



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
14 April 2000
Russian
Original: English

Пятьдесят пятая сессия
Пункт 118 первоначального перечня*
Обзор эффективности административного
и финансового функционирования
Организации Объединенных Наций

Доклад Объединенной инспекционной группы об использовании услуг консультантов в Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Использование услуг консультантов в Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2000/2).

* A/55/50.



**Использование услуг консультантов
в Организации Объединенных Наций**

Доклад подготовлен

Анджеем Т. Абрашевским
Армандо Дуке Гонсалесом
Сумихиро Куямой

Объединенная инспекционная группа



Женева, 2000 год

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения		iv
Резюме: цель, выводы и рекомендации		v
I. Введение	1-7	1
II. Обзор нынешней ситуации	8-30	3
A. Терминология и связанные с ней вопросы	8-24	3
B. Проанализированные проблемы и выявленные недостатки	25-30	7
III. Степень использования услуг внешних консультантов	31-55	9
A. Некоторые факты и цифры	31-36	9
B. Вопросы, касающиеся имеющих в Организации специалистов и проблемы дублирования	37-50	10
C. Роль процесса составления бюджета	51-55	12
IV. Географическая сбалансированность в консультационных услугах	56-85	14
A. Принцип справедливого географического распределения	56-58	14
B. Другие факты и данные	59-65	14
C. Географическая сбалансированность и эффективность с точки зрения затрат	66-72	16
D. Достижение географической сбалансированности на практике	73-85	17
V. Представление докладов государствам-членам: вопрос о прозрачности ..	86-109	20
A. Представление докладов об использовании услуг консультантов	86-91	20
B. Проблемы своевременности, достоверности и сопоставимости	92-102	21
C. Повышение прозрачности	103-109	23
Примечания		25
Приложение. Географическое распределение консультантов, 1998 год		28

Сокращения

ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
ККАВ (КАВ)	Консультативный комитет по административным вопросам (кадровые и административные вопросы)
ОКПГ	Общая классификация профессиональных групп
КПК	Комитет по программе и координации
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
ИМИС	Комплексная система управленческой информации
УЛР	Управление людских ресурсов
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ОУАС	Оперативные, управленческие и административные службы
УППБС	Управление по планированию программ, бюджету и счетам
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ССУ	Специальные соглашения об услугах
ST/AI	Секретариат/административная инструкция
ST/SGV	Секретариат/бюллетень Генерального секретаря
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
МПП	Мировая продовольственная программа

Резюме: цель, выводы и рекомендации

Цель: Эффективное осуществление руководящих указаний Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в отношении использования услуг консультантов Организацией.

Выводы

а) Генеральная Ассамблея в своих недавно принятых резолюциях одобрила как ряд рекомендаций Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ), Комиссии ревизоров и Управления служб внутреннего контроля (УСВН), так и предложенные Генеральным секретарем меры, которые, если их рассматривать в комплексе, представляют собой рамки для деятельности по устранению расхождений и обеспечению более эффективного выполнения существующих правил и положений в отношении использования услуг консультантов (пункты 4, 6, 12, 25);

б) необходимо укрепить недавно разработанные рамки путем дальнейшего уточнения некоторых нерешенных вопросов политики и установления механизмов и процедур, способствующих их решению (пункты 5, 13–14);

с) хотя государства-члены на протяжении многих лет выражали обеспокоенность по поводу чрезмерно широкого использования внешних экспертов, этот вопрос никогда ни систематически, ни всесторонним образом не рассматривался (пункты 32, 37–38);

д) одним из необходимых условий для обеспечения выполнения руководящих указаний в Секретариате является принятие административных инструкций, в которых излагались бы конкретные, четкие и осуществимые механизмы и процедуры (пункт 41);

е) в настоящее время отсутствуют механизмы, которые способствовали бы осуществлению по меньшей мере двух из семи основных принципов, изложенных в административной инструкции (ST/AI/1999/7), которая регулирует порядок использования услуг консультантов (пункты 42–43, 45–46);

ф) бюджет по программам является надлежащим механизмом, который позволяет рассматривать вопросы, волнующие государства-члены, а также проблемы, выявленные органами внешнего и

внутреннего надзора, и рекомендованные ими решения (пункт 51);

г) ККАБВ и КПК могут в значительной степени способствовать рассмотрению масштабов и оснований для использования услуг внешних экспертов с привлечением всех источников финансирования, если им предоставлять всестороннюю информацию о планируемом использовании услуг консультантов и использовании таких услуг в прошлом (пункт 54);

h) что касается путевых расходов консультантов, то, хотя, согласно вышеупомянутой административной инструкции, «вопрос о путевых расходах может рассматриваться, но не должен сказываться на географической сбалансированности при заключении контрактов», в ней не установлены четкие оперативные процедуры достижения этой цели. Эта формулировка может привести к недопониманиям и несогласованности действий между различными подразделениями Секретариата (пункт 71);

и) необходимость совершения поездок консультантами должна обосновываться и рассматриваться более тщательно, чем это делается в настоящее время, и основания для таких поездок должны предусматриваться в контракте консультанта. В целях уменьшения потребности в совершении поездок консультантами должны, по возможности, рассматриваться альтернативные средства связи (видеоконференции, электронная почта, факсимильная связь и т.д.) (пункт 72);

j) требование добиваться привлечения консультантов на более широкой географической основе, в частности «путем закрепления соответствующих норм», как это было рекомендовано Комиссией ревизоров и подтверждено в двух последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи, должно выполняться путем углубленного изучения альтернативных систем (пункты 77–81);

к) в целях расширения географической представленности государства-члены должны поощрять и стимулировать участие своих граждан и

национальных учреждений в качестве консультантов. Для этого им следует своевременно предоставлять всесторонний доступ к информации о планах использования консультативных услуг, которые требуются различным подразделениям Секретариата (см. пункты 84–85);

l) нет никаких оснований, по-видимому, для представления единых отчетов о консультантах и подрядчиках, будь то отдельные лица или учреждения, и исключения из отчетов участников консультативных совещаний (пункт 103);

m) публикация последнего доклада Генерального секретаря (A/C.5/54/4) о консультантах, нанятых в 1998 году, представляет собой значительный шаг на пути к обеспечению транспарентности в деле использования услуг консультантов в Секретариате; в настоящее время выдвигаются предложения в отношении мер, направленных на дальнейшее повышение содержательности представляемых докладов. Как только будет установлена приемлемая процедура представления докладов, ее необходимо будет постоянно применять для целей сопоставления (пункты 99–100, 103, 105–107).

Рекомендации

1. С целью обеспечить строгое выполнение существующих положений, правил и резолюций Генеральной Ассамблеи в отношении использования услуг консультантов и, в частности, дать возможность руководителям департаментов и подразделений выполнять их обязанности *Генеральный секретарь* должен отдать следующие указания:

a) следует ускорить сбор данных о профессиональной квалификации и компетенции персонала и предоставить в распоряжение руководителей программ соответствующую объединенную базу данных (пункты 43–44);

b) следует разработать электронную систему информации, охватывающую все основные программы Организации Объединенных Наций, как только для этого появятся финансовые возможности, и предоставлять такую информацию руководителям программ (пункты 45–48);

c) между тем Управление людских ресурсов (УЛР) должно рассматривать все просьбы о предоставлении консультативных услуг в целях

проверки того, могут ли требующиеся услуги быть обеспечены силами Организации, и выносить в адрес руководителей департаментов и подразделений соответствующие рекомендации. В то же время Управление по планированию программ, бюджету и счетам (УППБС) также должно рассматривать все просьбы о предоставлении консультативных услуг и уведомлять руководителей департаментов и подразделений в случае выявления случаев дублирования в работе или мероприятиях, которые были уже проведены, проводятся или будут проводиться другими отдельными лицами, департаментами или подразделениями Секретариата (пункты 49–50).

2. *Генеральный секретарь* должен включать во введение к предлагаемым бюджетам по программам краткую информацию о тенденциях в изменении объема ресурсов, испрашиваемых по статье «Консультанты и эксперты», по сравнению с предыдущими двухгодичными периодами (пункт 51).

3. Следует предложить *ККАБВ* и *КПК* включать в их доклады по бюджетам по программам подробные комментарии и оценку ситуаций в том, что касается, в частности, объема ресурсов, испрашиваемых для покрытия расходов на консультантов как в рамках регулярного бюджета, так и по линии внебюджетных ресурсов. Следует предоставлять обоим органам полную и подробную информацию о планируемом использовании ресурсов, испрашиваемых на консультативные услуги, а также о фактических расходах на услуги консультантов в предыдущие бюджетные периоды (пункт 54).

4. *Генеральный секретарь* должен установить четкие оперативные процедуры в отношении рассмотрения вопроса о путевых расходах консультантов, с тем чтобы этот вопрос не сводился на географической сбалансированности при заключении контрактов. Он может, в частности, рассмотреть вопрос о том, должны ли путевые расходы консультантов проводиться в бюджете по отдельной статье ассигнований на консультативные услуги или рассматриваться в конечном счете в качестве части общих путевых расходов того или иного организационного подразделения (пункт 71).

5. *Генеральный секретарь* должен провести обзор различных методологий, которые могут использоваться для обеспечения географической сбалансированности при использовании услуг консультантов, и представить доклад о реально осуществимых вариантах, с тем чтобы государства-члены могли сделать сознательный выбор среди альтернативных систем (пункты 79–81).

6. В ожидании результатов обзора, о котором говорится в рекомендации 5, *Генеральная Ассамблея* может пожелать предложить Генеральному секретарю считать за норму при географическом распределении консультативных услуг желательные квоты, используемые в отношении должностей сотрудников категории специалистов, финансируемых из регулярного бюджета (пункты 82–83).

7. В информационных целях *Генеральный секретарь* должен включать в свои годовые доклады об использовании услуг консультантов таблицу, в которой будет сравниваться медиана желательных квот, использовавшихся при географическом распределении должностей, финансируемых из регулярного бюджета (выраженная в качестве процентной доли базового показателя), и процентная доля каждой страны от общего числа контрактов с консультантами за отчетный период (пункты 82–83).

8. *Генеральный секретарь* должен обеспечить, чтобы информация о планируемых потребностях в консультативных услугах своевременно предоставлялась постоянным представительствам государств-членов (пункты 84–85).

9. Следует расширить годовой доклад *Генерального секретаря* об использовании услуг консультантов, нанятых в предыдущем году. Помимо данных о консультантах с разбивкой по странам их гражданства, как они в настоящее время представляются, данные должны также приводиться с разбивкой по развивающимся и другим странам и/или региональным группам. Необходимо обеспечивать также раздельное представление данных по консультантам и экспертам (участникам консультативных совещаний) с разбивкой по странам их гражданства и источникам финансирования (регулярный бюджет и внебюджетные ресурсы) (пункт 105).

10. *Генеральная Ассамблея* должна провести обзор и оценку всех аспектов политики и практики в отношении использования услуг консультантов на основе либо расширенного доклада Генерального секретаря, который будет представлен на пятьдесят седьмой очередной сессии, либо углубленного обзора, который будет проведен Группой централизованной оценки УСВН (пункт 109).

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for ensuring transparency and accountability in financial reporting.

2. The second part of the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent and reliable data collection processes to ensure the validity of the results.

3. The third part of the document focuses on the analysis and interpretation of the collected data. It discusses the various statistical and analytical tools used to identify trends and patterns in the data.

4. The fourth part of the document discusses the implications of the findings and the potential impact of the research. It highlights the need for further research and the importance of sharing the results with the relevant stakeholders.

5. The fifth part of the document provides a conclusion and summarizes the key findings of the study. It emphasizes the importance of the research and the need for continued efforts to improve the quality of financial reporting.

6. The sixth part of the document discusses the limitations of the study and the potential areas for future research. It highlights the need for more comprehensive data and the importance of addressing the identified limitations.

7. The seventh part of the document provides a list of references and sources used in the study. It includes a variety of academic journals, books, and other relevant publications.

8. The eighth part of the document provides a list of appendices and supplementary materials. It includes detailed data tables, charts, and other supporting information.

9. The ninth part of the document provides a list of acknowledgments and thanks. It expresses gratitude to the individuals and organizations that provided support and assistance during the course of the study.

10. The tenth part of the document provides a list of contact information and details for the author. It includes the author's name, affiliation, and contact details for further inquiries.

I. Введение

1. Рабочая группа открытого состава высокого уровня по укреплению системы Организации Объединенных Наций рекомендовала принять ряд мер, которые были впоследствии изложены в резолюции 51/241 Генеральной Ассамблеи от 31 июля 1997 года. В этой резолюции, в частности, механизмам внешнего и внутреннего надзора было предложено в первоочередном порядке уделять внимание практике и процедурам найма консультантов и периодически представлять Генеральной Ассамблее доклады по этому вопросу¹. Доклад Объединенной инспекционной группы (ОИГ) был подготовлен в ответ на эту просьбу. В нем основной упор сделан на использовании услуг индивидуальных консультантов в Секретариате Организации Объединенных Наций.
2. Государства-члены на протяжении многих лет внимательно следят за использованием услуг консультантов в Организации Объединенных Наций, и часто выражавшаяся ими обеспокоенность в отношении как политики, так и практики в области управления людскими ресурсами была отражена в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи. Этому вопросу было также посвящено несколько докладов Объединенной инспекционной группы, которые охватывали как Организацию Объединенных Наций, так и другие организации системы Организации Объединенных Наций.
3. Первый из этих докладов был подготовлен в 1973 году в ответ на просьбу Пятого комитета Генеральной Ассамблеи в отношении проведения общего обзора вопроса о найме экспертов и консультантов различными службами Организации Объединенных Наций (A/8531/Add.1). В последующих докладах рассматривались роль экспертов в области сотрудничества в целях развития и вопрос об использовании услуг консультантов и экспертов в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) и в Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). Пятый доклад, опубликованный в 1982 году, представлял собой доклад об осуществлении принципов и руководящих указаний в отношении использования услуг консультантов и экспертов в Организации Объединенных Наций². ОИГ пришла к выводу, что сегодня настало время вернуться к этому вопросу.
4. В ходе прений, состоявшихся на пятьдесят третьей сессии Генеральной Ассамблеи по вопросу об использовании услуг консультантов, и в принятой затем резолюции 53/221 от 7 апреля 1999 года об управлении людскими ресурсами были сформулированы важные руководящие указания, которые будут использоваться для решения существующих проблем и реального улучшения ситуации в том, что касается использования услуг внешних экспертов Организацией³.
5. В настоящем докладе ОИГ основное внимание уделяется некоторым до сих пор не решенным вопросам политики и практическому осуществлению уже определенных принципов. Остается рассмотреть ключевые области политики, в особенности методологию оценки потребностей в использовании услуг внешних экспертов; обеспечение географической сбалансированности при найме консультантов; обеспечение транспарентности путем представления надлежащих отчетов, способствующих выполнению управленческих и надзорных функций межправительственных органов; и соответствующие обязанности ключевых партнеров, имеющих дело с консультантами, т.е. основных департаментов и главных органов управления (Управления людских ресурсов (УЛР) и Управления по планированию программ, бюджету и счетам (УППБС)). Все эти вопросы требуют дальнейшего уточнения и принятия соответствующих решений, направленных на установление согласованного свода процедур и механизмов, в целях полного осуществления содержащихся в резолюциях Генеральной Ассамблеи руководящих указаний в отношении использования услуг консультантов.
6. При подготовке настоящего доклада мы особенно постарались использовать и дополнительно проработать недавние доклады других надзорных органов Организации Объединенных Наций, в частности доклад Комиссии ревизоров за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 1995 года⁴, и доклад о проверке использования услуг консультантов в 1996 году, подготовленный Управлением служб внутреннего надзора (УСВН)⁵. В этих докладах были вынесены практические рекомендации в отношении улучшений, многие из которых — хотя и не все — были использованы Генеральным секретарем в подготовленном им в сентябре 1998 года док-

ладе о всеобъемлющих руководящих принципах привлечения и использования услуг консультантов⁶ и были впоследствии включены в административную инструкцию в отношении консультантов и индивидуальных подрядчиков, которая была издана в августе 1999 года⁷. Мы убеждены в том, что настоящий доклад ОИГ послужит полезным дополнением к этим докладам, представляя собой еще один пример эффективного взаимодействия между надзорными органами.

