



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 November 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия

Пункты 54, 118(а) и 129 повестки дня

Всестороннее рассмотрение всего вопроса об операциях по поддержанию мира во всех их аспектах

Укрепление системы Организации Объединенных Наций

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Гражданский потенциал в постконфликтный период

Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам

I. Введение

1. Консультативный комитет рассмотрел доклад Генерального секретаря о гражданском потенциале в постконфликтный период (A/67/312-S/2012/645), который был подготовлен во исполнение пункта 2 резолюции 66/255 Генеральной Ассамблеи. В ходе рассмотрения этого доклада Консультативный комитет встречался с представителями Генерального секретаря, которые предоставили ему дополнительную информацию и разъяснения.

2. В ответ на свой запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что инициатива по укреплению гражданского потенциала представляет собой межсекторальное усилие, направленное на активизацию поддержки, которую Организация Объединенных Наций оказывает для укрепления потенциала в переживших конфликты странах. Начало этой инициативе было положено докладом о миростроительстве от 2009 года, в котором Генеральный секретарь призвал провести обзор способов расширения и укрепления резерва гражданских специалистов в целях удовлетворения срочных потребностей развития в странах, в которых закончился конфликт (A/63/881-S/2009/304, пункт 68). Впоследствии Генеральный секретарь сформировал независимую Консультативную группу высокого уровня по обзору международного гражданского потенциала для рассмотрения различных аспектов этого вопроса. Эта группа представила свой доклад в январе 2011 года (A/65/747-S/2011/85), а в августе 2011 года Генеральный секретарь представил свои предварительные мнения относительно выводов этой группы (A/66/311-S/2011/527).



3. Принимая во внимание все вышеупомянутые доклады, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 66/255 приветствовала намерение Генерального секретаря разработать предложения, касающиеся укрепления гражданского потенциала в постконфликтный период, подтвердила основополагающий принцип национальной ответственности и просила Генерального секретаря продолжить консультации по этому вопросу с государствами-членами. В этой же резолюции Ассамблея призвала национальные правительства, Организацию Объединенных Наций и региональные и субрегиональные организации расширять и укреплять соответствующий резерв гражданских специалистов, уделяя особое внимание развитию резерва гражданских специалистов из развивающихся стран и из числа женщин, что имеет жизненно важное значение для успеха деятельности Организации Объединенных Наций в области миростроительства. Нынешний доклад Генерального секретаря (A/67/312-S/2012/645) был подготовлен во исполнение адресованной ему просьбы Ассамблеи представить последующий доклад о мерах, изложенных в докладе, содержащемся в документе A/66/31-S/2011/257, а также о разработке дальнейших инициатив для рассмотрения государствами-членами в Ассамблее и ее вспомогательных органах, в том числе, в частности, в Специальном комитете по операциям по поддержанию мира и в Пятом комитете (резолюция 66/255, пункт 2).

4. В настоящем докладе содержатся замечания и рекомендации Консультативного комитета по докладу Генерального секретаря, содержащемуся в документе A/67/312-S/2012/645. В разделе II Комитет приводит общие соображения относительно предложений Генерального секретаря, касающихся укрепления гражданского потенциала в постконфликтный период. Разделы III, IV и V посвящены вопросам национальной ответственности, партнерских отношений и экспертных знаний и оперативности в финансовой и управленческой деятельности, соответственно.

II. Общие замечания и рекомендации

Предварительные комментарии

5. Консультативный комитет отмечает, что доклад Генерального секретаря предназначен для многих аудиторий и, как это предусмотрено в резолюции 66/255 Генеральной Ассамблеи, будет рассматриваться на различных межправительственных форумах. Комитет отмечает, что он рассмотрел этот доклад до его рассмотрения в этих органах. **Вместе с тем Консультативный комитет отдает себе отчет в том, что эта инициатива охватывает несколько различных направлений работы, для которых она имеет административные и бюджетные последствия. Поэтому в настоящем докладе Комитет предлагает свои предварительные рекомендации по соответствующим аспектам доклада Генерального секретаря в попытке обеспечить соблюдение положений нормативной базы Организации при дальнейшей разработке Генеральным секретарем этой инициативы. Кроме того, Консультативный комитет подчеркивает, что Генеральному секретарю необходимо обеспечить согласованность с другими текущими усилиями по реформированию.**

6. Консультативный комитет далее отмечает, что административный и финансовый аспекты предложений Генерального секретаря на данный момент разработаны в неполном объеме. Тремя примерами этого являются предложе-

ния о проведении обзора должностей категории полевой службы, создании механизма задействования персонала в чрезвычайных ситуациях и возможном расширении применения стандартной модели финансирования на уровне миссий, которые упомянуты в докладе Генерального секретаря, однако не в полном объеме разработаны с точки зрения конкретных мер (A/67/312-S/2012/645, пункты 15, 66 и 52, соответственно). В связи с этим на настоящем этапе Комитет выступит с предварительными комментариями, а более подробные замечания он намерен подготовить после того, как ему будут представлены конкретные предложения. **Консультативный комитет отмечает, что различные элементы, описанные в последнем докладе Генерального секретаря, остаются концептуальными по своему характеру и не включают точного изложения программных, административных или бюджетных последствий. Комитет надеется получить в будущих докладах о ходе осуществления этой инициативы конкретные предложения, включающие описание их административных и бюджетных последствий.**

Видение конечных результатов, контрольные показатели проекта и организационные связи

7. В своем недавнем обзоре докладов Комиссии ревизоров, касающихся различных видов деятельности и различных операций Организации Объединенных Наций, Консультативный комитет согласился с той точкой зрения Комиссии, что Генеральный секретарь не предложил видение конечных результатов для ряда крупных проектов по реорганизации оперативной деятельности и не сформулировал план действий по воплощению такого видения в жизнь (см. A/67/381, пункт 22). Что касается инициативы по укреплению гражданского потенциала, то в ответ на свой запрос Комитет был проинформирован о том, что конечной целью этой инициативы является обеспечение более эффективного достижения результатов на местах, прежде всего путем усиления национальной ответственности и активизации поддержки процесса национального институционального строительства. Комитет был далее проинформирован о том, что рассматриваемые меры направлены на повышение эффективности и не предполагают достижения экономии средств.

