 203 300 долл.США), увеличение предусмотренных расходов на оплату услуг консультантов и экспертов составляет лишь 16 процентов (I5 431 600 долл.США по сравнению с I3 307 100 долл.США).

3. Поэтому, говоря о средствах, выделяемых на оплату услуг консультантов и экспертов, следует признать, что, как свидетельствует сопоставление данных, содержащихся в предыдущих пунктах, Генеральный секретарь, руководствуясь мандатом Генеральной Ассамблеи, ввел необходимые ограничения. С другой стороны, увеличение объема средств, ассигнованных Генеральной Ассамблеей, по сравнению с суммой, первоначально запрошенной Генеральным секретарем, обусловлено в основном решением, принятым законодательными органами после представления Генеральным секретарем предложений по бюджету по программам. Именно после того, как Генеральный секретарь представил свои предложения, Ассамблея со всей определенностью просила выделить на двухгодичный период 1980-1981 годов значительный объем дополнительных средств для оплаты услуг внештатных специалистов, которые будут использованы в группах экспертов в связи с проведением конференции по новым и возобновляемым источникам энергии и для осуществления исследований по мерам укрепления доверия, техно-экономических обоснований создания учреждения по контролю за спутниками, по ядерному потенциалу Южной Африки и по организационной структуре для обеспечения процесса разоружения. Поэтому окончательная сумма ассигнований является синтезом предложений Генерального секретаря и решений законодательных органов, а не результатом единоличного решения Генерального секретаря.

В. Цели использования услуг консультантов

4. До 1979 года метод получения докладов об использовании услуг консультантов и экспертов не давал желаемых результатов, вследствие чего создалось впечатление будто услуги консультантов и экспертов использовались недостаточно эффективно и в определенной мере бесконтрольно. Это объясняется, главным образом, недочетами самой системы отчетности, но, пожалуй, больше всего - трудностями, возникшими при подготовке докладов по этому вопросу. Оказалось, что в административной инструкции ST/AI/232 нет достаточно четкого разграничения между консультантами, обладающими специальными знаниями, и другими работающими по контрактам частными лицами, которые оказывают Секретариату помощь в его повседневной работе. Этим последним следовало бы нанимать по обычным контрактам, а не как временный персонал, получающий письмо о назначении, поскольку в большинстве случаев их работа не требовала присутствия этих лиц в одном из подразделений Организации Объединенных Наций или же требовала лишь периодического посещения. Отсутствие четких разграничений привело к тому, что многие лица, не обладавшие специальными знаниями, фигурировали в качестве консультантов. Это в свою очередь дало повод предположить, что нанимаемые консультанты не обладают специальными знаниями. Можно надеяться, что с появлением новых инструкций, которые будут изданы в ближайшее время, этой путаницы не будет.

5. Несмотря на такое весьма неблагоприятное впечатление, с 1980 года положение стало улучшаться и, по мнению авторов доклада, работа, выполненная консультантами, в основном была связана с осуществлением первоочередных задач в программах работы. Приведенные в докладе примеры того, что консультантов нанимали иногда для выполнения работы, которую могли выполнить штатные сотрудники, если бы таковые имелись, свидетельствуют скорее о том, что различие между услугами консультантов и другими услугами, предоставляемыми по контрактам в соответствии с инструкцией ST/AI/232, столь туманны, что руководящим должностным лицам трудно провести четкую грань между ними. В новых инструкциях работа индивидуальных подрядчиков увязана с работой временного персонала, поскольку и та и другая учитываются в объеме рабочих месяцев, финансируемых в целом в рамках обычной деятельности по каждой программе. Консультанты же рассматриваются в качестве отдельной категории вместе с участниками консультативных совещаний. Они могут быть наняты только в том случае, если они обладают специальными знаниями или опытом, которых, как правило, не имеют штатные сотрудники. Использование услуг консультантов должно быть особо оправданным в каждом конкретном случае не только в момент выделения на их услуги бюджетных ассигнований с учетом прогнозируемых управляющими программами потребностей в таких услугах, но и непосредственно перед наймом каждого консультанта в отдельности.

/...

С. Географическое распределение консультантов

6. В докладе об использовании услуг консультантов отдельно указаны количество и национальность членов специальной группы экспертов и консультантов в 1980 и 1981 годах. Они были отобраны среди большого числа стран, в том числе многих развивающихся стран. Как видно из таблицы, приведенной в пункте 27 доклада ОИГ (А/37/358), доля двух развитых стран, предоставлявших наибольшее количество консультантов в каждом из трех указанных годов, в 1980 году значительно сократилась, что свидетельствует о более широком использовании граждан других стран. С другой стороны, доля граждан страны, которая в течение каждого из трех указанных лет предоставляла треть по величине количество консультантов, осталась неизменной, поскольку речь идет о развивающейся стране. Если сравнить данные за 1980 год, содержащиеся в таблице 2 доклада ОИГ, со средними показателями желательного предела государств-членов каждого региона, который служит мерилем при распределении персонала (А/36/495, приложение, таблица 3) по состоянию на 30 июня 1980 года, то процентное распределение персонала по регионам представляется вполне приемлемым. Сравнительные данные представлены в таблице 1 ниже.