7. В рамках своей деятельности по определению «наиболее эффективной практики», которая может применяться Организацией Объединенных Наций, инспекторы провели интервью с компетентными должностными лицами ФАО и ЮНЕСКО и рассмотрели политику и практику этих специализированных учреждений в отношении использования услуг внешних экспертов. Мы хотели бы выразить нашу признательность всем тем сотрудникам Организации Объединенных Наций, ФАО и ЮНЕСКО, которые приняли участие в интервью, проведенных для настоящего доклада, или оказали какое-либо иное содействие, а также поблагодарить их за те идеи и опыт, которыми они с готовностью поделились.

II. Обзор нынешней ситуации

A. Терминология и связанные с ней вопросы

8. Для осуществления своих программ Организация Объединенных Наций применяет комбинацию людских ресурсов, в основном состоящих из штатного персонала, дополняемого временным персоналом, и внештатных людских ресурсов. Функции штатных сотрудников заключаются в осуществлении основных программ и выполнении функций по поддержке, санкционированных в соответствии с положениями Устава или директивными органами Организации, которые непосредственно входят в круг ведения Генерального секретаря⁸. Их опыт и знания необходимы Секретариату на постоянной основе, и они получают назначения в соответствии с условиями контрактов сроком на один год или более продолжительный период.

9. Временный персонал используется в дополнение к штатным сотрудникам в периоды максимальной рабочей нагрузки и возникновения незапланированных потребностей для работы, когда временно отсутствуют штатные сотрудники, и для заполнения вакансий, а также для обеспечения конференционного обслуживания и оказания других краткосрочных услуг. От временного персонала требуются такие же опыт и знания, что и от штатных сотрудников, однако временный персонал получает назначения в соответствии с условиями контрактов на срок менее одного года. Другой персонал, обладающий особым опытом и знаниями, используется периодически для заполнения должностей высокого уровня (специальные представители или посланники) в соответствии с положениями контрактов, предусматривающими оплату за фактически отработанное время.

10. Внештатные людские ресурсы можно классифицировать в соответствии с выполняемыми функциями. Подрядчики (индивидуальные, институциональные или корпоративные) либо оказывают непосредственную помощь штатным сотрудникам, используя свой профессиональный опыт, знания или навыки и выполняя функции, аналогичные функциям, возложенным на штатных сотрудников, либо в рамках внешнего подряда выполняют весь комплекс вспомогательных функций для Организации. Кон-

сультанты (индивидуальные, институциональные или корпоративные) и участники консультативных совещаний (зачастую именуемые экспертами) в своей работе используют свой профессиональный опыт, знания или навыки, которыми, как правило, не обладают штатные сотрудники и в которых в Секретариате постоянной потребности не ощущается. Сотрудники, занимающиеся вопросами технического сотрудничества (персонал по проектам, включая консультантов, экспертов, работающих в составе миссий, и национальных экспертов) нанимаются для выполнения технических функций.

11. Процедуры, регулирующие использование услуг временного персонала и большинства внештатных сотрудников, изложены в административных инструкциях, четыре из которых опубликованы в период с 80-х годов:

- «Temporary staff and individual contractors» («Временный персонал и индивидуальные подрядчики») (ST/AI/295 от 19 ноября 1982 года);
- «Consultants and participants in advisory meetings» («Консультанты и участники консультативных совещаний») (административная инструкция ST/AI/296, датированная той же датой);
- «Technical co-operation personnel and OPAS officers» («Персонал, работающий по линии технического сотрудничества, и сотрудники по оперативному обслуживанию на руководящем и административном уровне») (административная инструкция ST/AI/297, датированная той же датой);
- «Institutional or corporate contractors» («Институциональные или корпоративные подрядчики») (административная инструкция ST/AI/327 от 23 января 1985 года).

12. К числу недостатков, выявленных в последних докладах органов по надзору, относится непроведение некоторыми подразделениями Секретариата различий между консультантами и индивидуальными подрядчиками. Частично это объясняется довольно неточным определением терминов, употребленных в имеющихся административных инструкциях⁹, и практикой использования специальных со-

глашений об обслуживании (в настоящее время такая практика прекращена) для задействования услуг консультантов и индивидуальных подрядчиков. Для разъяснения ситуации Генеральный секретарь издал 15 сентября 1998 года всеобъемлющие руководящие принципы использования услуг консультантов в Секретариате, в которых предложил следующие определения консультантов, индивидуальных подрядчиков, участников консультативных совещаний и институциональных подрядчиков/корпоративных консультантов (A/53/385, пункт 4):

а) Консультанты

«Консультант — это лицо, которое пользуется признанным авторитетом или является специалистом в конкретной области и нанимается Организацией Объединенных Наций по временному контракту для предоставления рекомендаций или консультативных услуг Секретариату. Консультант должен обладать специальной квалификацией или знаниями, которых, как правило, нет у штатного персонала Организации и в которых в Секретариате постоянной потребности не существует. Функции консультанта ориентированы на получение конкретных результатов и обычно включают анализ проблем, руководство работой семинаров или учебных курсов, подготовку документов для конференций и совещаний или составление докладов по вопросам, относящимся к области их специализации, по которым требуются их рекомендации или помощь. Консультант не может выполнять функции штатных сотрудников Организации, и на него не могут возлагаться представительские или руководящие функции».

б) Индивидуальные подрядчики

«Индивидуальный подрядчик является лицом, которое периодически нанимается Организацией по временному контракту и которое использует свой профессиональный опыт, знания или навыки для выполнения какого-либо конкретного задания или определенной работы за включающее все выплаты вознаграждение. Индивидуальный подрядчик не обязательно должен работать в помещениях Организации Объединенных Наций. В его задачу может входить выполнение в течение полного или неполного рабочего дня функций, аналогичных функциям штатных сотрудников, таких, как письменный перевод, редактирование, лингвистическая подготовка,

общественная информация, секретарские/канцелярские и (в течение неполного рабочего дня) технические услуги или другие функции, которые могут выполнять штатные сотрудники.»

в) Участники консультативных совещаний

«Участники консультативных совещаний являются лицами, услуги которых требуются для обеспечения работы специальных групп экспертов, практикумов, семинаров и симпозиумов. Они приглашаются для участия в них письмом, в котором приводится подробная информация о совещании, правовом статусе и обязательствах. При этом, как правило, не ожидается, что участники консультативных совещаний будут предоставлять Организации какие-либо другие услуги помимо их вклада в качестве участников соответствующего совещания, однако они могут давать согласие на безвозмездное представление документов для рассмотрения на совещании. Вопрос об участниках консультативных совещаний в настоящем докладе не рассматривается.

Вместе с тем любое лицо, которому предлагается, помимо участия в совещании, представить письменный документ или оказать другие услуги в связи с проведением совещания, за что Организация Объединенных Наций выплачивает вознаграждение, будет рассматриваться как консультант и наниматься в этом качестве.»

г) Институциональные подрядчики/корпоративные консультанты

«Институциональные подрядчики/корпоративные консультанты являются лицами или группами лиц, услуги которых требуются Организации на временной основе и которые предоставляются по контракту, заключаемому непосредственно с учреждением, в котором они работают в качестве штатных сотрудников или нанимаются им по контракту. В таких случаях никаких договорных отношений между соответствующими лицами и Организацией Объединенных Наций не возникает. Их контракты оформляются совместно соответствующим департаментом или управлением и Службой централизованного обслуживания Департамента по вопросам управления с учетом имеющихся делегированных полномочий в вопросах снабжения...»

Определения консультантов и индивидуальных подрядчиков были одобрены Генеральной Ассамблеей.

леей в ее резолюции 53/221 от 7 апреля 1999 года (раздел VIII, пункт 1). С небольшими изменениями эти определения также были употреблены в недавно опубликованной административной инструкции, озаглавленной «Консультанты и индивидуальные подрядчики» (ST/AI/1999/7 от 25 августа 1999 года), которая частично отменяет административные инструкции ST/AI/295 и ST/AI/296.

13. По мнению авторов, с одной стороны, четыре новых определения представляют собой улучшение по сравнению с ранее существовавшей ситуацией, однако, с другой стороны, они являются весьма широкими по своему характеру, как отметил Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам в своем самом последнем докладе (A/54/450 от 7 октября 1999 года, пункт 21). Только на основе опыта, который будет накоплен в течение последующих нескольких лет, можно будет судить о пригодности и/или необходимости дополнительного уточнения этих терминов. С учетом такого опыта Генеральная Ассамблея, возможно, вернется к этому вопросу в контексте глобального всеобъемлющего обзора три года спустя, после начала их применения, как это рекомендовано ниже (см. пункт 109).

14. Мы озабочены тем, что, несмотря на последние резолюции Генеральной Ассамблеи и проведенные обсуждения, издание всеобъемлющих руководящих принципов и выпуск новой административной инструкции, в настоящее время по-прежнему существуют неурегулированные проблемы. Некоторые из этих проблем касаются вопросов терминологии, которые рассматриваются в соответствующих пунктах ниже. Мы хотели бы отметить, что новая административная инструкция в некоторых важных отношениях не является четкой с процедурной точки зрения; эти проблемы рассматриваются в нижеследующих главах.

15. В определении (а) в пункте 12 выше говорится, что консультант «должен обладать специальной квалификацией или знаниями, которых, как правило, нет у штатного персонала Организации и в которых в Секретариате постоянной потребности не существует». Такое определение характерно для консультантов в Организации Объединенных Наций. Данная концепция давно применяется в Организации и входит в число общих принципов, регулирующих использование внешних консультантов, изложенных в первоначальной административной

инструкции 1975 года¹⁰, она была подтверждена в качестве общего принципа в 1982 году¹¹ и частично положена в основу определения консультанта, содержащегося в новой административной инструкции от августа 1999 года.

16. В контексте этой уточняющей характеристики Объединенная инспекционная группа определила значение определения термина «консультант», отчасти в связи с двояким толкованием этого термина, как это было установлено в ходе подготовки настоящего доклада. В качестве отправного пункта использовался предлагаемый бюджет по программам, в котором «консультанты» были объединены с «экспертами» в рамках единой категории в сводных таблицах статей расходов (по крайней мере в двухгодичные периоды 1996–1997 годов, 1998–1999 годов и 2000–2001 годов). Ввиду отсутствия примечаний к этой сводной таблице предлагаемого бюджета по программам существует потенциальная возможность непонимания того, что подразумевается под термином «консультант» и что означает термин «эксперт». Фактически, в предлагаемом бюджете по программам вообще не содержится никаких определений; читатель использует либо ранее накопленные знания, либо дополнительную документацию.

17. Как указано выше, «консультант» в целом означает лицо, которое нанимается для оказания консультативных услуг по контракту непосредственно с Организацией Объединенных Наций в целях выполнения определенных функций или передачи своего опыта, знаний и навыков, и заключаемый с консультантом контракт оформляется соответствующим подразделением, занимающимся вопросами людских ресурсов. Однако консультативные услуги могут также предоставляться тем или иным учреждением или корпорацией, которые направляют отдельных лиц в Организацию Объединенных Наций для оказания таких консультативных услуг; в этом случае контракт заключается не с отдельным лицом, а с тем или иным учреждением/корпорацией и такой контракт оформляется соответствующей службой закупок. Вопрос о консультативных услугах, предоставляемых учреждениями/корпорациями, рассматривался в административной инструкции 1985 года¹²; в новой административной инструкции по вопросам, касающимся консультантов и индивидуальных подрядчиков, изданной в августе 1999 года, этот источник консультативных услуг не упоминается. Следует также отметить, что консуль-

тативные услуги могут предоставлять сотрудники, безвозмездно выделяемые правительствами или другими организациями.

18. При проведении анализа системы бухгалтерского учета Организации Объединенных Наций — кодовые обозначения статей бюджетных ассигнований и статей расходов — с вескими на то основаниями можно считать, что термин «эксперт» охватывает широкий круг лиц, включая «технических экспертов» или «экспертов в составе миссий». Фактически термин «эксперт», употребляемый в конкретном разделе предлагаемого бюджета по программам означает участника консультативного совещания. Согласно определению (с), содержащемуся в пункте 12 выше, участниками консультативных совещаний являются лица, услуги которых требуются для обеспечения работы специальных групп экспертов, практикумов, семинаров и симпозиумов. Значение этого термина дополнительно разъясняется в описательной части разделов предлагаемого бюджета по программам, однако он совершенно не разъясняется в сводных таблицах, и пояснительные примечания содействовали бы выполнению государствами-членами функций по надзору.