8. Изначально Консультативная группа высокого уровня выявила следующие пять ключевых для устойчивой миротворческой деятельности областей, в которых ощущается нехватка потенциала: охрана и безопасность, правосудие, всеохватные политические процессы, ключевые функции правительства и оживление экономики (A/65/747-S/2011/85, пункт 34). В своем нынешнем докладе Генеральный секретарь указывает, что усилия по изысканию соответствующего потенциала являются долгосрочной задачей, требующей установления отношений партнерства с более широким кругом потенциальных поставщиков, особенно представляющих глобальный Юг (A/67/312-S/2012/645, пункт 17). В ответ на свой запрос Комитет был проинформирован о том, что понятие глобального Юга объединяет порядка 133 стран и включает страны со средним и низким уровнем развития человеческого потенциала согласно соответствующему индексу, публикуемому в «Докладе о развитии человека».

9. Представители Генерального секретаря, признавая, что в деятельности по оказанию помощи и поддержки на местном уровне участвуют многочисленные структуры, отметили, что первый этап осуществления предполагает: а) целенаправленную работу над четырьмя или пятью примерами принятия националь-

ной ответственности и использования новаторских механизмов партнерства; b) обеспечение применения и использования онлайн-платформы; c) подготовку четких и транспарентных руководящих принципов, касающихся ответственности и подотчетности глобальных координационных центров Организации Объединенных Наций; и d) разработку усовершенствованных инструментов для получения доступа к экспертным знаниям. **Консультативный комитет придерживается той точки зрения, что необходимо приложить дальнейшие усилия для разработки четкого видения желаемых конечных результатов этой инициативы и уточнения соответствующих сроков, действий и задач, а также для более точного определения структур, несущих ответственность за достижение желаемых результатов и подотчетных в этом отношении.**

10. В этой связи Консультативный комитет отмечает, что в докладе Генерального секретаря нечетко определена конкретная связь между этой инициативой и работой Комиссии по миростроительству. В ответ на свой запрос Комитет был проинформирован о том, что было отмечено четыре случая взаимодействия с Комиссией по миростроительству по вопросам, касающимся гражданского потенциала, и что Субфонд экстренного реагирования Фонда миростроительства помогает финансировать оказание экспертной помощи в ключевых областях деятельности в переходный период и на этапе миростроительства при помощи обеспечения в определенных странах обмена по линии Юг-Юг. Консультативный комитет отмечает также, что в докладе Генерального секретаря лишь вскользь упоминаются текущие усилия по усовершенствованию процессов комплексного планирования миссий, проведению запланированного обзора персонала категории полевой службы, задействованного в операциях по поддержанию мира (в целях преобразования определенных должностей категории полевой службы в должности национального персонала), и адаптации закупочных процессов в целях расширения практики закупок на местах (A/67/312-S/2012/645, пункты 11, 15 и 16, соответственно).

11. **Консультативный комитет отмечает, что в докладе Генерального секретаря не содержится четкого определения масштабов этой инициативы и не разъясняется ее взаимосвязь с другими мерами или аспектами мер, которые уже осуществляются в рамках других существующих направлений работы. Кроме того, по мнению Комитета, Генеральный секретарь не приводит никакой информации о том, как именно предложения относительно инициативы по укреплению гражданского потенциала согласованы с существующими возможностями, системами и структурами всего Секретариата и системы Организации Объединенных Наций в целом или с другими инициативами в области реформирования, утвержденными Генеральной Ассамблеей.**

12. Консультативный комитет рекомендует в тех случаях, когда в Секретариате и в системе Организации Объединенных Наций уже ведется работа, в результате которой будут дополнены и расширены цели и задачи инициативы по укреплению гражданского потенциала, включать в будущие доклады Генерального секретаря информацию, достаточную для обеспечения надлежащего уровня мониторинга и надзора, с тем чтобы свести к минимуму возможное дублирование и обеспечить согласованность и взаимодополняемость усилий. Кроме того, необходимо уделить больше внимания точному определению круга обязанностей и сферы ответственности

Генерального секретаря в отношении инициативы по укреплению гражданского потенциала, что в свою очередь позволит более точно оценивать достигнутый прогресс и представлять более конкретные доклады об этом.

Управление проектом и его жизнеспособность

13. В ответ на свой запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что надзор за инициативой по укреплению гражданского потенциала обеспечивает руководящий комитет, впервые созданный в марте 2011 года и действующий под председательством действующего руководителя аппарата Генерального секретаря. В состав руководящего комитета входят представители Секретариата Организации Объединенных Наций, а также Администратор Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в ее качестве руководителя Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Консультативному комитету было сообщено, что руководящий комитет действует при поддержке рабочей группы, в которую, помимо представителей структур, представленных в руководящем комитете, входят также представители ряда учреждений, фондов и программ. Кроме того, была создана группа поддержки, которую возглавляет руководитель группы на должности уровня Д-2 и которая обеспечивает управление повседневной деятельностью в рамках этого проекта. Консультативный комитет был далее проинформирован о том, что эта группа является временной структурой и что в результате осуществления данной инициативы не предусматривается каких-либо постоянных изменений в структурах или функциях.

14. Что касается ресурсов, выделенных на осуществление этой инициативы, то Консультативный комитет был уведомлен о том, что с марта 2011 года по сентябрь 2012 года было израсходовано приблизительно 1,3 млн. долл. США по линии добровольных взносов. Ожидается, что за 12-месячный период, который закончится в сентябре 2013 года, на осуществление этого проекта будет израсходована дополнительная сумма в размере 1,8 млн. долл. США, которая также будет финансироваться из источников добровольных взносов. Эти данные не включают расходы на выплату оклада директору группы по осуществлению проекта (класс Д-2), должность которого была временно переведена из другого подразделения Секретариата, и связанные с этим расходы по персоналу; время и усилия, затраченные на оказание консультативной помощи работающим на полной ставке сотрудникам, временно переведенным из Всемирного банка на должность, эквивалентную должности помощника Генерального секретаря; а также техническую помощь, оказанную Департаментом полевой поддержки в разработке онлайн-платформы «САРМАТОН» (механизм, предназначенный для установления связи между теми, кто нуждается в специалистах и теми, кто может их предложить, о чем говорится в замечаниях, содержащихся в пунктах 22–24 ниже).