Таблица 1

Распределение консультантов по регионам по сравнению со средними показателями желательного предела для каждого региона

	<u>Средний показатель в процентах</u>	<u>Консультанты</u>	<u>Разница в процентном соотношении</u>
Африка	13,5	9,7	-3,8
Азия и бассейн Тихого океана	18,1	15,6	-2,5
Европа (Восточная)	13,2	6,6	-6,6
Европа (Западная)	22,8	33,5	+10,7
Латинская Америка	7,7	10,0	+2,3
Ближний Восток	5,5	3,0	-2,5
Северная Америка и Карибский бассейн	19,2	20,3	+1,1
Прочие	-	1,3	+1,3
	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	

Разница, превышающая 2,5 процентной единицы, отмечается лишь в отношении Африки (-3,8), Восточной Европы (-6,6) и Западной Европы (+10,7).

/...

D. Уровень образования

7. Информация об уровне образования консультантов, представленная в пункте 28 доклада ОИГ, иллюстрирует ошибочное представление, сложившееся в прошлом в результате представления недостаточно полных докладов. Верно; что в некоторых докладах Генерального секретаря об использовании услуг консультантов и экспертов до 1980 года указывалось на отсутствие информации по многим контрактам; но это было следствием несовершенства системы представления информации Центральным учреждениям. Даже в 1980 году целый ряд подразделений не представил всей информации, которая была запрошена. Однако 1981 год ознаменовался заметным улучшением в этом вопросе. В докладе Генерального секретаря за 1981 год представлены данные обо всех лицах, за исключением лишь незначительного числа, нанятых в качестве консультантов. Однако неполнота докладов отнюдь не отменяет требования о том, что прежде, чем предлагать контракт тому или иному лицу, необходимо тщательно изучить его послужной список, чтобы определить степень пригодности кандидата. В этом можно убедиться, если сравнивать уровень образования у 471 консультанта, которые привлекались к работе в 1976-1977 годах и у которых образовательный уровень, согласно информации, строго соответствовал трем установленным уровням образования, с аналогичной информацией об уровне образования 503 консультантов, работавших в 1980 году. Такая характеристика в целом аналогична для обеих групп, о чем свидетельствует таблица 2 ниже.

Таблица 2

Уровень образования консультантов, у которых
уровень образования устанавливался в 1976-
1977 годах и в 1980 году

	<u>1976-1977 годы</u>		<u>1980 год</u>	
	<u>количество</u>	<u>процент</u>	<u>количество</u>	<u>процент</u>
Со степенью доктора наук	54	32,6	198	39,4
Со степенью магистра	164	34,8	183	36,4
Со степенью бакалавра	153	32,5	122	24,3

Если исходить из того, что даже в 1980 году система учета была не совсем полноценной, эти цифры вряд ли подтверждают содержащийся в докладе вывод о том, что установка Ассамблеи о необходимости набора консультантов только из числа высококвалифицированных кандидатов в конкретной области знаний не всегда соблюдалась.

/...

Е. Вознаграждение консультантов

8. Уровень вознаграждения консультантов вызывает весьма трудную проблему в связи с многочисленностью дисциплин, в которых они имеют специализацию. В большинстве случаев грубым показателем служат уровни окладов штатных сотрудников, и большинство консультантов можно приравнять где-то к уровням С-3 и Д-1. Более высокие уровни окладов утверждаются только в редких случаях. Жесткая увязка при этом не делается, поскольку большинство консультантов получают единовременную сумму по сдельной оплате за выполняемую работу.

Ф. Продолжительность контрактов у консультантов

9. В административной инструкции ST/AI/232 предусматривается, что максимальная продолжительность контракта у консультанта должна, как правило, составлять 6 месяцев, однако при необходимости этот срок может быть продлен. Право на продление таких контрактов заложено в самой инструкции. Инструкцией не запрещается предоставлять консультанту более одного контракта в год. Как отмечается в докладе ОИГ, большинство консультантов нанимаются в соответствии с этой инструкцией.