19. По логике консультанты и участники консультативных совещаний должны входить в одну категорию, поскольку эти лица имеют сходные отличительные особенности: все они обладают специальной квалификацией и знаниями, которых, как правило, нет у штатного персонала и в которых в Секретариате постоянной потребности не существует¹³. Именно такой позиции придерживалась Объединенная инспекционная группа при подготовке ее первого доклада по данному вопросу в 1973 году¹⁴ с учетом также того факта, что «консультанты и группы экспертов» представляют собой одну из основных категорий в рамках бюджета по программам, то есть речь идет о распределении по категориям сопоставимых статей расходов, что позволяет руководителям программ проявлять определенную гибкость в вопросах выделения фактических ассигнований¹⁵. В прошлом отчеты о работе консультантов и участников специальных групп экспертов представлялись в одном документе¹⁶, и Генеральная Ассамблея в резолюции 51/226 просила Секретариат возобновить прежнюю практику представления докладов по данному вопросу.

20. Ниже приводится информация о консультантах и группах экспертов, о которых говорилось в пре-

дыдущем пункте, в разбивке по категориям расходов:

<i>Кодовое обозначение статей расходов</i>	<i>Описание</i>
040	Консультанты
041	Консультанты — гонорары за оказанные услуги
046	Путевые расходы консультантов
040	Консультанты — начисления и сборы организаций
040	Путевые расходы внештатного персонала, выполняющего особые задания
060	Путевые расходы групп экспертов
061	Специальные группы экспертов — прочие расходы
062	

Из этой таблицы ясно, что консультанты и эксперты в рамках предлагаемого бюджета по программам включают отдельных консультантов, выступающих в личном качестве, консультантов, предоставляемых организациями, и участников консультативных совещаний, то есть всех лиц, которые обладают отличительными особенностями с точки зрения оказания консультативных услуг, о которых говорилось выше.

21. Группа отмечает, что кодовое обозначение статьи расходов 048 применимо к сборам и начислениям в счет оплаты услуг консультантов, предоставляемых учреждениями. Однако при этом не ясно, в какой степени кодовое обозначение 048 применимо по отношению к консультантам, которые предоставляются корпорациями, и применимо ли оно вообще. Если расходы по консультантам, предоставленным корпорациями, проводятся по другим разделам бюджета, то в этом случае основная категория расходов на оплату услуг консультантов и экспертов лишь частично отражает те расходы на оплату услуг консультантов, которые несет Организация.

22. Еще большая двусмысленность возникает при употреблении вводящих в заблуждение терминов «институциональные подрядчики/корпоративные консультанты», употребленных в названии предложенного определения, которое содержится в руководящих принципах Генерального секретаря, касающихся использования услуг консультантов (см. пункт 12(d) выше). Согласно этому определению, только учреждения (а не корпорации) предос-

ставляют подрядчиков и только корпорации (а не учреждения) предоставляют консультантов, что не соответствует действительности. По-прежнему действует не утратившая свою силу административная инструкция (ST/AI/327 от 23 января 1985 года), озаглавленная «Институциональные или корпоративные подрядчики», из которой со всей очевидностью следует, что консультативные услуги могут оказывать как учреждения, так и корпорации.

23. В прошлом в некоторые двухгодичные периоды в сводной таблице предлагаемого бюджета по программам (например, в период 1994-1995 годов) приводилась соответствующая информация с разбивкой по «консультантам» и «экспертам», однако такая практика уже не применяется. В рамках предлагаемого бюджета по программам на 2000-2001 годы ассигнования, испрашиваемые на оплату услуг «консультантов и экспертов», составляют порядка 18,6 млн. долл. США в смете по регулярному бюджету. В первом докладе Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам по предлагаемому бюджету по программам отмечалось, что из общей суммы в размере 18,6 млн. долл. США 10,7 млн. долл. США выделяются на оплату услуг консультантов. Однако эта последняя цифра не фигурирует в сводных таблицах самого предлагаемого бюджета по программам¹⁷. Применительно к большинству разделов представляется возможным отследить разбивку расходов на оплату услуг «консультантов» и «экспертов» в пунктах описательной части бюджета по программам, однако практика включения таких данных в разбивке по разделам не применяется последовательно, а в некоторых случаях даже вводит в заблуждение¹⁸.

24. Рабочая группа открытого состава высокого уровня, упомянутая в пункте 1 выше, просила органы по надзору представить доклад об использовании консультантов; ряд последующих резолюций Генеральной Ассамблеи также был посвящен вопросу об использовании консультантов. Генеральная Ассамблея, возможно, даст руководящие указания относительно подхода в вопросах, касающихся экспертов (участников консультативных совещаний) в будущих докладах по вопросу использования консультантов. На данном этапе группа исходит из того, что расходы в связи с участием в консультативных совещаниях не являются главной проблемой Ассамблеи, и хотя мы неоднократно затрагивали

этот вопрос, основное внимание в настоящем докладе уделяется консультантам. Кроме того, в докладе внимание сосредоточено на консультантах, выступающих в личном качестве, т.е. лицах, нанимаемых непосредственно Организацией Объединенных Наций в соответствии с положениями контракта на оказание консультативных услуг. (Это также делается в целях приведения данных в соответствие с информацией, содержащейся в докладе Объединенной инспекционной группы по вопросу о частных консультационных фирмах, подготовка которого была недавно завершена.) Однако при исчислении сметных ассигнований и расходов, которые предусматриваются исключительно для конкретной категории индивидуальных консультантов, Группа столкнулась с рядом проблем.

В. Проанализированные проблемы и выявленные недостатки

25. В ряде докладов, опубликованных в последние несколько лет, рассматривались серьезные недостатки в использовании консультантов в Организации Объединенных Наций. Комиссия ревизоров в 1996 году выделила ряд следующих проблемных областей¹⁹:

- широко распространенная практика рассмотрения единственного выдвинутого кандидата на основе личных контактов и рекомендаций и неоднократного найма таких консультантов;
- подбор консультантов на суженной географической основе;
- отсутствие конкретно поставленных целей и сроков исполнения, на основе которых оцениваются результаты работы консультантов;
- различия в размере вознаграждения, выплачиваемого консультантам сопоставимыми подразделениями Секретариата.

В ходе проведенной УСВН в марте 1998 года ревизии по вопросу использования консультантов в 1996 году также были выявлены недостатки в деле применения действующих правил и положений, а именно:

- отсутствие надлежащих списков кандидатов для отбора индивидуальных консультантов;

- частый отбор консультантов из представляемых департаментами-пользователями списков с указанием единственного кандидата;
- отсутствие предварительной проверки квалификации и профессионального уровня;
- несоблюдение различий между консультантами и индивидуальными подрядчиками, указанных в действующих административных инструкциях;
- представление недостоверных данных и информации относительно использования услуг консультантов на уровне департаментов;
- существенные расхождения в размерах вознаграждения, выплачиваемого за аналогичные услуги.

26. Хотя эти проблемы не являются новыми и большинство из них рассматривалось в рамках рекомендаций, высказанных в предыдущих докладах органами по внутреннему и внешнему надзору, включая ОИГ, тот факт, что они сохраняются на протяжении многолетнего периода времени, вызывает озабоченность. Неэффективность механизмов внутреннего контроля является главной причиной возникновения таких проблем, и рекомендации УСВН, содержащиеся в докладе о ревизии, главным образом были направлены на повышение степени действенности применяемых оперативных процедур и методов в рамках действующих регулятивных механизмов.

27. По просьбе Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь в сентябре 1998 года подготовил всеобъемлющие руководящие принципы использования услуг консультантов в Секретариате (A/53/385), в которых уточнялись функции соответствующих подразделений в процессе найма консультантов и индивидуальных подрядчиков и рассматривались такие процедурные вопросы, как круг полномочий, процесс отбора кандидатов, тип контрактов, размер вознаграждения и оценка результатов работы. В руководящих принципах также предусматривалось представление докладов на двухгодичной основе через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам, подготовке которых будет содействовать сбор УЛР глобальной информации в рамках комплексной системы управленческой информации (ИМИС) о контрактах, заключае-

мых с консультантами и индивидуальными подрядчиками.

28. В резолюции 53/221 от 7 апреля 1999 года (раздел VIII, пункты 1-3) Генеральная Ассамблея с беспокойством отметила, что недостатки в связи с набором консультантов, ранее выявленные Комиссией ревизоров в процессе набора консультантов, по-прежнему имеют место. Она подтвердила ранее высказанные просьбы полностью выполнить рекомендации Комиссии ревизоров, одобренные в резолюциях 51/226 и 53/204, и в этой связи просила Генерального секретаря представить через Комиссию Ассамблее доклад на основной части ее пятьдесят четвертой сессии. Последующий доклад Генерального секретаря (A/54/164) и замечания Комиссии ревизоров (A/54/165) были распространены 16 июля 1999 года.

29. Что касается всеобъемлющих руководящих принципов Генерального секретаря, Генеральная Ассамблея приняла их к сведению в резолюции 53/221 (раздел VIII, пункты 11-12) при условии выполнения некоторых положений и просила его распространить пересмотренные руководящие принципы в первоочередном порядке по всему Секретариату в целях обеспечения их полного соблюдения. Группа отметила, что руководящие принципы фактически «распространены» среди всех руководителей департаментов и управлений меморандумом от 9 апреля 1999 года, изданным помощником Генерального секретаря по вопросам управления людскими ресурсами, указавшим, что руководящие принципы подлежат «распространению административной инструкцией в кратчайшие сроки»; в конечном итоге руководящие принципы были распространены 25 августа 1999 года (ST/AI/1999/7).

30. В дополнение к отмеченным выше проблемам и недостаткам и в связи с ними возникает ряд имеющих исключительно важное значение стратегических и практических вопросов, связанных с использованием консультантов, которые рассматриваются в последующих главах настоящего доклада.

III. Степень использования услуг внешних консультантов

А. Некоторые факты и цифры

31. В последних резолюциях о бюджете по программам на период 1998–1999 годов Генеральная Ассамблея заявляла, что она «выражает сожаление по поводу тенденции к чрезмерному использованию услуг консультантов, особенно в областях, в которых имеются собственные специалисты, и просит Генерального секретаря в будущем привлекать консультантов только при отсутствии собственных специалистов и в соответствии с действующими правилами и положениями и соответствующими резолюциями»²⁰.

32. Государства-члены высказывают озабоченность по поводу степени использования услуг внешних консультантов на протяжении многих лет. В начале 80-х годов эта озабоченность была связана с возникшей тенденцией к более быстрому росту объема ассигнований на использование консультантов и экспертов по сравнению с темпами увеличения общего объема ассигнований по бюджету по программам. Например, в одном из предыдущих докладов ОИГ отмечалось, что в период 1962–1981 годов темпы роста ассигнований на оплату услуг консультантов и экспертов вдвое превышали темпы роста ассигнований в рамках регулярного бюджета²¹.

33. Однако в период с 1984–1985 по 1998–1999 годы сложилась иная картина. В номинальном выражении общий объем ассигнований по регулярному бюджету в период между этими двумя двухгодичными периодами возрос примерно на 57 процентов, в то время как за этот же период объем ассигнований на использование услуг консультантов и экспертов сократился примерно на 9 процентов²². Эти долгосрочные тенденции также прослеживаются в изменении общей доли ассигнований на использование внешних экспертов в рамках регулярного бюджета: доля общих ассигнований по регулярному бюджету, предназначенных для использования услуг консультантов и экспертов, сократилась с 1,1 процента в двухгодичном периоде 1984–1985 годов до примерно 0,6 процента в двухгодичном периоде 1998–1999 годов. В то же время не удалось выявить долгосрочные тенденции

в отношении внебюджетных ресурсов на основе опубликованных документов, так как «консультанты и эксперты» до двухгодичного периода 1994–1995 годов по отдельной статье расходов в таблицах внебюджетных ресурсов не проводились.

34. Мы провели анализ данных по ресурсам по регулярному бюджету и по внебюджетным ресурсам за более короткий период (с 1994–1995 по 1998–1999 годы). По регулярному бюджету объем ассигнований по статье консультантов и экспертов несколько сократился — с 16,3 млн. долл. США в период 1994–1995 годов до 16,0 млн. долл. США в период 1998–1999 годов, что соответствует сокращению на 1,8 процента, в то время как общий объем бюджетных ассигнований за этот же период сократился на 3 процента. При этом наблюдалось значительное увеличение объема внебюджетных ресурсов, предназначенных для использования услуг консультантов и экспертов, — с 65,9 млн. долл. США в период 1994–1995 годов до 96,4 млн. долл. США в период 1998–1999 годов — что представляет собой увеличение примерно на 46 процентов, в то время как за этот же период общий объем внебюджетных ассигнований сократился примерно на 20 процентов. Также возросла доля ассигнований на оплату услуг консультантов и экспертов в общем объеме внебюджетных ресурсов — с 1,5 процента в период 1994–1995 годов до 2,7 процента в период 1998–1999 годов.

35. Результаты анализа, о котором говорилось выше, свидетельствует о том, что произошло резкое увеличение суммарного объема внебюджетных ассигнований на оплату услуг консультантов и экспертов, по крайней мере после двухгодичного периода 1994–1995 годов. Это увеличение необходимо рассматривать с учетом тех трудностей, с которыми сталкивается Организация в этот период, как-то сокращение объема ресурсов по регулярному бюджету и необходимость выполнения новых мандатов. В докладе об исполнении программ в течение двухгодичного периода 1996–1997 годов Генеральный секретарь отметил, что, несмотря на эти проблемы, «руководителям программ удалось достигнуть высоких показателей осуществления за счет перераспределения ресурсов из других программных мероприятий, привлечения внебюджетных источников финансирования и/или использования вакантных

должностей для оплаты услуг краткосрочных консультантов»²³.

36. В соответствии с изменениями в рамках представления предлагаемого бюджета по программам ограничивается число двухгодичных периодов, по которым можно получить в опубликованных документах отдельные данные по консультантам и по экспертам. Тем не менее Группе удалось получить такие данные за двухгодичные периоды 1992–1993 годов и 2000–2001 годов. По консультантам данные о сметных расходах на двухгодичный период 2000–2001 годов свидетельствуют о незначительном сокращении (на 1 процент) объема ассигнований по регулярному бюджету по сравнению с двухгодичным периодом 1992–1993 годов, и о том, что доля ассигнований по регулярному бюджету на оплату услуг консультантов практически не изменилась (она составляла менее 0,5 процента в каждый двухгодичный период). В противоположность этому сметные расходы по экспертам (например, это касается участников консультативных совещаний), по оценкам, возрастут в этот период более чем на 60 процентов²⁴.

В. Вопросы, касающиеся имеющих в Организации специалистов, и проблемы дублирования

37. В своем докладе о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1998–1999 годов ККАБВ отмечал, что в ряде случаев сокращение должностей сопровождалось увеличением объема испрашиваемых ассигнований на оплату услуг консультантов и экспертов. Консультативный комитет был информирован о том, что это необходимо «для обеспечения дополнительной гибкости при осуществлении программы работы». В то же время Консультативный комитет напомнил о ранее вынесенных им рекомендациях в отношении того, что «консультанты должны быть задействованы лишь в случае отсутствия в Организации необходимых специалистов»²⁵.