15. В связи с этим Консультативный комитет рекомендует тщательно рассмотреть вопрос о том, каким образом инициатива по укреплению гражданского потенциала будет осуществляться в долгосрочной перспективе, и, в частности, выяснить, потребуется ли для этого укрепить существующие организационные структуры и выделить соответствующие ресурсы (см. пункты 24 и 40 ниже). Комитет далее подчеркивает, что следует избегать частичного или полного дублирования существующих структур Секретариата и системы Организации Объединенных Наций. Комитет

также рекомендует на начальном этапе в четком виде представлять для рассмотрения Генеральной Ассамблеи полную информацию о финансовых последствиях таких инициатив, независимо от источника их финансирования.

III. Национальная ответственность

16. Консультативный комитет отмечает, что укрепление национальной ответственности является одной из главных целей этой инициативы. В своем препроводительном письме от 31 января 2011 года председатель Консультативной группы высокого уровня отметил, что международное сообщество в своих действиях по реагированию на конфликт зачастую исходит из наличия ресурсов: международные субъекты концентрируют внимание на том, что они могут предоставить, вместо того чтобы выяснить реальные потребности тех, кому они помогают (A/65/747-S/2011/85). В своем обзоре Группа отметила, что Комиссия по миростроительству подчеркнула, что международная помощь не принесет успеха, если в затрагиваемых конфликтом странах не будет создан собственный потенциал, позволяющий справиться с кризисом и обусловленными им переменами (там же, резюме). Впоследствии в своей резолюции 66/255 Генеральная Ассамблея подтвердила основополагающий принцип национальной ответственности и подчеркнула важность оказания поддержки в создании национального гражданского потенциала и организационном строительстве, в том числе в контексте осуществления операций по поддержанию мира в соответствии с их мандатами, а также важность активизации регионального сотрудничества, сотрудничества Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества¹.

17. В своем нынешнем докладе Генеральный секретарь описывает некоторые политические шаги, направленные на поддержку всеохватного, осуществляемого силами самих стран и возглавляемого странами процесса перехода, и необходимость создания единого, содержащего четкие приоритеты плана действий в странах, переживших конфликт (A/67/312-S/2012/645, пункты 7 и 8). Он также ссылается на конкретные недавние примеры ситуаций на местах в Ливии, Йемене, Кот-д'Ивуаре и Либерии (там же, пункты 9, 10 и 12), которые требуют тщательно продуманного подхода, учитывающего конкретные условия, в том, что касается поддержки со стороны Организации Объединенных Наций. Далее он приводит краткое описание текущей деятельности межучрежденческой рабочей группы во главе с ПРООН по разработке принципов и руководящих указаний для повышения эффективности использования национального потенциала в таких условиях (там же, пункт 13).

18. Консультативный комитет также отмечает признание Генеральным секретарем того факта, что если учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций регулярно используют национальный потенциал (A/67/312-S/2012/645, пункты 10 и 14), то миссии по поддержанию мира часто

¹ В докладе Консультативной группы высокого уровня трехстороннее сотрудничество определено как сотрудничество, в рамках которого финансовые средства и/или специалисты, предоставляемые Севером, объединяются с финансовыми средствами и/или специалистами, предоставляемыми Югом, для оказания поддержки третьей стране (A/65/747-S/2011/85, пункт 23).

упускают существующие возможности для создания прочного национального потенциала (там же, пункт 10). В качестве примера он упоминает, что более двух третей должностей, связанных с поддержкой миссий, в действующих миссиях по поддержанию мира занимают международные сотрудники (там же, пункт 15). В частности, Генеральный секретарь указывает на две потенциальные возможности укрепления национального потенциала посредством адаптации подхода, применяемого Секретариатом при осуществлении операций по поддержанию мира, а именно: возможность преобразования должностей категории полевой службы в миссиях в должности национального персонала и возможность расширения закупочной деятельности на местах.

19. Консультативный комитет напоминает о том, что ранее поддержал предложения о преобразовании определенных должностей в должности национального персонала в контексте проведенного им обзора операций по поддержанию мира (см. A/65/743, пункт 42). Консультативный комитет также намерен более внимательно изучить итоги анализа ситуации с персоналом категории полевой службы в рамках регулярно проводимого им рассмотрения кадровых вопросов.

20. Что касается закупочной деятельности, то в положении 5.12 Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций предусматривается, что при ее осуществлении должным образом учитываются такие принципы, как максимальная рентабельность затрат; справедливость, добросовестность и транспарентность; реальный международный конкурс и интересы Организации Объединенных Наций. Консультативный комитет напоминает, что Генеральная Ассамблея неоднократно подчеркивала, что она поощряет закупку товаров и услуг в рамках миссий на местах на более конкурентоспособной основе на местном или региональном уровнях (см. резолюции 52/226, пункт 19, и 54/14, пункт 24). Позднее в пункте 20 своей резолюции 62/269 Ассамблея, одобрив одну из рекомендаций Консультативного комитета, обратилась к Генеральному секретарю с просьбой продолжать и активизировать изучение новых новаторских путей поощрения участия поставщиков из развивающихся стран и стран с переходной экономикой в закупочной деятельности.

21. Консультативный комитет отмечает усилия Генерального секретаря и структур системы Организации Объединенных Наций, направленные на усиление национальной ответственности за развитие гражданского потенциала в странах, переживших конфликт, и надеется получить подробную информацию о ходе разработки директивных материалов и принципов по данной проблематике. Комитет также принимает к сведению намерения Генерального секретаря в этой связи и надеется получить конкретные предложения, касающиеся обзора должностей категории полевой службы в миссиях по поддержанию мира и расширения возможностей для закупочной деятельности на местах. Что касается закупочной деятельности, то Комитет напоминает о необходимости соблюдения основополагающих принципов, изложенных в положении 5.12 Финансовых положений и правил. Необходимо также уделить должное внимание опыту, накопленному учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций в сфере закупочной деятельности на местах.