Г. Привлечение бывших сотрудников для работы в качестве консультантов

10. При рассмотрении вопроса об использовании бывших сотрудников в качестве консультантов необходимо делать различие между сотрудниками, которые вышли со службы в пенсионном возрасте, и сотрудниками, которые уволились в более раннем возрасте. Те сотрудники, которые работают в Организации в течение определенного времени и увольняются до достижения пенсионного возраста для работы в других местах, не должны ставиться в неблагоприятное положение в связи с их работой в Организации Объединенных Наций, если их работа была безупречной. Наоборот, их надо ценить еще выше, поскольку их знания дополняются опытом, который они приобрели, работая в качестве сотрудников. Около одной трети бывших сотрудников, проработавших в качестве консультантов в 1981 году, имели возраст ниже пенсионного.

11. В отношении двух других третей вопросы, поднятые авторами этого доклада, необходимо внимательно учитывать. Во-первых, совершенно ясно, что нельзя нарушать установленный Генеральной Ассамблеей пенсионный возраст, разрешая бывшему сотруднику продолжать выполнение тех же функций под видом консультанта. С другой стороны, необходимо отметить, что было допущено небольшое количество исключений сразу же после принятия резолюции 35/210 от 17 декабря 1980 года, подтвердившей необходимость применять положения относительно пенсионного возраста; такие исключения делались в тех случаях, когда было ясно, что для набора другого сотрудника был необходим еще небольшой срок. При наборе бывшего сотрудника в качестве консультанта для выполнения другой работы, на которую пришлось бы нанимать

/...

специалиста со стороны, главное внимание следует уделять тому, чтобы эта работа действительно отличалась от предыдущих функций бывшего сотрудника. Было бы правильно также, чтобы в работе бывшего сотрудника был действительный перерыв. Как известно, среди организаций системы окладов и надбавок есть договоренность в том, чтобы минимальный перерыв составлял по крайней мере один месяц, однако Генеральный секретарь считает, что одномесячный перерыв должен быть самым минимальным. Как правило же, минимальный перерыв должен составлять три месяца с момента, когда сотрудник выходит на пенсию, и до момента, когда сотрудник набирается, при необходимости, вновь в качестве консультанта для выполнения отдельной (хотя, возможно, и связанной) работы.

12. Что касается уровня вознаграждения консультантов, которые раньше работали сотрудниками и сейчас получают пенсию из Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ОПФП), то Генеральный секретарь согласен с позицией, которую заняли все организации, применяющие общую систему окладов и надбавок, и которая заключается в том, что уровень вознаграждения консультантов не должен зависеть от уровня пенсионного пособия, получаемого консультантом. Ограничение размера пенсионного пособия, получаемого из ОПФП, или же уровня самого вознаграждения было бы дискриминацией бывших сотрудников по сравнению с другими консультантами, которые получают аналогичные пенсионные пособия из других источников или которые вообще имеют другие источники дохода. Это могло бы привести к тому, что такие бывшие сотрудники высокой квалификации не станут предлагать свои услуги Организации. Поэтому Генеральный секретарь не считает, что правило, предложенное в докладе ОИГ, будет в интересах Организации.

/...

Н. Использование национальных учреждений для предоставления консультативных услуг

13. Генеральный секретарь разделяет мнение авторов доклада о том, что более широкое использование национальных учреждений отвечало бы интересам Организации в использовании новых источников привлечения специалистов со стороны. Вместе с тем, такие национальные учреждения в большинстве своем находятся в относительно более развитых странах. Во многих случаях легче привлечь сотрудника такого учреждения, скажем университета, не затрагивая административные процедуры самого учреждения. К тому же это может быть и дешевле, поскольку здесь исключаются все накладные расходы. Генеральный секретарь будет приветствовать предложения о предоставлении консультативных услуг со стороны большего числа национальных учреждений, если они практически осуществимы, и будет признателен государствам-членам за предоставление услуг сотрудников их национальных учреждений.

I. Оценка работы консультантов

14. Впечатление, сложившееся у авторов доклада ОИГ и у других относительно того, что результаты работы консультантов оцениваются неправильно, вызвано недостатками системы централизованного учета оценки. Ведь отсутствие данных учета означает либо незавершение выполняемой консультантом работы на момент предоставления информации в Центральные учреждения, либо непроведение оценки. В обоих случаях консультант не получил бы полной суммы, причитающейся ему по контракту. В доклад Генерального секретаря будет также включаться намного более полная информация об оценке работы консультантов.

J. Выводы и рекомендации

Рекомендация 1

15. Генеральный секретарь согласен с рекомендацией о том, что принципы и установки Генеральной Ассамблеи в отношении привлечения консультантов и групп экспертов на специальной основе остаются по-прежнему действительными и должны полностью применяться во всех подразделениях Секретариата. Вместе с тем он не разделяет содержащегося в докладе весьма общего вывода о том, что эти принципы и установки не соблюдаются полностью. Не все указанные в докладе случаи являются примерами невыполнения этих принципов, и в большинстве случаев имевшие место якобы отклонения от них делались по обоснованным причинам.