38. Высказываемая в настоящее время государствами-членами озабоченность в отношении «чрезмерного использования консультантов» отражает представление о том, что консультанты используются в тех случаях, когда фактически в штате имеются необходимые специалисты²⁶. На основе ответов, полученных в ходе опросов, которые проводи-

лись при подготовке настоящего доклада, Группа пришла к выводу о том, что это представление может быть достаточно обоснованным. Несмотря на неоднократно выражавшуюся по этому поводу государствами-членами озабоченность, представляется, что применяемая в настоящее время практика ограничивает поиск кадровых ресурсов, необходимых для удовлетворения конкретных потребностей соответствующих департаментов, и сдерживает поиск в масштабах всего Секретариата. Фактически, вопрос о чрезмерном использовании внешних экспертов никогда систематически или комплексно не рассматривался.

39. В своем докладе о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2000–2001 годов ККАБВ напомнил о своих ранее сделанных рекомендациях о том, что консультанты должны задействоваться лишь в тех случаях, когда необходимых специалистов не имеется в штате, и подчеркнул важность неукоснительного соблюдения резолюции 53/221 Генеральной Ассамблеи от 7 апреля 1999 года по вопросу управления людскими ресурсами²⁷. Та или иная степень использования внешних экспертов может быть обоснована лишь при соблюдении требований, установленных в этой резолюции. Мы отмечаем, что в последний раз Генеральная Ассамблея в своей резолюции 54/249 от 23 декабря 1999 года по вопросам, связанным с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 2000–2001 годов, вновь «выразила сожаление в связи с сохраняющейся тенденцией к чрезмерному использованию консультантов в тех случаях, когда имеются собственные специалисты ...». Кроме того, в этой резолюции она постановила сократить объем ресурсов, который Генеральный секретарь предложил выделить ассигнования на оплату услуг консультантов и экспертов в период 2000–2001 годов, в размере примерно 2 млн. долл. США (что составляет порядка 11 процентов).

40. В указанной резолюции Генеральной Ассамблеи четко прослеживается мысль о том, что соблюдение положений, правил и резолюций при найме консультантов Секретариатом Организации Объединенных Наций по-прежнему является неудовлетворительным, несмотря на многие рекомендации по этому вопросу ККАБВ, Комиссии ревизоров и УСВН. Инспекторы считают, что такое положение дел должно рассматриваться с максимальной серь-

езностью и что должны быть приняты новые эффективные меры, учитывающие нормативные указания государств-членов и позволяющие обеспечивать осуществление нормативных положений, уже принятых Секретариатом.

41. Мы проанализировали всеобъемлющие руководящие принципы Генерального секретаря, изданные в 1998 году (A/53/385), его доклад 1999 года по вопросу о найме и использовании консультантов (A/54/165) и недавно изданную административную инструкцию. Мы хотели бы привлечь внимание к недостаткам, характерным для процесса отбора консультантов, предусмотренного в административной инструкции, которые не только сдерживают достижение целей, поставленных Генеральной Ассамблеей, но и чреваты тем, что эти цели никогда не будут достигнуты. Руководящие принципы и инструкции должны быть четкими и понятными и должны предусматривать средства их осуществления для лиц, ответственных за претворение их в жизнь.

42. Говоря конкретно, в разделе 2 документа ST/AI/1999/7 следующие принципы определены в качестве двух из семи «общих принципов», которые регулируют использование консультантов:

«b) потребности в необходимых услугах не могут быть удовлетворены за счет кадровых ресурсов Секретариата (выделено курсивом) по причине отсутствия специальных знаний и/или опыта ...»

«e) услуги, которые должны оказываться, не должны дублировать уже проделанную, выполняемую или запланированную работу других лиц, департаментов или управлений Секретариата;» (выделено курсивом).

43. Что касается принципа (b), то в настоящее время не существует никакого механизма для эффективной оценки на уровне всего Секретариата наличия лиц, обладающих специальными знаниями и/или опытом. Единственным в Секретариате подразделением, владеющим комплексной информацией об уровне профессиональной квалификации персонала в различных областях, является Управление людских ресурсов. Необходимо создать механизм, посредством которого специальные знания и опыт персонала могли бы систематически учитываться на общесекретариатском уровне и использоваться в соответствии с конкретными возникающими по-

требностями. В этой связи мы отмечаем, что Управление людских ресурсов уже приступило к осуществлению программы по учету профессиональной квалификации, знаний и опыта всех сотрудников Секретариата, и мы высоко оцениваем эту своевременную инициативу УЛР. Деятельность по учету профессиональной квалификации, знаний и опыта сотрудников была начата в октябре 1998 года с подготовки предназначенного для персонала вопросника, в основе которого была положена общая классификация профессиональных групп (ОКПГ), разработанная Комиссией по международной гражданской службе²⁸. Однако Группа была информирована о том, что основные департаменты представляют ответы на вопросник с большими задержками и что собранные по состоянию на конец 1999 года данные охватывают лишь 40 процентов общей численности персонала.

44. В конечном итоге сводная база данных будет представляться в распоряжение всех департаментов и управлений в соответствии с конкретными условиями, правилами и процедурами. Когда база данных о профессиональной квалификации, знаниях и опыте персонала станет всеобъемлющей, можно будет использовать ее для систематического выявления среди штатных сотрудников необходимых специалистов и обеспечивать их использование для удовлетворения конкретных потребностей, хотя могут быть и такие случаи, когда соответствующих лиц нельзя будет использовать сразу по причине их занятости в связи с выполнением других обязанностей. Тем не менее база данных о профессиональной квалификации, знаниях и опыте сотрудников может стать механизмом, при помощи которого руководители программ смогут выполнять эту административную инструкцию (Рекомендация 1 (a))

45. Что касается принципа (e) выше, то в соответствии с разделом 3 документа ST/AI/1999/7 требуется, чтобы предлагаемое задание консультанта «... не включало в себя функции, которые возлагались на сотрудников в предшествующий период или которые планируется поручить им в ближайшем будущем», и что глава департамента или управления должен удостоверять, что это требование соблюдено в качестве одного из предварительных условий для использования услуг консультанта. Предположительно, поскольку в этом разделе административной инструкции Секретариат не упоминается, можно сделать вывод о том, что в данном случае

удостоверение может производиться в отношении функций, которые были возложены или которые планируется возложить на сотрудников соответствующего департамента или управления. В то же время мы должны напомнить о том, что «общие принципы», подробно изложенные в разделе 2 административной инструкции, которые отражают принципы, содержащиеся во всеобъемлющих руководящих принципах Генерального секретаря, — четко предусматривают, что консультанты могут наниматься лишь в тех случаях, когда соблюдены определенные условия, в том числе два условия, перечисленные выше.

46. Учитывая историю рассмотрения этого вопроса директивными органами, мы считаем, что намерение явно заключается в обеспечении того, чтобы услуги, которые должны оказываться, не дублировались только что осуществленную, текущую или предлагаемую деятельность в рамках всего Секретариата в целом. Поэтому в настоящее время требование о том, чтобы руководитель департамента или управления подтверждал соблюдение этого условия, является невыполнимым и в этой связи нецелесообразным в процессе возложения ответственности и обеспечения подотчетности.

47. В настоящее время единственным подразделением Секретариата, располагающим полной информацией о программах и мероприятиях всех департаментов и управлений, является Управление по планированию программ, бюджету и счетам (УППБС). Для обеспечения руководителей департаментов и управлений соответствующей информацией в этой области УППБС, как мы считаем, должно разработать электронную систему распространения информации, которая охватывала бы все основные программы Организации Объединенных Наций. Эта система информации по программам должна быть полностью доступна для руководителей департаментов и управлений. (Рекомендация 1(b))

48. Инспекторы хотели бы обратить внимание на недавнюю инициативу ЮНЕСКО, предусматривающую внедрение системы программирования и контроля за ходом осуществления программ и исполнения бюджетов (СИСТЕР)²⁹. В качестве первого шага Секретариат должен проанализировать последствия для бюджета по программам в связи с разработкой подобной системы для Организации Объединенных Наций.

49. С учетом времени, необходимого для разработки, апробирования и внедрения новых электронных информационных систем, мы считаем, что необходимо принять промежуточные меры, позволяющие руководителям программ обеспечить соблюдение требований административной инструкции, касающейся использования услуг консультантов. Тем временем УЛР, которое на настоящий момент является единственным подразделением, имеющим возможность проверять, имеются ли в рамках всего Секретариата требуемые сотрудники, должно рассмотреть все заявки на использование услуг консультантов и провести оценку профессиональной квалификации, знаний и опыта, которыми обладают сотрудники Секретариата, с тем чтобы выявить наличие среди штатных сотрудников необходимых специалистов и предоставлять руководителям департаментов и управлений соответствующие рекомендации.

50. Аналогичным образом, на промежуточном этапе УППБС надлежит проанализировать все предложения, касающиеся найма консультантов, в целях представления руководителям департаментов и управлений основной информации, что будет способствовать выполнению ими обязанностей, делегированных им в соответствии с административной инструкцией. В тех случаях, когда становится ясно, что имеет место дублирование работы или деятельности, которая уже проделана или должна быть выполнена другими лицами, департаментами или управлениями Секретариата, УППБС надлежит предоставлять руководителям департаментов и управлений соответствующие рекомендации. (Рекомендация 1(c))

С. Роль процесса составления бюджета

51. Мы считаем, что масштабы привлечения консультантов в тот или иной двухгодичный период, а также обоснованность запросов о выделении ресурсов для консультантов в первую очередь должны определяться в рамках процесса составления бюджета. Должным образом структуризованная и четко представленная информация в предлагаемом бюджете по программам позволит проводить более эффективный обзор и оценку запросов о выделении таких ресурсов. Это требует включения в вводную часть к предлагаемому бюджету по программам обобщенной информации об объеме ресурсов, испрашиваемых для использования консультантов, по

сравнению с предыдущими двухгодичными периодами, с тем чтобы со временем можно было провести оценку наблюдающихся тенденций. В смете расходов должна содержаться разбивка по «консультантам» и «экспертам» с дополнительным указанием — в случае, если предусматривается создание специальных групп экспертов, — какие группы создаются в соответствии с просьбами директивных органов, а какие — по инициативе Секретариата. (Рекомендация 2)

52. Изданные Секретариатом Организации Объединенных Наций инструкции по вопросам подготовки бюджета по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов позволили руководителям программ с большей гибкостью подходить к своей работе, предусматривая для соответствующих категорий счетов по каждой программе «показательную сумму, представляющую объем ресурсов, которая будет использоваться в качестве основы для подготовки ... предложений», и обращаясь к руководителям программ с просьбой о том, чтобы они, в рамках этого объема ресурсов, «устанавливали приоритеты и распределяли ресурсы»³⁰. Кроме того, руководителям программ было «предоставлено право свободно распределять ресурсы по различным счетам и статьям расходов». В то же время было предусмотрено важное требование о необходимости полного обоснования испрашиваемых ресурсов и должностей «в отличие от обоснования незначительного увеличения или сокращения текущих ассигнований».

53. Это требование, которое представляет собой основанный на нулевом показателе подход, противоречит общей практике, применявшейся до двухгодичного периода 1998-1999 годов, в соответствии с которой объем ресурсов в тот или иной двухгодичный период брался за рабочую основу, а затем пересчитывался и переносился в следующий двухгодичный период. Это касается также исчисления бюджетных ассигнований на оплату услуг консультантов — в инструкциях по составлению бюджета на период 1998-1999 годов конкретно указывалось, что оценка потребностей в консультантах должна производиться на основе использования базового нулевого показателя.

54. Авторы настоящего доклада считают, что ККАБВ и КПК могут внести значительный вклад путем оценки общего уровня и обоснования расходов, предусмотренных в предлагаемом бюджете по

программам, на использование услуг внешних экспертов и, в частности, базового показателя, который применялся при исчислении объема бюджетных ассигнований на оплату услуг таких экспертов. Необходимо предоставлять ККАБВ и КПК полную и подробную информацию в отношении планируемого использования ресурсов, испрашиваемых в связи с привлечением консультантов, а также в связи с освоением финансовых средств, которые предусматривались для оплаты услуг консультантов в предыдущие бюджетные периоды. Следует предложить этим двум вспомогательным органам включать в свои доклады об исполнении бюджета по программам подробные замечания и оценку положения дел с точки зрения объема ресурсов, выделяемых для оплаты услуг консультантов, как по регулярному бюджету, так и из внебюджетных источников. (Рекомендация 3)

55. КПК при обзоре связанных с программированием аспектов предлагаемого бюджета по программам может напомнить о своих ранее высказанных просьбах (резолюция 1985/78 ЭКОСОС) о том, чтобы Генеральный секретарь предоставлял достаточную информацию о причинах того, почему некоторые задачи не могут выполняться силами имеющегося штатного персонала.

IV. Географическая сбалансированность в консультационных услугах

А. Принцип справедливого географического распределения

56. Принцип справедливого географического распределения, сформулированный как широкое и представительное географическое распределение, в течение многих лет является одним из основополагающих принципов политики, регулирующих использование консультантов Организацией Объединенных Наций. Этот принцип последовательно подтверждался в резолюциях Генеральной Ассамблеи начиная с начала 70-х годов, когда впервые было проведено всеобъемлющее рассмотрение этого вопроса, и до настоящего времени.

57. В июле 1973 года в первом из своих докладов по вопросу об использовании экспертов и консультантов ОИГ сообщила, что отбор специалистов проводился в относительно небольшом числе стран, причем эта тенденция была более ярко выражена применительно к индивидуальным консультантам, чем к специальным группам экспертов³¹. В своем докладе 1982 года ОИГ, отметив некоторое улучшение в том, что касается числа и доли консультантов, привлекавшихся из развивающихся стран, сообщила, что большинство консультантов по-прежнему нанимаются из развитых стран Западной Европы и Северной Америки. Группа сделала вывод о том, что установленный Генеральной Ассамблеей принцип найма консультантов на более широкой географической основе соблюдался Секретариатом не в полной мере³². В новой административной инструкции, изданной в ноябре 1982 года, было заявлено, что консультанты «должны отбираться из как можно более широкого и представительного числа стран» (ST/AI/296, пункт 4).