IV. Партнерства и экспертные знания

A. Сети экспертных знаний

22. Генеральный секретарь в своем докладе приводит ряд практических примеров недавнего обмена опытом в области наращивания потенциала (A/67/312-S/2012/645, пункты 18–22). Он также отмечает недостаточность систематической поддержки, оказываемой в целях такого рода обменов, и зачастую отсутствие документально зафиксированной информации о том, где имеется такой потенциал и опыт (там же, пункт 23). Одним из шагов к расширению круга специалистов и к содействию установлению новых партнерских отношений является разработка под руководством Генерального секретаря онлайн-платформы «САРМАТСН», призванной обеспечить более полное соответствие между спросом на услуги гражданских специалистов и имеющимся предложением в странах, переживших конфликт, причем особое внимание уделяется упомянутым в пункте 8 выше пяти областям, в которых наиболее остро ощущается нехватка потенциала.

23. В докладе Генерального секретаря отмечается, что платформа должна стать простым и транспарентным источником информации, помогающей в установлении контактов между поставщиками и заказчиками. Каждая организация будет вести свой собственный перечень имеющихся специалистов; прямая регистрация лиц осуществляться не будет. Таким образом Генеральный секретарь указывает на тот факт, что платформа «САРМАТСН» не является механизмом отбора персонала и не затрагивает установленные процедуры укомплектования штатов Организации Объединенных Наций (A/67/312-S/2012/645, пункт 28). Что касается положений о проведении проверок в отношении организаций, которые будут предлагать услуги специалистов на базе платформы «САРМАТСН», то представители Генерального секретаря в ответ на запрос Консультативного комитета заявили, что предусматриваемые для платформы процедуры комплексной проверки будут включать совместную с государствами-членами проверку на предмет того, являются ли организации, желающие зарегистрироваться, добросовестными государственными учреждениями. В случае регистрации неправительственных организаций будет применяться механизм аккредитации, установленный Экономическим и Социальным Советом. Не аккредитованным при Совете неправительственным организациям, желающим стать участниками платформы «САРМАТСН», будет предложено заполнить вопросник в рамках процедуры комплексной проверки, который затем будет оцениваться группой по проекту укрепления гражданского потенциала, с тем чтобы определить, может ли та или иная заявка на регистрацию быть принята. **Консультативный комитет считает, что процедура проверки должна быть более надежной, чтобы в условиях использования такой платформы, которая управляется и поддерживается Организацией Объединенных Наций, не пострадала репутация Организации. Комитет рекомендует Генеральной Ассамблее добиваться получения более убедительных подтверждений того, что структуры, участвующие в работе платформы «САРМАТСН», должным образом проверяют способности и квалификацию лиц, чьи кандидатуры выносятся на рассмотрение на базе этой платформы. Он рассчитывает получить конкретные предложения относительно того, как можно должным образом снизить степень подверженности рискам путем применения надлежащих механизмов контроля.**

24. Консультативный комитет в ответ на свой запрос был уведомлен о том, что эта платформа на данный момент разрабатывается с использованием ресурсов, имеющихся у Секретариата, в том числе с использованием добровольных взносов и технической помощи, предоставляемой Департаментом полевой поддержки. Комитету была также представлена информация о том, что для осуществления первого этапа этого проекта было обеспечено участие 22 государств-членов (15 из которых относятся к числу стран глобального Юга) и 14 неправительственных организаций (7 из которых базируются в странах глобального Юга). Кроме того, Комитет был уведомлен о том, что в будущем в составлении схем распределения потенциала могли бы принимать участие структуры Организации Объединенных Наций, однако не получил каких-либо конкретных сведений относительно потребностей в ресурсах или планов обеспечения устойчивого функционирования платформы наряду с четким описанием конкретных, поддающихся количественной оценке и привязанных к конкретным срокам контрольных показателей для дальнейшего ее усовершенствования. Генеральный секретарь отмечает, что разработка этой платформы потребует значительного времени и сил и заявляет о своем намерении представить Генеральной Ассамблее новые предложения относительно будущего управления и функционирования платформы «САРМАТСН» (там же, пункты 29 и 30). **Консультативный комитет с интересом ожидает представления полноценного предложения в отношении инициативы «САРМАТСН», в котором будут предусмотрены место ее разветвления, потребности в обслуживании и ресурсах; предполагаемые контрольные показатели работы и достигнутого прогресса, особенно с точки зрения обеспечения участия стран глобального Юга; а также меры по обеспечению надлежащего контроля и надзора со стороны соответствующих межправительственных органов Организации Объединенных Наций.**

В. Финансирование национального организационного строительства

25. В своем докладе Генеральный секретарь отмечает, что в ходе обсуждений с национальными партнерами и структурами Организации Объединенных Наций на местах подчеркивались трудности с привлечением финансовых ресурсов и специалистов для национального организационного строительства. Комиссия по миростроительству также посвятила свои недавние обсуждения этому вопросу (A/67/312-S/2012/645, пункт 31). Генеральный секретарь далее заявляет, что разного рода проблемы национального организационного строительства существуют и там, где есть миссии, и там, где их нет (там же, пункт 34). Он заявляет о своем намерении продолжать работу над расширением спектра возможных методов финансирования национального организационного строительства, в частности по линии сотрудничества Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества, в пяти областях, где наиболее остро ощущается нехватка потенциала. Он отмечает, что это будет предусматривать взаимодействие с другими структурами системы Организации Объединенных Наций и внешними партнерами с целью выявления путей ликвидации нехватки потенциала, повышения уровня слаженности работы и затратоэффективности оказываемой помощи, а также достижения максимальных результатов (там же, пункт 35). **Консультативный комитет отмечает намерение Генерального секретаря продолжать работу над расширением спектра методов финанси-**

рования национального организационного строительства и ожидает получения более подробной информации по этому вопросу. Он особенно поддерживает меры по повышению уровня слаженности и затратоэффективности усилий по оказанию помощи.