Рекомендация 2

16. Генеральный секретарь не только согласен с рекомендацией о том, что необходимо как можно скорее издать новую административную инструкцию взамен действующей инструкции, но и, как указано

/...

в пунктах 1 и 4 выше, занимается ее выполнением. Ряд выявленных недостатков, о которых на примерах говорится в докладе ОИГ, вызваны несовершенством действующей инструкции, т.е. отсутствием четкого определения терминов консультант, эксперт и контрактор. Новая инструкция, разработка которой требует проведения широких консультаций с отделениями, расположенными вне Центральными учреждениями, будет выпущена в срочном порядке. Эта инструкция будет одной из серии инструкций, в которых будут четко определены термины временный персонал, отдельные контракторы, консультанты и участники специальных экспертных или других консультативных групп.

Рекомендация 3

17. Генеральный секретарь не согласен с тем, что было бы целесообразно устанавливать производственные нормы для штатных сотрудников в этом контексте, равно как и не считает, что привлечение специалистов со стороны вроде бы не дает штатным сотрудникам возможности работать с полной отдачей для достижения максимальных результатов, как это вытекает из пункта 61 доклада. В докладе делается вывод о том, что отсутствие производственных норм мешает полному соблюдению принципов и установок Генеральной Ассамблеи. Во многих звеньях Секретариата, особенно в сфере исследований и разработок, было бы очень трудно установить такие нормы, да и в самом докладе ОИГ признается, что с практической стороны установка для всех категорий персонала таких норм может оказаться невозможной. Установка таких норм и контроль за их выполнением вряд ли принесут экономическую выгоду и весьма незначительно повлияют на потребности в консультантах и участниках специальных экспертных групп, которые, по определению, имеют профиль, специальную квалификацию или знания, которых, как правило, нет у штатных сотрудников.

Рекомендация 4

18. Существо этой рекомендации о том, что методы определения требований к консультантам необходимо увязывать с методами определения требований к штатному персоналу, уже выполняется. Процедуры рассмотрения заявок о включении в предлагаемые программные бюджеты ассигнований на консультативные услуги были пересмотрены с учетом замечаний, сделанных Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам и Пятым комитетом в их соответствующих обзорах бюджета по программам на двухгодичный период 1982-1983 годов. В пункте 73 доклада авторы выражают свое полное согласие с требованиями, которые установлены Финансовым управлением в отношении необходимости подробного обоснования производственными подразделениями в их бюджетных сметах заявок на привлечение консультантов и специальных экспертных групп. Рассмотрение таких заявок производится с учетом одновременной оценки материальных потребностей каждой программы или подразделения в отношении штатных сотрудников, временного персонала и других работ по договору.

Рекомендация 5

19. Генеральный секретарь согласен с тем, что во всех случаях производственное подразделение должно всегда давать оценку каждому кандидату на получение контракта и объяснять, почему отдается предпочтение одному кандидату по сравнению с другими. По возможности, необходимо представлять несколько кандидатов и давать объяснение в том случае, когда предлагается только один кандидат.

20. Многие департаменты и отделы ведут учетные списки консультантов в их области специализации. Некоторые из них, например в ЮНКТАД и ЮНИДО, могут быть настолько обширными, что целесообразно включать информацию о консультантах в базу данных ЭВМ. Генеральный секретарь согласен с тем, что списки кандидатов в соответствующей области должны вестись каждым крупным пользователем консультативных услуг.

Рекомендация 6

21. По причинам, изложенным в пункте 12 выше, Генеральный секретарь не согласен с тем, чтобы устанавливать специальные пределы на уровень вознаграждения вышедших на пенсию сотрудников, которые привлекаются для работы позднее в качестве консультантов. Положениями ОПФП не разрешается изъятие каких-либо периодически выплачиваемых пособий, за исключением случаев, когда бенифициарий вновь становится участником пенсионного фонда. Ясно, что никакие ограничения здесь не применяются, да и не могут применяться к пенсионным пособиям в связи с работой где-то в другом месте вообще. Поэтому представляется необоснованным выделять работу в Организации Объединенных Наций или в другой организации системы Организации Объединенных Наций для применения такого режима. Исходя из этого, Генеральный секретарь не может поддержать эту рекомендацию.

Рекомендация 7

22. Рекомендация о том, чтобы во всех департаментах и отделах Секретариата была введена надлежащая процедура учета, уже выполнена.

Примечания

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать четвертая сессия, Дополнение № 6 (А/34/6 и исправления), приложение VI.

2/ Там же, тридцать шестая сессия, Дополнение № 6 (А/36/6 и Corr.1), приложение VI.