58. Тем не менее, географический дисбаланс в использовании консультантов в Секретариате сохраняется. Этот факт подтверждают недавние доклады Комиссии ревизоров и УСВН, в которых, в частности, отмечается практика набора консультантов из небольшого числа развитых стран³³. Эта ситуация по-прежнему вызывает серьезную обеспокоенность государств-членов. В резолюции 51/226 от 3 апреля 1997 года (раздел VI) Генеральная Ассамблея отметила «с глубоким беспокойством, что сохраняются серьезные нарушения в отношении поиска, круга ведения, набора, вознаграждения и управления дея-

тельностью консультантов, включая недостаточную географическую сбалансированность». В резолюции 53/221 от 7 апреля 1999 года Генеральная Ассамблея «с обеспокоенностью» отметила географическую несбалансированность в наборе консультантов и индивидуальных подрядчиков в двухгодичном периоде 1996–1997 годов и просила Генерального секретаря «принять меры по исправлению положения в этой связи» (раздел VIII, пункт 9).

В. Другие факты и данные

59. В резолюции 53/221 от 7 апреля 1999 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представлять доклады о найме консультантов Организацией Объединенных Наций в предшествующем году. Согласно пункту 10 доклада о консультантах (и индивидуальных подрядчиках) за 1998 год (A/C.5/54/4), в 1998 году были привлечены консультанты из 158 различных стран, хотя одна треть общего числа нанятых консультантов приходилась на пять стран (Канаду, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Францию и Чили). На граждан этих же пяти стран пришлось 38 процентов общей суммы вознаграждения для консультантов в 1998 году.

60. В докладе Генерального секретаря за 1998 год данные о национальной принадлежности консультантов приводятся с разбивкой по странам, которые расположены в алфавитном порядке. Исключительно для целей настоящего исследования мы сгруппировали эти данные по семи регионам, которые до недавнего времени использовались при проведении анализа географического состава персонала Секретариата (см. приложение)³⁴. Классификация по районам проводится с тем, чтобы максимально упростить процесс сравнительного анализа и сопоставления с данными, содержащимися в докладе Генерального секретаря по вопросу о консультантах и участниках специальных групп экспертов за двухгодичный период 1986–1987 годов, который был последним докладом по этому вопросу, опубликованным в 80-х годах.

Таблица 1
Географическое распределение консультантов, 1998 год

Регион	Консультанты		Контракты		Количество проработанных дней		Общая сумма вознаграждения	
	число лиц	процентная доля	количество контрактов	процентная доля	количество	процентная доля	долл. США	процентная доля
I	357	12,9	443	11,7	27 227	14,2	3 235	12,9
II	483	17,4	575	15,1	35 323	18,4	3 477	13,9
III	227	8,2	558	14,7	15 073	7,8	1 178	4,7
IV	710	25,6	937	24,7	47 782	24,9	7 308	29,1
V	405	14,6	526	13,9	22 147	11,5	3 459	13,8
VI	106	3,8	129	3,4	8 234	4,3	780	3,1
VII	425	15,3	554	14,6	33 379	17,4	5 072	20,2
Прочие	34	1,2	39	1,0	1 874	1,0	386	1,5
Непоименованные	28	1,0	35	0,9	1 122	0,6	190	0,8
Итого	2 775	100,0	3 796	100,0	192 161	100,0	25 085	100,0

Источник: «Консультанты и индивидуальные подрядчики. Доклад Генерального секретаря», A/C.5/54/5, 25 августа 1999 года, приложение I, таблица 2.

Примечание: Данные по странам сгруппированы по следующим регионам: Африка (I); Азиатско-Тихоокеанский регион (II); Восточная Европа (III); Западная Европа (IV); Латинская Америка (V); Ближний Восток (VI); Северная Америка и Карибский бассейн (VII).

61. Согласно опубликованным данным, в двухгодичном периоде 1986–1987 годов в качестве консультантов привлекались граждане из 105 государств-членов, в том числе из 78 государств-членов из числа развивающихся стран Африки, Азии и Латинской Америки³⁵. Согласно представленным данным за 1998 год, привлекались граждане 157 государств-членов, включая 115 государств-членов из числа развивающихся стран Африки, Азии, Латинской Америки и Восточной Европы³⁶. Однако делать выводы на основании этого сопоставления сложно, поскольку в результате происшедших за истекший период политических изменений число стран в группе стран Восточной Европы увеличилось более чем в два раза, а кроме того, увеличилось и число стран, отнесенных к категории развивающихся. Кроме того, сопоставление данных за год с данными за двухгодичный период несколько снижает точность анализа.

62. Определение географического распределения консультантов по числу представленных стран — разумеется, всего лишь один из подходов, и в недавних докладах Генерального секретаря были представлены дополнительные данные о гражданстве, включая количество контрактов, количество

проработанных дней и общую сумму выплаченного вознаграждения. Поскольку в предыдущих докладах эти данные не были представлены, сопоставление данных за разные годы невозможно. Кроме того, эти показатели представляют ценность для аналитической работы только в том случае, если они отличаются точностью и полнотой; этот вопрос рассматривается ниже в следующей главе.

63. Исходя из того, что статистические данные по консультантам в докладе Генерального секретаря за 1998 год достаточно полные, Группа провела дальнейший анализ данных на региональной основе, итоги которого отражены в таблице 1. В 1998 году ведущее место занимала Западная Европа, на которую приходилось 26 процентов консультантов и 29 процентов общей суммы выплаченного вознаграждения; за ней следовали Северная Америка и Карибский бассейн, на которые приходилось примерно 15 процентов консультантов и 20 процентов суммы вознаграждения.

64. Следует отметить, что и внутри каждой региональной группы для географического распределения характерна существенная несбалансированность. С точки зрения доли в общей сумме вознаграждения

граждения в 1998 году ведущее положение занимали следующие страны: Кения, Сенегал и Египет в Африке; Босния и Герцеговина, Хорватия и Российская Федерация в Восточной Европе; Соединенное Королевство, Франция и Нидерланды в Западной Европе; Чили, Аргентина и Бразилия в Латинской Америке; Иордания и Ливан на Ближнем Востоке; Соединенные Штаты и Канада в Северной Америке и Карибском бассейне; Индия и Австралия в Азиатско-Тихоокеанском регионе (см. приложение).

65. Если проанализировать ситуацию по отдельным странам и расположить страны в нисходящем порядке по сумме общего вознаграждения, то в 1998 году в первую десятку вошли: Соединенные Штаты, Соединенное Королевство, Франция, Канада, Чили, Нидерланды, Индия, Бельгия, Австралия и Кения. На эту группу из 10 стран в 1998 году пришлось в общей сложности примерно 51 процент общей суммы вознаграждения. Примечательно, что в 1998 году 3 из 10 ведущих стран относились к числу развивающихся стран; это свидетельствует о том, что некоторые развивающиеся страны хорошо представлены при подборе консультантов. Тем не менее, в этом распределении сильно перевешивает верхняя часть десятки: на первые две страны приходится почти 25 процентов общей суммы вознаграждения.

С. Географическая сбалансированность и эффективность с точки зрения затрат

66. В докладе о проверке использования услуг консультантов в 1996 году УСВН рекомендовало, чтобы пересмотренные руководящие принципы подчеркивали «необходимость соотносить требования в отношении географического распределения с целью обеспечения экономии за счет набора на местной и/или региональной основе». В нем также рекомендовалось не распространять требование о географическом распределении на недорогостоящие консультационные услуги³⁷.

67. Найм консультантов на национальной и/или региональной основе — распространенная практика, которая может обеспечить экономию по статьям путевых расходов и вознаграждения, однако она также сказывается на географическом распределении. Если консультанты являются гражданами страны места службы (или гражданами одной из

стран региона), степень географической несбалансированности может повышаться³⁸.

68. В конкретных случаях найм консультантов на местной или региональной основе неизбежен, учитывая участие Организации в операциях на местах, особенно когда речь идет о предупреждении и/или урегулировании конфликтов и устранении их последствий. В этих случаях существует вероятность того, что значительную часть нанимаемых Организацией Объединенных Наций консультантов составят граждане соответствующих стран, поскольку знание местных условий и накопленный на местах опыт будут иметь важное значение в процессе восстановления и реконструкции. Так, например, при анализе данных по странам, представленных в докладе Генерального секретаря о консультантах за двухгодичный период 1996–1997 годов, Группа установила, что в регионе Восточной Европы второе и третье место после Российской Федерации с точки зрения доли от общей суммы вознаграждения за консультационные услуги занимали Босния и Герцеговина и Хорватия. Такая ситуация сложилась в связи с осуществлением Дейтонских мирных соглашений от 14 декабря 1995 года. В 1998 году Российская Федерация стала занимать третье место (см. приложение).

69. В своих руководящих принципах использования консультантов Генеральный секретарь выразил мнение о том, что «принцип географического распределения не должен применяться избирательно или без учета других факторов» и что «наряду с принципом географического распределения, возможно, будет необходимо принимать во внимание соответствующие расходы на оплату проезда специалистов в целях обеспечения экономии средств за счет предоставления контрактов на местном и/или региональном уровне» (A/53/385, пункт 14). Вместе с тем в резолюции 53/221 от 7 апреля 1999 года Генеральная Ассамблея приняла к сведению руководящие принципы Генерального секретаря при условии выполнения, в частности, положения о том, что «отбор консультантов и индивидуальных подрядчиков должен осуществляться на более широкой географической основе и вопрос о путевых расходах не должен сказываться на географической сбалансированности при заключении контрактов» (раздел VIII, пункт 11(с)).

70. Этот вопрос вновь был поднят в докладе Генерального секретаря от 16 июля 1999 года о найме и

использовании консультантов в Секретариате. Отметим, что Организация Объединенных Наций «стремится отбирать консультантов на самой широкой географической основе», он выражает в своем докладе мнение о том, что «в то же время при найме консультантов предпочтительно должно отдаваться тем из них, чьи опыт и знания в наибольшей степени отвечают требованиям данной программы/проекта, с учетом бюджетных ограничений, установленных Генеральной Ассамблеей в бюджете по программам» (A/54/164, пункт 15).

71. Эти заявления дают основания полагать, что существуют некоторые расхождения в программных установках Генеральной Ассамблеи по вопросам географической сбалансированности и эффективности с точки зрения затрат и в толковании этих программных установок Генеральным секретарем. В новой административной инструкции в разделе, посвященном использованию консультантов, говорится, что «путевые расходы могут приниматься во внимание, однако они не должны сказываться на географическом балансе при предоставлении контрактов» (ST/AI/1999/7, пункт 4.3). Вместе с тем в этой административной инструкции установлены четкие оперативные процедуры, которые давали бы представление о способах достижения этой цели. Группа считает, что эта формулировка может вызвать путаницу и повлечь за собой несогласованность в действиях различных подразделений Секретариата. В качестве альтернативы нынешнему подходу к вопросу о путевых расходах консультантов можно было бы, в частности, выделить эти расходы в отдельную подстатью в разделе ассигнований на консультационные услуги (на них в среднем приходится 15–20 процентов этих ассигнований) или включить их в общую бюджетную статью путевых расходов того или иного организационного подразделения. Это можно было бы сделать путем внесения поправки в административную инструкцию (ST/AI/1999/7) или выпуска информационного циркуляра.

(Рекомендация 4)

72. Мы считаем, что должностные лица, подающие и утверждающие заявки на поездки консультантов, должны более обстоятельно обосновывать и тщательно анализировать необходимость таких поездок. Это положение следует включить в документацию, в которой определяется порядок обработки контрактов на консультационные услуги. При лю-

бой возможности следует использовать альтернативные средства коммуникации (дистанционные конференции, электронную почту, факсимильные сообщения и т.д.) для уменьшения необходимости поездок консультантов.

Д. Достижение географической сбалансированности на практике

73. Организации общей системы Организации Объединенных Наций выработали самые разные методологии, стремясь наполнить реальным содержанием принцип справедливого географического распределения в целом. Подробный сопоставительный анализ этих методологий содержится в докладе Объединенной инспекционной группы 1996 года, в котором можно почерпнуть дополнительную информацию³⁹.

74. В Секретариате Организации Объединенных Наций используется система желательных диапазонов, основанная на трех критериях, установленных в резолюции 1852 (XVII) Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1962 года: членство в Организации Объединенных Наций; фактор народонаселения; и начисленные взносы государств-членов в регулярный бюджет. Вместе с тем эти желательные диапазоны применяются только к установленному количеству должностей категории специалистов и выше, финансируемых из регулярного бюджета.

75. Несмотря на то, что эти эмпирические методологии ориентированы только на определенное число штатных должностей, финансируемых из регулярного бюджета, установка Генеральной Ассамблеи, изложенная в многочисленных резолюциях, состоит в том, чтобы Секретариат Организации Объединенных Наций применял принцип справедливого и представительного географического распределения и в отношении консультантов. Однако до настоящего времени к консультантам этот принцип более или менее систематически не применялся, хотя эти специалисты, по крайней мере частично, финансируются из регулярного бюджета тех подразделений, которые их нанимают. В отсутствие критериев или любой другой системы контроля сохраняется заметная географическая несбалансированность.

76. Прошло 25 лет с тех пор, как государства-члены впервые обратились с просьбой нанимать консультантов на более широкой и более представи-

тельной географической основе. Хотя за это время представленность разных стран улучшилась, существенные дисбалансы сохраняются. По-видимому, одних просьб в этом деле недостаточно — оно требует более систематического подхода. Сегодня государства-члены предпринимают шаги в этом направлении.

77. В своем докладе 1996 года Комиссия ревизоров рекомендовала «обеспечить набор консультантов на более широкой географической основе путем установления соответствующих норм и более тесного взаимодействия между основными подразделениями и подразделениями, нуждающимися в услугах консультантов, во всех местах службы»⁴⁰. Эта рекомендация впоследствии была одобрена Генеральной Ассамблеей в ее резолюции A/51/226 от 3 апреля 1997 года и подтверждена в резолюции A/53/221 от 7 апреля 1999 года.

78. Однако Генеральный секретарь предложил в связи проблемой, давно волнующей государства-члены, «сделать все, чтобы ограничить число консультантов, набираемых из какого-либо одного государства-члена в рамках департамента/управления или профессиональной группы» (документ A/54/164 от 16 июля 1999 года, пункт 15). Это заявление нельзя считать не чем иным, как подтверждением благих намерений, которые в прошлом не дали удовлетворительных результатов. Эти же благие намерения отражены в административной инструкции — в пункте 4.3 раздела 4 говорится, что «необходимо сделать все, чтобы отбирать консультантов на как можно более широкой географической основе».