С. Подотчетность

26. В своем предыдущем докладе Генеральный секретарь представил описание системы глобальных координаторов, которая поможет создать более подотчетную и предсказуемую систему задействования специалистов в тех областях, где наиболее остро ощущается нехватка потенциала (A/66/311-S/2011/527, пункты 55 и 56). В своем последнем докладе он излагает ряд разработанных с тех пор общих принципов, в основе которых лежит двухуровневая система подотчетности: координаторы по различным секторам на уровне Центральных учреждений и его специальные представители и координаторы-резиденты для разработки программ на страновом уровне и осуществления деятельности на местах (A/67/312-S/2012/645, пункт 36). Сектор обеспечения законности и правопорядка считался самой важной областью деятельности с учетом высокой потребности государств-членов в помощи системы Организации Объединенных Наций и мнения о том, что существующие механизмы не обеспечивают достаточной ясности и надлежащего уровня подотчетности. В этой связи Генеральный секретарь отмечает, что он принял решение о том, что Департаменту операций по поддержанию мира и ПРООН следует совместно выполнять функцию глобального координатора в секторе обеспечения законности и правопорядка (полиция, судебные органы и пенитенциарные учреждения) в постконфликтных и других кризисных ситуациях (там же, пункт 37). Поэтому в настоящее время ведется разработка объединенного плана работы и механизма финансирования в этом секторе, в том числе посредством совместного размещения персонала этих структур. **Консультативный комитет ожидает получения более подробной информации о концепции системы глобальных координаторов, ее применении и потенциале для повышения общей эффективности и результативности, в том числе посредством недопущения дублирования и частичного совпадения функций и обязанностей.**

V. Оперативность в финансовой и управленческой деятельности

27. В разделе IV своего доклада Генеральный секретарь подчеркивает важность своевременного оказания поддержки в деле укрепления потенциала в постконфликтных странах, с тем чтобы избежать риска возобновления конфликта, и последующей необходимости обеспечить наличие ресурсов для удовлетворения меняющихся потребностей. Он выдвигает ряд предложений по изменению существующей нормативной базы или процедур, в частности в отношении финансирования и комплектования штата полевых миссий, а также предложение об обеспечении более оперативного и четко отлаженного задействования персонала Секретариата для реагирования на «общеорганизационные чрезвычайные ситуации». Ниже рассматриваются административные и бюджетные последствия реализации этих предложений, которые, как указано вы-

ше, подробно проработаны не были, а также их связь с замечаниями Консультативного комитета, касающимися соответствующих вопросов.

А. Планирование и составление бюджета

28. В своем докладе Консультативная группа высокого уровня рекомендовала дать руководителям миссий право перераспределять 20 процентов ресурсов, выделяемых в бюджете на гражданский персонал (A/65/747-S/2011/85, пункт 61). В своем последнем докладе Генеральный секретарь, напротив, не предлагает конкретного порогового показателя для корректировок, а отмечает, что, по его мнению, главная задача состоит в том, чтобы облегчить процедуру изменения кадрового состава, когда это необходимо, в целях содействия выполнению предусмотренных мандатом задач в быстро меняющихся условиях на местах (A/67/312-S/2012/645, пункт 50). Он подчеркивает, что руководителям миссий следует более внимательно следить за тем, чтобы надлежащая структура кадрового состава обеспечивалась без каких-либо специальных изменений существующего бюджета. В ответ на запрос представителя Генерального секретаря разъяснили Консультативному комитету, что на текущий момент никаких конкретных нормативных или процедурных изменений не предлагается. Комитет был также проинформирован, что руководители миссий уже располагают гибкими возможностями в плане внесения временных изменений в структуру кадрового состава. Представители Генерального секретаря пояснили, что у руководителей миссий есть право временно переводить должности из одного подразделения их миссии в другое и временно изменять должностные функции в течение определенного финансового периода. В случае необходимости сохранить такие изменения в следующем финансовом периоде информация о них представляется на рассмотрение и утверждение Генеральной Ассамблеи в следующем предлагаемом бюджете миссии. Более подробная информация о существующих возможностях финансового маневрирования содержится в прилагаемой к настоящему докладу служебной записке от 2002 года, направленной Контролером Секретариата Организации Объединенных Наций главным административным должностным лицам всех миротворческих миссий. Согласно утверждениям представителей Генерального секретаря, Центральные учреждения Организации Объединенных Наций будут работать с миссиями для обеспечения того, чтобы они пользовались своим правом принимать соответствующие меры в случае изменения потребностей.

29. **Консультативный комитет просит Генерального секретаря более подробно разъяснить, как именно руководители миссий используют гибкие возможности для изменения кадрового состава гражданского компонента. Признавая необходимость учета меняющихся потребностей на местах, особенно в течение первого года деятельности миссии, Комитет подчеркивает важность обеспечения надлежащей сбалансированности между использованием существующих делегированных полномочий и обеспечением необходимой бюджетной дисциплины, подотчетности и внутреннего контроля. Комитет также отмечает необходимость включать в доклады об исполнении бюджета соответствующих миссий надлежащую информацию об этом и рекомендует Генеральной Ассамблее держать этот вопрос под постоянным контролем.**