79. Методология установления соответствующих норм еще не выработана. В качестве одного из подходов можно было распространить на консультантов систему желательных диапазонов, которая в настоящее время применяется для достижения географической сбалансированности при отборе сотрудников категории специалистов, финансируемых из регулярного бюджета, в Секретариате Организации Объединенных Наций. Вместе с тем применение подобного подхода может оказаться проблематичным, поскольку в этом случае система желательных диапазонов путем изменения разницы со временем приведет к формированию довольно устойчивого ядра сотрудников. Ядра штатных консультантов не может быть по определению. Нецелесообразно также с точки зрения затрат применять

его без должного учета набора персонала на местном/региональном уровне, о чем говорилось выше.

80. В качестве альтернативы можно было бы разработать систему национальных квот на основе членства в Организации Объединенных Наций или систему региональных квот, однако при этом сохранятся многие из проблем, отмеченных выше.

81. Как видно из этого краткого обзора возможных вариантов, разработка эффективной и действенной системы для достижения географической сбалансированности при использовании консультантов сопряжена с целым рядом практических трудностей. Учитывая связанные с этим сложности, Группа считает, что будет необходимо поручить УЛР изучить различные методологии и представить информацию о приемлемых вариантах, с тем чтобы государства-члены, опираясь на имеющуюся информацию, смогли сделать выбор между различными альтернативными системами.

(Рекомендация 5)

82. На данном же этапе желательные диапазоны, применяемые к сотрудникам категории специалистов, финансируемым из регулярного бюджета, можно взять за ориентир при найме консультантов. Если медиану желательных диапазонов для каждой страны выразить в процентах от базового показателя, эти процентные показатели можно использовать для индексации географического распределения консультантов. Генеральному секретарю следует включить в свой доклад об использовании консультантов таблицу с указанием для каждой страны процентных показателей, рассчитанных по желательным диапазонам, и фактическую долю каждой страны в общем объеме контрактов на консультационные услуги (или в общем количестве проработанных консультантами дней) за отчетный период. Представленные таким образом данные покажут, насколько географическое распределение консультантов расходится с целевыми желательными диапазонами, применяемыми к персоналу, финансируемому из регулярного бюджета.

83. Полный набор данных позволит УЛР постепенно свести на нет наиболее существенные дисбалансы в географическом распределении. Процентные показатели, рассчитанные на основе желательных диапазонов, со временем могли бы стать основой для выработки «соответствующих норм», реко-

мендованных Комиссией ревизоров и одобренных Генеральной Ассамблеей.

(Рекомендации 6 и 7)

84. Помимо методологических подходов определенных улучшений в плане географического распределения можно было бы добиться за счет более широкого и своевременного распространения информации о потребностях в консультантах в Секретариате, особенно в основных департаментах. В связи с этим основным департаментам следует заблаговременно определять свои потребности в консультантах. Государства-члены также призваны сыграть определенную роль в поощрении участия их граждан, чему способствовал бы прямой доступ постоянных представительств государств-членов к информации о потребностях в консультационных услугах.

(Рекомендация 8)

85. Можно также расширить аудиторию за счет помещения информации о спросе на консультационные услуги на информационной странице Организации Объединенных Наций в Интернете. В настоящее время на информационной странице помещена подробная информация о возможностях трудоустройства в Секретариате Организации Объединенных Наций, однако в том, что касается гендерной проблематики, информация о консультантах является далеко не полной. Вместе с тем существует раздел с информацией о спросе на экспертов и старших консультантов для работы в рамках различных проектов программ технического сотрудничества. По меньшей мере, раздел с информацией о спросе на консультантов может помочь разнообразить состав кандидатов, включаемых в централизованный перечень

V. Представление докладов государствам-членам: вопрос о транспарентности

A. Представление докладов об использовании услуг консультантов

86. Одна из основных целей представления докладов об использовании услуг консультантов в Организации Объединенных Наций заключается в том, чтобы государства-члены имели возможность реально сопоставлять объемы ресурсов, которые санкционируются для выполнения мандатов и которые используются на самом деле. Представление докладов должно также способствовать оценке таких важных вопросов политики, как географическая и гендерная сбалансированность.

87. По просьбе Генеральной Ассамблеи недавно была возобновлена практика представления Генеральным секретарем специальных докладов о консультантах в целях улучшения сбора и распространения информации и повышения степени транспарентности. В первом из этих докладов, охватывающем двухгодичный период 1996–1997 годов, Генеральный секретарь провел на основе неполных данных краткий анализ, посвященный как консультантам, так и индивидуальным подрядчикам.

88. В своей резолюции 53/221 от 7 апреля 1999 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать представлять ежегодные доклады о найме консультантов Организацией Объединенных Наций в предшествующем году с описанием их функций (раздел VIII, пункт 4). В докладе Генерального секретаря, охватывающем 1998 год и изданном для представления на нынешней пятидесят четвертой сессии Ассамблеи, приводится гораздо более обширная информация, нежели в предыдущем докладе за 1996–1997 годы. Данные о численности консультантов, количестве контрактов, проработанных днях и общей сумме вознаграждения даются с разбивкой по национальной принадлежности, половому признаку и принадлежности к числу бывших сотрудников. Имеются также статистические данные об уровне образования консультантов, их профессиональной принадлежности, продолжительности контрактов и фактически проработанном времени, а также о результатах оценки выполнения контрактов, причем некоторые из этих данных приводятся с дополнительной разбивкой по

департаментам или управлениям. Кроме того, расходы по консультантам для департаментов и управлений даются с разбивкой по источникам финансирования. В большинстве таблиц данные представляются также в процентном выражении, что в значительной мере облегчает читателю толкование информации. Согласно представленной информации в 1998 году было заключено 3786 контрактов с 2775 консультантами при расходах на выплату вознаграждения в общей сложности в размере 25,1 млн. долл. США за 192 186 дней работы⁴¹.

89. Информация об использовании Организацией Объединенных Наций услуг консультантов содержится как в докладах об исполнении бюджета по программам, так и в докладах об исполнении программ, которые представляются за каждый двухгодичный период.

90. Доклад об исполнении бюджета по программам издается в двух частях по каждому двухгодичному периоду, причем первая из них представляется в первом году двухгодичного периода, а вторая — ближе к концу второго года⁴². Второй доклад об исполнении бюджета соответствует по формату самому бюджету по программам и предоставляет государствам-членам финансовую информацию об изменениях в совокупных ассигнованиях на услуги консультантов и экспертов, в связи с чем не представляется возможным выделить прогнозируемые изменения в расходах отдельно по консультантам. Например, во втором докладе об исполнении бюджета на двухгодичный период 1996–1997 годов показано общее сокращение окончательного объема ассигнований на услуги консультантов и экспертов с приблизительно 15 млн. долл. США до примерно 14 млн. долл. США. Это сокращение обусловлено колебаниями валютных курсов и другими изменениями, такими, как общие расходы по персоналу, которые более чем компенсируют рост предлагаемых расходов по одному разделу (операции по поддержанию мира и специальные миссии)⁴³.

91. Доклад об исполнении программ должен издаваться не позднее конца первого квартала по завершении двухгодичного периода⁴⁴. В этом докладе информация об использовании Организацией Объединенных Наций людских ресурсов категории спе-

циалистов (включая услуги консультантов) представляется в виде использованных человеко-месяцев. Таким образом, в двухгодичном периоде 1996–1997 годов «в распоряжении руководителей программ для осуществления программы работы» имелось, согласно представленным данным, в общей сложности 48 500 человеко-месяцев работы сотрудников категории специалистов (включая консультантов), из которых 32 процента финансировались за счет внебюджетных ресурсов⁴⁵. Более подробная разбивка дается в приложениях к докладу, где проводится различие между человеко-месяцами работы сотрудников категории специалистов и человеко-месяцами работы консультантов. Например, из 27 983 человеко-месяцев (примерно 58 процентов от общего количества человеко-месяцев), использованных для проведения мероприятий, позволяющих получить конечные результаты, на долю консультантов приходится 3719 человеко-месяцев, из которых примерно 60 процентов финансировались из регулярного бюджета и 40 процентов — из внебюджетных ресурсов⁴⁶.

В. Проблемы своевременности, достоверности и сопоставимости

92. Хотя вышеозначенные доклады отвечают общим требованиям представления отчетности, они, как было отмечено, имеют в некоторых важных отношениях упущения и поэтому не всегда способствуют выполнению государствами-членами управленческих и надзорных функций. В тех случаях, когда такая информация не соответствует предъявляемым требованиям своевременности, достоверности и сопоставимости, доклады в значительной мере утрачивают свою непосредственную полезность для лиц, принимающих решения директивного характера.

93. Одним из препятствий, мешающих эффективному принятию решений, являются задержки с подготовкой докладов об исполнении бюджета по программам и программ. Например, решения по предлагаемому бюджету по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов, предполагается принять в конце 1999 года, хотя на тот момент полные данные об исполнении бюджета и программ за двухгодичные периоды будут приведены лишь в докладах за двухгодичный период 1996-1997 годов. Что касается двухгодичного периода

1998-1999 годов, то будет представлен лишь первый доклад об исполнении бюджета по программам, в котором не приводятся данные отдельно по консультантам и экспертам. Эта информация содержится лишь во втором докладе об исполнении бюджета по программам, хотя к моменту его выхода в свет в декабре 1999 года наиболее важные решения по бюджету уже будут приняты. Более того, доклад об исполнении программ за двухгодичный период 1998-1999 годов будет издан не ранее весны 2000 года.

94. Представление Генеральным секретарем ежегодных докладов об использовании услуг консультантов должно восполнить скудность информации, имеющейся в настоящее время, при условии их своевременного выхода в свет. Доклад Генерального секретаря за 1998 год был издан в августе 1999 года, в связи с чем этот документ должен оказаться полезным при обсуждении предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов. В связи с вводом в эксплуатацию финансового модуля ИМИС в отделениях, расположенных вне Центральных учреждений, начало которой намечено на апрель 2000 года, этот доклад, возможно, в конечном итоге будет издан в начале этого года.

95. Помимо вопроса о своевременности существуют, как представляется, некоторые проблемы с достоверностью данных, на которых основываются все эти доклады, в отношении как степени использования всех ресурсов в целом, так и расходов, в частности по консультантам и экспертам. Например, в докладе Генерального секретаря об исполнении программ за 1996-1997 годы отмечалось, что «транспарентности представляемых докладов мешают несколько вопросов», включая нехватку представляемой в централизованном порядке информации о ресурсах, поступающих из целевых фондов или фондов технического сотрудничества, и что «в отсутствие полного представления об имеющихся ресурсах неизбежно возникают затруднения с определением эффективности или характера их использования»⁴⁷.

96. Упущения, связанные с представлением докладов о расходах по консультантам и экспертам, были подчеркнуты в докладе УСВН о результатах ревизии за 1996 год, в котором довольно подробно объяснялись проблемы доступности информации и ее достоверности. УСВН смогло идентифицировать

в 1996 году в качестве расходов по консультантам и экспертам как из регулярного бюджета, так и за счет внебюджетных ресурсов лишь 19,4 млн. долл. США⁴⁸. Хотя эта цифра касается лишь одного года в двухгодичном периоде 1996-1997 годов, она, несомненно, гораздо меньше того объема, который можно было бы ожидать с учетом того, что общая сумма бюджетных ассигнований на услуги консультантов и экспертов составляет 120 млн. долл. США (в совокупности из регулярного бюджета и за счет внебюджетных ресурсов). В докладе о результатах ревизии обращается также внимание на плохое ведение учета на уровне департаментов, включая недочеты при проводке по статьям бюджета расходов по различным категориям внештатного персонала. Это согласуется с выводами, сделанными Группой в ходе изучения ею документации УЛР, хранящейся в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ).

97. Эти проблемы обнаруживаются также в недавних докладах Генерального секретаря о консультантах и индивидуальных подрядчиках. При рассмотрении первого из этих докладов, охватывающего двухгодичный период 1996-1997 годов, ККАБВ отметил, в частности, недостатки в ведении учета, сборе данных и их обработке. Кроме того, он не был представлен в соответствии с форматом предыдущих докладов по этому вопросу, как об этом просила Генеральная Ассамблея. ККАБВ не смог дать оценку статистическим данным за 1996-1997 годы, поскольку представленные данные были не в полной мере достоверными, частично из-за того, что в отделениях, расположенных вне Центральных учреждений, еще не была введена в эксплуатацию третья очередь ИМИС⁴⁹.

98. В ходе собеседования с руководителями проекта по созданию ИМИС в Женеве в сентябре 1999 года ОИГ было указано на то, что некоторые проблемы неполноты данных могут быть разрешены лишь после того, как в отделениях, расположенных вне Центральных учреждений, будет установлен финансовый модуль ИМИС. На момент подготовки настоящего доклада сбор данных об использовании услуг консультантов осуществляется в Центральных учреждениях с помощью ИМИС, а в отделениях, расположенных вне Центральных учреждений, сбор аналогичных данных в каждом пункте осуществляется с помощью базы данных «Парадокс». При подготовке доклада Генерального

секретаря о консультантах и индивидуальных подрядчиках используются оба этих источника. Хотя предупреждение в отношении ИМИС касается также и 1998 года, сбор статистической информации за этот год с использованием базы данных «Парадокс» для отделений, расположенных вне Центральных учреждений, вполне возможно, улучшился. УЛР информировало Группу о том, что на одном из последующих этапов оно либо интегрирует данные, хранящиеся в настоящее время в базе данных «Парадокс», в ИМИС, либо предпочтет воспользоваться другим программным обеспечением.

99. После рассмотрения второго доклада Генерального секретаря о консультантах и индивидуальных подрядчиках (за 1998 год) Группа пришла к выводу, что, хотя практика представления докладов значительно улучшилась, она по-прежнему не носит всеобъемлющего характера. Согласно представленным данным, в 1998 году общая сумма расходов на выплату вознаграждений консультантам составила 25,1 млн. долл. США, из которых 6,8 млн. долл. США были выделены из регулярного бюджета и 18,3 млн. долл. США за счет внебюджетных ресурсов. В бюджете по программам смета расходов по консультантам и экспертам на двухгодичный период 1998-1999 годов составила 15,9 млн. долл. США из регулярного бюджета и 103,7 млн. долл. США из внебюджетных ресурсов⁵⁰. Это позволяет предположить, что, хотя представляемые данные о расходах из регулярного бюджета являются по-видимому довольно полными, для данных о расходах из внебюджетных ресурсов, по-прежнему характерны упущения.