30. Генеральный секретарь также ссылается на свой предыдущий доклад, в котором он предпринял попытку усовершенствовать стандартизированную модель финансирования миротворческих операций в первый год их существования, с тем чтобы четко предусмотреть возможность изменения кадрового состава гражданского компонента (A/67/312-S/2012/645, пункт 52). С тех пор Генеральной Ассамблеей была принята резолюция 66/264, в пункте 56 которой она постановила, что при любой дальнейшей доработке этой модели следует принимать во внимание оценку первого опыта ее применения при составлении первоначального бюджета Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС). Результаты оценки Генеральным секретарем этого опыта будут представлены Ассамблее на ее шестьдесят седьмой сессии в контексте доклада о ходе осуществления глобальной стратегии полевой поддержки. **Консультативный комитет подтверждает свое мнение, высказанное в пункте 217 его доклада, содержащегося в документе A/66/718 и подготовленного в рамках его анализа глобальной стратегии полевой поддержки, относительно того, что стандартизированная модель финансирования не должна использоваться в обход установленного бюджетного процесса и что она не должна применяться на начальном этапе развертывания новых миссий до завершения оценки ее применения для МООНЮС и рассмотрения ее результатов Генеральной Ассамблеей. Кроме того, любые предложения о внесении в эту модель изменений должны представляться на рассмотрение и утверждение Ассамблеи.**

В. Задействование потенциала

31. В своем последнем докладе Генеральный секретарь заявляет, что полевые миссии Организации Объединенных Наций нуждаются в механизмах, при помощи которых они могут привлекать необходимых специалистов. Однако зачастую возникает потребность в оперативной помощи специалистов в областях, которые являются уникальными для конкретной страны или региона, поэтому в Секретариате нет постоянной потребности в таких узких специалистах и в Организации Объединенных Наций они отсутствуют (A/67/312-S/2012/645, пункты 54 и 55). В этой связи он планирует опираться на существующие стратегии и механизмы. В частности, он заявил о своем намерении продолжать привлекать предоставляемый правительствами персонал в качестве командированных экспертов для выполнения краткосрочных и узкоспециальных функций, для осуществления которых специалисты постоянно не требуются или отсутствуют, при этом не должно быть никаких ожиданий в отношении их более долгосрочного трудоустройства в Организации Объединенных Наций (там же, пункт 56). Заработную плату такому персоналу по-прежнему выплачивает их правительство, а Секретариат выплачивает суточные участникам миссии и покрывает путевые и медицинские расходы, понесенные сотрудником за время командировки, а также выплачивает компенсацию в случае получения травмы, болезни или смерти в связи с выполнением служебных обязанностей.

32. В последнем обзорном докладе по миротворческим миссиям Консультативный комитет был проинформирован, что прикомандированные сотрудники, как правило, заполняют должности, связанные с обеспечением законности и правопорядка, в том числе в пенитенциарной системе и секторе правосудия (A/66/718, пункт 58). В ходе рассмотрения нынешнего доклада о гражданском

потенциале по его запросу Комитет был проинформирован, что в настоящее время в девяти миссиях задействовано 405 таких сотрудников, из них 346 — в пенитенциарной системе, а остальные 59 — в секторе правосудия. На момент завершения работы над настоящим докладом Комитет не смог подтвердить конкретные сведения о численности и гражданстве этих сотрудников, а также о том, в каких миссиях они задействованы. Генеральный секретарь предусматривает расширение использования этого механизма, с тем чтобы оно охватывало такие области деятельности, как обеспечение охраны и безопасности и другие ключевые области деятельности правительства.

33. Консультативный комитет напоминает, что более четко такая потребность сформулирована в его недавних рекомендациях, сделанных в контексте управления людскими ресурсами, в отношении общего кадрового планирования (A/67/545, пункты 8–13). В своем последнем докладе в целях обеспечения ясности и транспарентности и облегчения внесения коррективов в подкатегории расходов Генеральный секретарь также предлагает указывать расходы по персоналу, предоставляемому правительствами, в категории расходов на гражданский персонал, а не в категории оперативных расходов (A/67/312-S/2012/645, пункт 50).

34. Что касается различий между персоналом этой категории и безвозмездно предоставляемым персоналом категории II, то в ответ на запрос Комитет был проинформирован о том, что безвозмездно предоставляемый персонал категории II привлекается лишь для выполнения специальных функций на период до одного года или (если бюджет еще не утвержден) для оказания временной срочной помощи на срок до шести месяцев в случае утверждения новых и/или расширения уже существующих мандатов Организации. Кроме того, информация о безвозмездно предоставляемом персонале в представляемых бюджетах не приводится, а представляется Генеральной Ассамблее каждые два года в соответствии с требованиями, содержащимися в резолюциях 51/243 и 52/234 Ассамблеи.

35. Консультативный комитет напоминает, что в своей недавно принятой резолюции 66/264 Генеральная Ассамблея одобрила рекомендацию Комитета, касающуюся применения более четких критериев задействования предоставляемого правительствами персонала или гражданских сотрудников. Он также отмечает намерение Генерального секретаря в целях обеспечения применения в Секретариате четкого и единообразного подхода разработать инструкцию по найму такого персонала, которая будет рассмотрена Ассамблеей в рамках ее предстоящего анализа обзорного доклада Генерального секретаря об операциях по поддержанию мира. Комитет рекомендует представить подробную информацию о численности и гражданстве сотрудников из числа предоставляемого правительствами персонала, а также о том, в каких миссиях они задействованы, а также включать такую информацию в будущем в представляемые Ассамблее доклады по этому вопросу.

36. В разрабатываемой инструкции Генеральному секретарю следует провести более четкое различие между персоналом, предоставляемым правительствами, и безвозмездно предоставляемым персоналом категории II, использование которого строго зарегулировано Генеральной Ассамблеей в соответствии с положениями резолюций 51/243 и 52/234, наряду

с использованием других источников гражданского потенциала, в частности сотрудников Организации Объединенных Наций, работающих по временным контрактам, и внешних консультантов. Кроме того, Комитет считает, что необходимо приложить все усилия к тому, чтобы улучшить кадровое планирование на местах с целью обеспечить надлежащий кадровый состав и задействование надлежащих сотрудников, необходимых для выполнения предусмотренных мандатом задач и эффективного реагирования на изменения на местах. Задействование набора разных специалистов и механизмов должно быть полностью обоснованно с точки зрения предлагаемых бюджетов миротворческих миссий. В то же время Комитет поддерживает предложение Генерального секретаря повысить в этой связи прозрачность информации о гражданском кадровом потенциале посредством указания расходов, связанных с использованием такого предоставляемого государствами персонала, в категории расходов по гражданскому персоналу.

37. В своем последнем докладе Генеральный секретарь затрагивает вопрос о сравнительном преимуществе и необходимости выделять ресурсы тем исполнителям, которые способны наилучшим образом выполнить предусмотренную мандатом задачу. Он, в частности, упоминает Тимор-Лешти, где по мере свертывания миротворческой миссии предусмотренные мандатом задачи по наращиванию потенциала стали от ее имени выполняться различными структурами Организации Объединенных Наций, а также указывает, что этот опыт следует использовать в будущем (A/67/312-S/2012/645, пункт 61). В ответ на запрос Консультативный комитет получил подробные разъяснения в отношении примененной в Тиморе-Лешти практики, согласно которым миссия заключит соглашения о сотрудничестве в сфере оказания услуг по наращиванию потенциала и расширению функциональных возможностей национальной полиции, органов правопорядка и в сфере поощрения прав человека с ПРООН, Детским фондом Организации Объединенных Наций, Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), чтобы обеспечить выполнение предусмотренных мандатом задач до завершения миссии. **Консультативный комитет считает, что упомянутый случай скорее служит примером решения проблем, с которыми сталкивается Организация при передаче ответственности и функций по завершении миротворческой миссии, а не убедительным примером обеспечения того, чтобы ресурсы выделялись тем исполнителям, которые способны наилучшим образом выполнить предусмотренную мандатом задачу. Поэтому он предлагает Генеральному секретарю продолжить работу по выявлению других случаев, в которых можно было бы применить концепцию сравнительного преимущества, с тем чтобы обеспечить максимальную эффективность и результативность задействования потенциала и ресурсов, имеющихся в распоряжении организаций системы Организации Объединенных Наций.**

С. Модель общеорганизационной чрезвычайной ситуации

38. В ответ на рекомендацию Консультативной группы высокого уровня разработать модель, позволяющую более оперативно и стабильно задействовать

сотрудников Секретариата для реагирования на «общеорганизационные чрезвычайные ситуации» (A/65/747-S/2011/85, рекомендация 17), в последнем докладе Генерального секретаря предлагается создать механизм задействования персонала в чрезвычайных ситуациях, предусматривающий формирование резерва заранее отобранных и обученных кандидатов для оперативного задействования (A/67/312-S/2012/645, пункты 63–66). Генеральный секретарь отмечает, что, хотя в структурах Организации Объединенных Наций, занимающихся оказанием гуманитарной помощи, такие механизмы уже разработаны, у Секретариата часто возникают трудности с тем, чтобы достаточно быстро задействовать персонал в кризисной ситуации. Он указывает на задержки с поиском кадров и освобождением требующихся в кризисной ситуации сотрудников от исполнения текущих обязанностей, а также на трудности с заполнением образовавшихся в результате этого вакантных должностей. Даже если кадровые ресурсы задействованы, согласно утверждению Генерального секретаря, их невозможно удерживать в течение достаточного времени. Консультативный комитет высказывал аналогичные замечания в отношении временных назначений в своих предыдущих обзорных докладах об административных и бюджетных аспектах финансирования миссий по поддержанию мира (см. A/61/852, пункт 40, и A/62/781, пункт 38).

39. Предложение Генерального секретаря предусматривает использование механизма реестра, сформированного из заранее отобранных и обученных кандидатов для оперативного задействования (A/67/312-S/2012/645, пункт 65). Чтобы решить проблему отсутствия преемственности и проблему удержания персонала на местах в чрезвычайных ситуациях, Генеральный секретарь предлагает шире использовать, где это уместно, временные назначения (на периоды свыше трех месяцев). Генеральный секретарь отмечает, что он намерен представить более подробное предложение о создании и функционировании механизма задействования персонала в чрезвычайных ситуациях, а также связанных с этим потребностей в ресурсах (там же, пункт 66).

40. В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что предлагаемая схема функционирования этого механизма будет аналогична той, что была разработана для структур Организации Объединенных Наций, занимающихся оказанием гуманитарной помощи; в соответствии с этой схемой действующие сотрудники, заранее получившие от начальства разрешение на освобождение от выполнения текущих обязанностей, могут быть оперативно задействованы в случае возникновения чрезвычайной ситуации. Пока что нет конкретной информации о том, какие последствия это предложение будет иметь для более широкой системы управления людскими ресурсам и определенных аспектов рассматриваемой в настоящее время реформы, включая принятие мер по стимулированию мобильности, внесение изменений в механизм набора персонала на основе реестра и роль центральных контрольных органов. Кроме того, пока еще не изучены ни последствия для существующих правил и положений, включая те, которые касаются временного задействования сотрудников, ни потребности в ресурсах, необходимых для создания и использования реестра персонала для задействования в чрезвычайных ситуациях. **В этой связи Консультативный комитет отмечает, что механизм задействования персонала в чрезвычайных ситуациях, описанный Генеральным секретарем в последнем докладе, в настоящее время находится на этапе концептуальной разработки. Не высказывая на данном этапе никаких замечаний по суще-**

ству этого конкретного предложения, Консультативный комитет отмечает, что возникает ряд основных вопросов, которые требуют детальной проработки, в частности касающихся использования этого реестра и его связи с существующими механизмами найма персонала, проверки кандидатов на включение в реестр сотрудников для задействования в чрезвычайных ситуациях, потребностей в ресурсах, если таковые имеются, и правил, касающихся временного командирования. Комитет ожидает получить от Генерального секретаря соответствующее предложение.

Приложение

Служебная записка помощника Генерального секретаря, Контролера, главным административным должностным лицам миротворческих миссий

1. В настоящей служебной записке излагается политика в отношении порядка выделения средств на осуществление миротворческих миссий и подробно описываются обновленные и расширенные механизмы обеспечения гибкости, благодаря которым существенно расширяются полномочия и повышается ответственность главных административных должностных лиц в вопросах управления финансовыми ресурсами.