100. В ходе использования для целей надзора данных, содержащихся в докладе Генерального секретаря, Группа столкнулась и с другими трудностями, включая отсутствие пояснительных примечаний к таблицам. Например, расходы по консультантам приводятся в столбце «Общая сумма вознаграждения», однако нет никаких пояснений относительно того, что сюда входит, в связи с чем не представляется возможным с какой-либо степенью уверенности соотнести ее с рубрикой бюджета по программам «Консультанты и эксперты», которая, как отмечалось в обзорной главе выше, охватывает ряд статей расходов. В докладе не указано также, учитываются ли в данных о консультантах участники консультативных совещаний. Во всеобъемлющих руководящих принципах использования Генеральным

секретарем услуг консультантов в Секретариате говорится о том, что участник консультативного совещания «будет рассматриваться как консультант и наниматься в этом качестве», если он представляет письменный документ или оказывает другие услуги, за что Организация Объединенных Наций выплачивает вознаграждение; этот момент необходимо уточнить в последующих докладах⁵¹. Другие проблемы касаются точности: при группировании данных по регионам, например, Группа обнаружила некоторые неточности в суммарных показателях, приведенных в докладе Генерального секретаря. В связи с этим возникают сомнения относительно достоверности данных в целом.

101. В отношении докладов об исполнении бюджетов и программ возникают также проблемы единообразия и сопоставимости. Например, по расходам на услуги консультантов и экспертов можно проследить связь между вторым докладом об исполнении бюджета и предлагаемым бюджетом по программам, однако только в отношении ассигнований из регулярного бюджета, но не в отношении внебюджетных ресурсов по данной статье. Во втором докладе об исполнении бюджета на двухгодичный период 1996–1997 годов, например, отмечается и объясняется сокращение расходов по регулярному бюджету, однако нет никакого упоминания о гораздо более значительном объеме внебюджетных ресурсов по данной статье⁵². Еще более серьезными являются проблемы сопоставимости между предлагаемым бюджетом по программам и докладом об исполнении программ, поскольку в последнем информация о людских ресурсах приводится в человеко-месяцах работы сотрудников категории специалистов, т.е. в единицах измерения, которые в бюджете не используются.

102. В докладах об исполнении бюджета по программам и программам государствам-членам предоставляются данные о степени использования ресурсов, включая консультантов и экспертов, однако они не позволяют получить полной картины использования ресурсов по всем «внештатным» категориям персонала, поскольку отсутствуют конкретные данные о временном персонале, индивидуальных подрядчиках и институциональных подрядчиках. В докладе Генерального секретаря о консультантах предпринимаются определенные усилия для устранения этих пробелов, однако информация по-прежнему носит недостаточно всеобъемлющий

характер. Государства-члены получают целый ряд докладов о штатном персонале Организации Объединенных Наций, включая ежегодный доклад о составе Секретариата, в котором проводится кадровый обзор с учетом национальной принадлежности, пола, класса должности и условий контракта и приводится перечень сотрудников Секретариата в качестве дополнительного доклада с разбивкой по организационным подразделениям, должностным функциям, классам должностей и национальной принадлежности. Кроме того, ККАВ/ПЕР издает ежегодный доклад, содержащий кадровые статистические сведения о персонале организаций, входящих в общую систему Организации Объединенных Наций. В этих докладах содержится всеобъемлющая подробная информация о штатном персонале, однако аналогичные сведения в сколь-нибудь обобщенном виде по всем категориям «нештатных» трудовых ресурсов не представляются. В результате этого государства-члены не могут получить общее представление о трудовых ресурсах Организации Объединенных Наций.

С. Повышение транспарентности

103. Как указывалось в пункте 99 выше, хотя в докладе Генерального секретаря за 1998 год содержится гораздо более полная информация о консультантах, ОИГ обнаружила определенные недочеты, которые необходимо устранить, для того чтобы повысить его эффективность в качестве инструмента надзора для государств-членов. Остается неясным вопрос о сфере охвата доклада. В резолюции 51/226 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представлять доклады о найме и использовании консультантов, формат которых должен соответствовать формату прежних докладов по этому вопросу на двухгодичной основе, а в резолюции 53/221 Генерального секретаря просили представлять доклад об использовании консультантов на ежегодной основе. В самом последнем из предыдущих докладов, озаглавленном «Использование консультантов и участников специальных групп экспертов в Организации Объединенных Наций в 1986–1987 годах», данные по этим двум категориям приводились отдельно. Вместе с тем возобновленные доклады (изданные в 1998 и 1999 годах) носят название «Консультанты и индивидуальные подрядчики». Хотя в самый последний из них включены данные об институциональных подрядчиках, не-

ясно, в какой степени в данных о консультантах отражены сведения об участниках консультативных совещаний.

104. В качестве обязательных условий повышения транспарентности необходимо уточнить сферу охвата докладов и включить в них точные описания и пояснительные примечания, позволяющие проследить связь с четко обозначенными статьями бюджета по программам. Это может повлечь за собой пересмотр терминологии и характера представления материалов, которые используются в самом бюджете по программам.

105. Для упрощения анализа состава консультантов с точки зрения географического распределения данные о национальной принадлежности необходимо группировать с разбивкой по развивающимся и другим странам и/или по регионам, использовавшимся ранее для анализа состава штатного персонала Секретариата, с дальнейшей разбивкой по регулярному бюджету и внебюджетным ресурсам. В настоящее время географические данные представляются в докладе Генерального секретаря в алфавитном порядке с разбивкой по национальной принадлежности (группирование по регионам и суммирование общих показателей в Приложении к настоящему докладу ОИГ были произведены силами Группы). При дальнейшей разбивке географических данных в докладе Генерального секретаря по расходам из регулярного бюджета и внебюджетных ресурсов представилось бы возможным провести анализ состава консультантов с точки зрения географического распределения с разбивкой по источникам финансирования. Данные о географическом распределении консультантов должны также представляться с указанием желательных диапазонов, применяемых в отношении персонала Секретариата, финансируемого из регулярного бюджета, как об этом говорилось в предыдущей главе.

(Рекомендация 9)

106. Хотя представление Генеральным секретарем ежегодных докладов способствует процессу рассмотрения бюджета, они приносят ограниченную пользу в качестве документов, позволяющих проследить связь с предлагаемым бюджетом по программам, докладом об исполнении бюджета по программам и докладом об исполнении программ, все из которых представляются на двухгодичной основе. Для решения этой проблемы было бы полезным

представлять сводную информацию за двухгодичный период, содержащуюся в двух ежегодных докладах. Она могла бы приводиться в качестве дополнения ко второму ежегодному докладу.

107. Группа полагает, что после того, как государства-члены согласятся с тем, что формат и содержание доклада Генерального секретаря отвечают их требованиям к отчетности, степень его полезности в более долгосрочной перспективе будет максимально повышена, если формат и содержание будут оставаться неизменными из года в год.

108. В настоящее время доклад Генерального секретаря о консультантах и индивидуальных подрядчиках представляется непосредственно Генеральной Ассамблее по пункту повестки дня «Управление людскими ресурсами». Группа считает, что степень его полезности повысится, если доклад будет также включен в пункт повестки дня «Бюджет по программам».

109. В соответствии с установившейся практикой проведения обзоров хода осуществления Генеральной Ассамблее следует просить Генерального секретаря подготовить всестороннюю оценку того, в какой степени соблюдаются программные директивы и административные инструкции об использовании услуг консультантов, а также указать возникшие особые проблемы, предпринятые шаги по их решению и предложения относительно принятия соответствующих мер по улучшению положения. Результаты такой оценки должны быть представлены на пятьдесят седьмой очередной сессии в 2002 году в рамках расширенного ежегодного доклада о консультантах. В качестве альтернативной меры с просьбой провести углубленный обзор можно обратиться к Группе централизованной оценки УСВН.

(Рекомендация 10)

Примечания

- ¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи, озаглавленная «Укрепление системы Организации Объединенных Наций», пятьдесят первая сессия, 31 июля 1997 года, A/RES/51/241, раздел XVIII, пункт 55(а).
- ² ОИГ опубликовала ранее следующие доклады по этому вопросу:
- i) С. Илич, К.С. Джа, Дж.А. Саве и А.Ф. Сокиркин, «Доклад об использовании услуг экспертов и консультантов в Организации Объединенных Наций», JIU/REP/73/3, Женева, июль 1973 года;
- ii) «Доклад о роли экспертов в области сотрудничества в целях развития», JIU/REP/78/3, Женева, март 1978 года;
- iii) А.С. Брынцев и А.Н. Форде, «Доклад об использовании услуг консультантов и экспертов в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО)», JIU/REP/79/7, Женева, июнь 1979 года;
- iv) А.С. Брынцев и Дж. А. Саве, «Доклад об использовании услуг консультантов и экспертов в рамках регулярной программы в Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)», JIU/REP/79/14, Женева, ноябрь 1979 года;
- v) А.С. Брынцев и Дж. А. Саве, «Использование услуг консультантов и экспертов в Организации Объединенных Наций (доклад о ходе осуществления)», JIU/REP/82/8, Женева, июнь 1982 года.
- ³ Резолюция Генеральной Ассамблеи, озаглавленная «Управление людскими ресурсами», пятьдесят третья сессия, 7 апреля 1999 года, A/RES/53/221, раздел VIII.
- ⁴ «Финансовый доклад и проверенные финансовые ведомости за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 1995 года, и доклад Комиссии ревизоров», том 1, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия*, Дополнение № 5 (A/51/5).
- ⁵ «Доклад Управления служб внутреннего надзора о проверке использования услуг консультантов», содержащийся в приложении к «Докладу Генерального секретаря о деятельности Управления служб внутреннего надзора: управление людскими ресурсами», Генеральная Ассамблея, пятьдесят вторая сессия, A/52/814, 5 марта 1998 года.
- ⁶ «Всеобъемлющие руководящие принципы использования услуг консультантов в Секретариате», доклад Генерального секретаря, Генеральная Ассамблея, пятьдесят третья сессия, A/53/385, 15 сентября 1998 года.
- ⁷ «Consultants and individual contractors», Administrative instruction, ST/AI/1999/7, 25 August 1999.
- ⁸ Стратегии использования услуг отдельных лиц от имени Организации, бюллетень Генерального секретаря, ST/SGB/177, 19 ноября 1982 года, пункт 3.
- ⁹ Доклад Управления служб внутреннего надзора ..., op. cit., para 29.
- ¹⁰ «The services to be performed [by outside expertise and professional services] should be those for which provision cannot be found within the staff resources of the Secretariat for lack of specialized knowledge and/or expertise». «Use of outside expertise and professional services». Administrative instruction, ST/AI/232, 28 November 1975, para. 6(d).
- ¹¹ «Consultants and participants in advisory meetings are persons whose services the Organization requires from time to time to provide outside expertise, i.e., advisory services or assistance requiring expertise, special skills or knowledge not normally possessed by the regular staff of the Secretariat and for which there is no continuing need in the Secretariat». «Consultants and participants in advisory meetings», Administrative instruction, ST/AI/296, 19 November 1982, para. 2.
- ¹² The administrative instruction entitled «Institutional or corporate contractors» states that «... consultancy services, which normally involve analysing problems, directing seminars or training courses, preparing documents for conferences and meetings or writing reports on the matters within the area of expertise on which advice or assistance is sought, may be obtained from institutional or corporate contractors". ST/AI/327, 23 January 1985, para. 3.
- ¹³ «Policies for obtaining...», op.cit., Annex.
- ¹⁴ S. Ilic et al., op.cit., paras. 22–32.
- ¹⁵ In a memorandum to senior officials dated 25 October 1996, the Chief of the Programme Planning and budget Section stated that «...in accordance with the existing policy, programme managers are allowed to overspend funds against an object of expenditure as long as this is offset by an under expenditure of the same amount against one or more objects of the same grouping».
- ¹⁶ См., например, Доклад Генерального секретаря «Об использовании консультантов и участников специальных групп экспертов в Организации Объединенных Наций в период 1986–1987 годов», сорок третья сессия, A/C.5/43/13, 10 октября 1988 года.
- ¹⁷ Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам, «Первый доклад о

- предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2000–2001 годов», *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 7, A/54/7, пункт 54.*
- ¹⁸ ККАБВ, в частности, ставил под сомнение целесообразность представления содержащейся в описательной части информации в порядке обоснования сметы расходов ЮНКТАД на оплату услуг консультантов и экспертов в рамках предлагаемого бюджета по программам на период 2000–2001 годов, там же, пункты IV.46–IV.49.
- ¹⁹ Финансовый доклад и проверенные финансовые ведомости, *op. cit.*, paras. 31–33 и 155–189.
- ²⁰ «Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей. Вопросы, связанные с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 1998–1999 годов», пятьдесят вторая сессия, 22 декабря 1997 года, A/RES/52/220, раздел II, пункт 19. «Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей. Вопросы, связанные с бюджетом по программам на двухгодичный период 1998–1999 годов», пятьдесят третья сессия, 18 декабря 1998 года, A/RES/53/214, раздел IV, пункт 21.
- ²¹ A.S. Bryntsev and J.A. Sawe, *op. cit.*, para. 2.
- ²² Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1986–1987 годов, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сороковая сессия, Дополнение № 6, A/40/6, том 1, таблица 6.* «Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2000–2001 годов», A/54/6 (часть 1) (ii), 22 апреля 1999 года, таблица 4.
- ²³ «Исполнение программ Организации Объединенных Наций в течение двухгодичного периода 1996–1997 годов. Доклад Генерального секретаря», Генеральная Ассамблея, пятьдесят третья сессия, A/53/122, 13 мая 1998 года, пункт 56.
- ²⁴ «Предлагаемый бюджет по программам на 1994–1995 годы», *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение № 6, A/48/6/Rev.1, том 1, таблица 7.* ККАБВ, «Первый доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2000–2001 годов», *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 7, A/54/7, пункт 54.*
- ²⁵ «Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1998–1999 годов. Первый доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам», пятьдесят вторая сессия, A/52/7, 2 октября 1997 года, глава I, пункт 83.
- ²⁶ В своем докладе о добровольных фондах, находящихся в ведении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) в 1996 году, Комиссия ревизоров, например, установила, что «при решении вопроса о привлечении консультантов не в полной мере учитывается наличие внутренних экспертов». Комиссия рекомендовала Отделу по вопросам управления людскими ресурсами «активно проверять и определять необходимость каждого контракта на услуги консультантов и четко отражать в отчетах основание ...». «Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров. Записка Генерального секретаря», пятьдесят вторая сессия, A/52/261, 29 июля 1997 года, приложение, пункт 12.
- ²⁷ Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам, «Первый доклад ...», там же, пункт 54.
- ²⁸ «Состав Секретариата. Доклад Генерального секретаря», пятьдесят четвертая сессия, A/54/279, 26 августа 1999 года, пункты 59–68.
- ²⁹ ЮНЕСКО, «User's Manual to a System for Integrating Strategies. Tasks and the Evaluation of Results. SISTER», December 1998 («Пособие по использованию системы интеграции стратегий, задач и оценки результатов. СИСТЕР», декабрь 1998 года).
- ³⁰ «Инструкции в отношении предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1998–1999 годов», препровожденные Контролером Организации Объединенных Наций по каналам электронной почты руководителям департаментов и управлений, а также административным сотрудникам и руководителям административных подразделений (9899INST.DOC).
- ³¹ В докладе сформулирован вывод о том, что «необходимо прилагать усилия к тому, чтобы эксперты и консультанты отбирались из большего и более представительного числа стран и чтобы увеличить число экспертов и консультантов из развивающихся стран» (S. Ilic et al., *op. cit.*, paras. 209 and 211). В последующем решении Генеральной Ассамблеи к Генеральному секретарю была обращена просьба включить принцип «более широкого и более представительного» географического распределения в новую административную инструкцию об использовании экспертов и консультантов, распространяющуюся на все департаменты и отделения Секретариата; она была опубликована 28 ноября 1975 года (ST/AI/232).
- ³² A.S. Bryntsev and J.A. Sawe, *op. cit.*, paras. 24–27.
- ³³ В своем докладе за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 1995 года, Комиссия ревизоров сообщила, что около 80 процентов консультантов, нанятых Центральными