2. Обеспечение большей гибкости предусматривается в рамках меры 23 стратегии 3 программы реформ Генерального секретаря (A/51/950), связанной с обеспечением большей гибкости и повышением ответственности руководителей среднего звена, которая гласит, что Генеральный секретарь будет осуществлять меры для того, чтобы предоставить руководителям среднего звена максимально широкие полномочия, возложить на них ответственность и обеспечить их полную подотчетность в вопросах управления людскими и финансовыми ресурсами. В нем также учитывается рекомендация 169(е) Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира («доклад Брахи-ми», A/55/305-S/2000/809), согласно которой Секретариату следует провести обзор политики и процедур, регулирующих управление финансовыми ресурсами в полевых миссиях, в целях наделения полевых миссий гораздо большей гибкостью в управлении их бюджетами.

3. Такая бóльшая гибкость также дает миссиям средства для определения приоритетов в расходовании средств в зависимости от результативности проводимых ими мероприятий и эффективности выполнения ими своих мандатов. Ожидается, что главное административное должностное лицо формулирует такие управленческие решения в представляемых им документах об исполнении бюджета в рамках ориентированного на результат подхода к составлению бюджета и отчетности о его исполнении.

4. Распоряжение о выделении средств будет и впредь издавать директор Отдела финансирования операций по поддержанию мира. Они будут заноситься в Комплексную систему управленческой информации (ИМИС) в Центральных учреждениях и передаваться в миссии электронным способом в формате таблицы “Excel” для регистрации в системе учета “SUN”.

5. Выделение средств будет производиться по следующим трем категориям расходов:

Категория I: военный персонал (военные наблюдатели, воинские контингенты) и полицейский персонал (гражданская полиция и сформированные полицейские подразделения) [статьи 212–214 и 216]

Категория II: гражданский персонал (международные сотрудники, национальные сотрудники и добровольцы Организации Объединенных Наций) [статьи 221–223]

Категория III: оперативные расходы (временный персонал общего назначения, предоставляемый правительствами персонал, гражданские наблю-

датели за процессом выборов, консультанты, официальные поездки, помещения и объекты инфраструктуры, наземный транспорт, воздушный транспорт, морской транспорт, связь, информационные технологии, медицинское обслуживание, специальное оборудование, прочие предметы снабжения, услуги и оборудование, проекты с быстрой отдачей) [статьи 224–228 и 230–239]

6. Внутри каждой категории главное административное должностное лицо уполномочено перераспределять средства между различными статьями, соблюдая следующие ограничения:

а) нельзя превышать максимальную утвержденную численность военного и полицейского персонала (категория I);

б) необходимо соблюдать штатное расписание (число и уровень должностей) гражданского персонала (категория II);

с) объем средств, выделенных по статье 239 (проекты с быстрой отдачей) (категория III), не может быть увеличен без предварительного одобрения директора Отдела финансирования операций по поддержанию мира.

7. Перераспределение средств между категориями I, II и III требует предварительного одобрения директора Отдела финансирования операций по поддержанию мира. Запросы о таком перераспределении должны сопровождаться надлежащим обоснованием.

8. До начала нового финансового периода операций по поддержанию мира требуется осуществить следующие действия:

а) директор Отдела финансирования операций по поддержанию мира предоставляет главному административному должностному лицу информацию о распределении средств на весь 12-месячный период, которая соответствует подробной смете, представленной в бюджете, утвержденном Генеральной Ассамблеей;

б) после проведения консультаций с Департаментом операций по поддержанию мира (Управление поддержки миссий) главное административное должностное лицо определяет распределение бюджетных средств по учетно-стоимостным подразделениям (Центральных учреждений и полевых миссий);

с) главное административное должностное лицо предоставляет директору Отдела финансирования операций по поддержанию мира подробности его/ее решения о распределении бюджетных средств по статьям с разбивкой по учетно-стоимостным подразделениям Центральных учреждений и полевых миссий;

д) директор Отдела финансирования операций по поддержанию мира обеспечивает учет выделяемых средств в ИМИС;

е) главное административное должностное лицо обеспечивает учет распределения бюджетных средств по статьям с разбивкой по учетно-стоимостным подразделениям полевых миссий в системе “SUN” миссии.

9. В системе ИМИС будет отражена информация о выделении средств учетно-стоимостным подразделениям в Центральных учреждениях и полевых миссиях в целом. В системе “SUN” будет содержаться подробная информация о

средствах, выделенных учетно-стоимостным подразделениям полевых миссий. Доступ к сводной и подробной информации о распределении бюджетных средств (и расходов) по всем учетно-стоимостным подразделениям будет иметься в Центральных учреждениях и миссиях через механизм контроля за средствами с сентября 2002 года.

10. В конце каждого месяца главное административное должностное лицо будет сообщать директору Отдела финансирования операций по поддержанию мира о перераспределении средств, произведенных им в течение месяца между учетно-стоимостными подразделениями полевых миссий и между различными статьями. Директор Отдела финансирования операций по поддержанию мира обеспечивает учет этих перераспределений в системе ИМИС.

11. Каждый раз, когда главное административное должностное лицо решает произвести перераспределение средств между учетно-стоимостными подразделениями Центральных учреждений и полевых миссий в рамках всех категорий ассигнований, он/она информирует об этом директора Отдела финансирования операций по поддержанию мира, который обеспечивает учет таких перераспределений в системе ИМИС.

12. Подробная схема процесса первоначального выделения средств и их перераспределения в ходе исполнения бюджета представлена в приложении к настоящей служебной записке*.

13. В процессе исполнения бюджета и при осуществлении перераспределения средств главное административное должностное лицо должно учитывать первоначальное подробное распределение бюджетных средств, поскольку ему/ей предстоит представить подробное объяснение и обоснование фактических расходов.

14. Я убежден, что этот новый порядок, выработанный в ходе проведения обширных консультаций и сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами, позволит всем нам в рамках соответствующих сфер ответственности лучше работать в интересах миротворческих миссий и содействовать их реализации. Если вам когда-либо потребуется разъяснение в связи с этим новым порядком, не стесняйтесь обращаться ко мне.

* Приложение к настоящей записке хранится в Секретариате и может быть предоставлено для ознакомления.