- учреждениями, были гражданами 12 развитых стран. «Финансовый доклад и проверенные финансовые ведомости за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 1995 года, и Доклад Комиссии ревизоров», цит. соч., раздел II, пункты 173–174. УСВН отметило географическую несбалансированность в найме консультантов в 1996 году в 11 подразделениях Секретариата (три департамента в Центральных учреждениях, три региональных комиссии, две организации, базирующиеся в Найроби, и три отделения, базирующиеся в Европе). В докладе УСВН географическая несбалансированность определена как «ситуация, когда в общем числе консультантов, привлекаемых в том или ином месте службы, высок удельный вес граждан относительно небольшого числа стран». «Доклад Управления служб внутреннего надзора», цит. соч.
- ³⁴ См., например, «Состав Секретариата. Доклад Генерального секретаря», пятьдесят третья сессия, A/53/375, 11 сентября 1998 года, стр. 13, таблица В.
- ³⁵ Использование услуг консультантов и участников специальных групп экспертов в Организации Объединенных Наций в 1986–1987 годах, цит. соч., пункт 17 и приложение II.
- ³⁶ К категории «развивающихся стран» относятся: все страны Африки; все страны Азии, за исключением Австралии, Японии и Новой Зеландии; все страны Латинской Америки и Карибского бассейна; все страны Ближнего Востока; Босния и Герцеговина, Хорватия, Мальта, Словения, бывшая югославская Республика Македония и Югославия. См. «Состав Секретариата», цит. соч., приложение II В.
- ³⁷ «Доклад Управления служб внутреннего надзора», цит. соч., пункт 24.
- ³⁸ В ходе проверки УСВН выявило, что в 1996 году Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) привлекла 357 консультантов из 27 стран, из которых 225 консультантов, или 63 процента, были гражданами всего трех стран. Вместе с тем все эти три страны (включая принимающую страну) — из региона ЭКЛАК.
- ³⁹ Ф. Буаяд-Ага и О.Л. Эрнандес. Сопоставление методов расчета показателей справедливого географического распределения в рамках общей системы Организации Объединенных Наций. JIU/REP/96/7, Женева, декабрь 1996 года.
- ⁴⁰ «Финансовый доклад и проверенные финансовые ведомости за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 1995 года, и Доклад Комиссии ревизоров», цит. соч., пункт 175.
- ⁴¹ «Консультанты и индивидуальные подрядчики. Доклад Генерального секретаря», цит. соч., таблица 1.
- ⁴² Во втором докладе об исполнении бюджета предлагаемые изменения в регулярном бюджете в связи с изменениями уровня инфляции и колебаниями валютных курсов приводятся с разбивкой по основным статьям расходов, основным определяющим факторам и основным разделам расходов.
- ⁴³ «Бюджет по программам на двухгодичный период 1996–1997 годов. Второй доклад об исполнении бюджета. Доклад Генерального секретаря», пятьдесят вторая сессия, A/C.5/52/32, 11 декабря 1997 года, таблицы 2 и 3.
- ⁴⁴ «Положения, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки», бюллетень Генерального секретаря, ST/SGB/PPBME Rules/1(1987), Положение 5.3.
- ⁴⁵ «Исполнение программ Организации Объединенных Наций в течение двухгодичного периода 1996–1997 годов», цит. соч., пункт 26.
- ⁴⁶ Там же, приложение I.
- ⁴⁷ Там же, пункты 58 и 59.
- ⁴⁸ «Доклад Управления служб внутреннего надзора», цит. соч., Введение и пункты 6 и 7.
- ⁴⁹ «Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам», пятьдесят третья сессия, A/53/691, 20 ноября 1998 года, пункты 14–16.
- ⁵⁰ «Консультанты и индивидуальные подрядчики», цит. соч., приложение, таблицы 1 и 8. «Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1998–1999 годов», цит. соч., таблицы 4 и 9.
- ⁵¹ «Всеобъемлющие руководящие принципы использования услуг консультантов...», цит. соч., пункт 4(с).
- ⁵² «Бюджет по программам на двухгодичный период 1996–1997 годов. Второй доклад об исполнении...», цит. соч., раздел II, таблицы 2 и 3.

Приложение I

Географическое распределение консультантов, 1998 год

Регион и страна гражданства	Численность консультантов	Количество контрактов	Количество проработанных дней	Общая сумма вознаграждения (в тыс. долл. США)
Африка				
Алжир	8	9	528	134
Ангола	0	0	0	0
Бенин	11	17	1 141	194
Ботсвана	1	1	21	8
Буркина-Фасо	8	8	405	35
Бурунди	4	5	177	32
Камерун	14	15	869	99
Кабо-Верде	0	0	0	0
Центральноафриканская Республика	2	2	59	17
Чад	1	1	122	5
Коморские Острова	0	0	0	0
Конго	3	3	294	34
Кот-д'Ивуар	4	4	399	57
Демократическая Республика Конго	2	2	72	11
Джибути	0	0	0	0
Египет	39	42	2 626	288
Экваториальная Гвинея	0	0	0	0
Эритрея	1	1	60	7
Эфиопия	35	57	3 762	246
				Данные отсутствуют
Габон	1	1	90	
Гамбия	4	5	431	30
Гана	12	13	1 247	126
Гвинея	2	2	89	4
Гвинея-Бисау	1	2	90	15
Кения	41	57	3 601	521
Лесото	1	1	266	1
Либерия	2	4	434	62
Ливийская Арабская Джамахирия	0	0	0	0
Мадагаскар	6	7	375	31
Малави	2	2	121	21
Мали	4	4	460	20
Мавритания	9	10	378	74
Маврикий	3	3	146	16
Марокко	15	16	1 024	104
Мозамбик	2	2	61	8
Намибия	1	1	266	Данные

<i>Регион и страна гражданства</i>	<i>Численность консультантов</i>	<i>Количество контрактов</i>	<i>Количество проработанных дней</i>	<i>Общая сумма вознаграждения (в тыс. долл. США)</i>
				отсутствуют
Нигер	1	1	34	5
Нигерия	6	9	460	48
Руанда	3	4	261	36
Сан-Томе и Принсипи	1	1	167	38
Сенегал	29	33	1 551	322
Сейшельские Острова	0	0	0	0
Сьерра-Леоне	5	4	340	22
Сомали	1	1	21	1
Южная Африка	17	20	517	98
Судан	2	2	143	6
Свазиленд	0	0	0	0
Того	2	4	162	10
Тунис	16	21	823	175
Уганда	6	9	680	79
Объединенная Республика Танзания	12	17	1 152	107
Замбия	9	11	860	46
Зимбабве	8	9	442	42
Итого по региону	357	443	27 227	3 235
Азия и Тихий океан				
Австралия	51	73	3 871	586
Бангладеш	27	37	1 912	201
Бутан	1	1	60	4
Бруней-Даруссалам	0	0	0	0
Камбоджа	4	4	145	9
Китай	39	43	2 235	293
Корейская Народно-Демократическая Республика	3	3	194	9
Фиджи	4	5	177	18
Индия	73	84	5 279	768
Индонезия	17	18	1 033	79
Япония	24	25	2 195	210
Лаосская Народно-Демократическая Республика	5	5	230	10
Малайзия	21	23	962	85
Мальдивские Острова	2	2	92	4
Маршалловы Острова	0	0	0	0
Микронезия (Федеративные Штаты)	0	0	0	0
Монголия	4	4	155	8

<i>Регион и страна гражданства</i>	<i>Численность консультантов</i>	<i>Количество контрактов</i>	<i>Количество проработанных дней</i>	<i>Общая сумма вознаграждения (в тыс. долл. США)</i>
Мьянма	3	4	180	6
Непал	18	18	2 932	84
Новая Зеландия	10	12	611	93
Пакистан	21	22	1 523	130
Палау	4	4	217	16
Папуа-Новая Гвинея	2	3	112	15
Филиппины	44	58	4 018	258
Республика Корея	18	20	1 197	81
Самоа	1	1	30	6
Сингапур	8	9	658	43
Соломоновы Острова	1	1	50	5
Шри-Ланка	25	34	1 873	229
Таиланд	36	44	2 104	164
Тонга	0	0	0	0
Вануату	0	0	0	0
Вьетнам	17	18	1 278	63
Итого по региону	483	575	35 323	3 477
Восточная Европа				
Албания	9	13	1 744	35
Армения	6	8	613	13
Азербайджан	2	2	162	5
Беларусь	1	1	21	1
Босния и Герцеговина	36	215	2 506	220
Болгария	9	9	910	50
Хорватия	34	148	1 485	187
Чешская Республика	5	7	584	72
Эстония	2	2	36	6
Грузия	2	2	188	6
Венгрия	8	8	170	34
Казахстан	8	9	356	11
Кыргызстан	4	4	233	4
Латвия	2	3	84	11
Литва	1	1	29	3
Польша	8	9	269	69
Республика Молдова	1	1	29	4
Румыния	12	12	1 137	51
Российская Федерация	31	38	1 882	166
Словакия	3	3	123	8
Словения	2	3	79	7
Таджикистан	3	3	223	4
бывшая югославская Республика Македония	4	4	189	22
Туркменистан	3	3	132	4
Украина	3	3	290	35

<i>Регион и страна гражданства</i>	<i>Численность консультантов</i>	<i>Количество контрактов</i>	<i>Количество проработанных дней</i>	<i>Общая сумма вознаграждения (в тыс. долл. США)</i>
Узбекистан	7	8	444	13
Югославия	21	39	1 155	137
Итого по региону	227	558	15 073	1 178
Западная Европа				
Андорра	0	0	0	0
Австрия	12	14	620	132
Бельгия	26	40	2 384	598
Дания	14	14	707	99
Финляндия	9	10	600	62
Франция	127	179	9 086	1 385
Германия	47	60	2 911	402
Греция	6	7	796	84
Исландия	0	0	0	0
Ирландия	21	26	1 614	316
Италия	42	48	2 749	354
Лихтенштейн	0	0	0	0
Люксембург	0	0	0	0
Мальта	0	0	0	0
Монако	0	0	0	0
Нидерланды	91	126	5 709	823
Норвегия	8	10	333	60
Португалия	5	5	107	23
Сан-Марино	0	0	0	0
Испания	20	26	817	105
Швеция	31	35	2 343	282
Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	251	337	17 006	2 583
Итого по региону	710	937	47 782	7 308
Латинская Америка				
Аргентина	62	85	2 946	466
Боливия	11	11	545	125
Бразилия	50	56	3 219	422
Чили	119	166	5 295	878
Колумбия	35	41	2 266	295
Коста-Рика	8	8	463	162
Куба	3	3	86	17
Доминиканская Республика	3	4	209	33
Эквадор	11	13	813	144
Сальвадор	5	6	280	48
Гватемала	9	12	384	67
Гаити	7	12	498	56
Гондурас	3	6	135	20
Мексика	22	22	949	149

<i>Регион и страна гражданства</i>	<i>Численность консультантов</i>	<i>Количество контрактов</i>	<i>Количество проработанных дней</i>	<i>Общая сумма вознаграждения (в тыс. долл. США)</i>
Никарагуа	2	2	39	9
Панама	2	2	36	9
Парагвай	1	1	120	8
Перу	25	43	2 109	320
Суринам	0	0	0	0
Уругвай	19	23	1 168	169
Венесуэла	8	10	587	62
Итого по региону	405	526	22 147	3 459
Ближний Восток				
Афганистан	0	0	0	0
Бахрейн	1	1	30	1
Кипр	0	0	0	0
Иран (Исламская Республика)	17	22	1 684	133
Ирак	5	5	176	12
Израиль	9	17	365	92
Иордания	23	25	1 529	206
Кувейт	1	1	30	1
Ливан	25	30	2 370	177
Оман	1	1	30	1
Катар	1	1	35	1
Саудовская Аравия	3	3	290	16
Сирийская Арабская Республика	7	9	491	36
Турция	9	9	955	89
Объединенные Арабские Эмираты	1	1	65	1
Йемен	3	4	184	14
Итого по региону	106	129	8 234	780
Северная Америка и Карибский бассейн				
Антигуа и Барбуда	2	3	401	147
Багамские Острова	0	0	0	0
Барбадос	1	1	60	8
Белиз	0	0	0	0
Канада	93	132	7 518	1 172
Доминика	0	0	0	0
Гренада	0	0	0	0
Гайана	2	3	93	30
Ямайка	12	13	996	153
Сент-Китс и Невис	0	0	0	0
Сент-Люсия	0	0	0	0
Сент-Винсент и Гренадины	1	2	127	21
Тринидад и Тобаго	3	3	145	16

<i>Регион и страна гражданства</i>	<i>Численность консультантов</i>	<i>Количество контрактов</i>	<i>Количество проработанных дней</i>	<i>Общая сумма вознаграждения (в тыс. долл. США)</i>
Соединенные Штаты Америки	311	397	24 039	3 525
Итого по региону	425	554	33 379	5 072
Прочие				
Палестина	0	0	0	0
Швейцария	34	39	1 874	386
Без гражданства	0	0	0	0
Итого	34	39	1 874	386
Без указания гражданства	28	35	1 122	190
Всего	2 775	3 796	192 161	25 085

Источник: «Консультанты и индивидуальные подрядчики. Доклад Генерального секретаря», август 1999 года, A/C.5/54/4, приложение I, таблица 2.



