



Восьмая сессия

Пункт 48

ОРГАНИЗАЦИЯ СЕКРЕТАРИАТА

Доклад Генерального Секретаря

I. Введение

1. Вопрос об организации Секретариата был предметом дебатов в Пятом комитете на шестой и седьмой сессиях Генеральной Ассамблеи и несколько раз обсуждался в Консультативном комитете по административным и бюджетным вопросам в течение того же промежутка времени. На своей шестой сессии Генеральная Ассамблея при обсуждении организации Экономического и Социального департаментов и Управления технической помощи, равно как и взаимоотношений между ними, расширила объем того обследования, которое должно было быть сделано по организационной форме Секретариата, и поручила Генеральному Секретарю изучить всю структуру и функции соответствующих трех подразделений Секретариата, а также систему координации между ними в связи с более обширной реорганизацией Секретариата.

2. Во исполнение указанного поручения первый Генеральный Секретарь представил Генеральной Ассамблее на ее седьмой сессии меморандум об организации Секретариата,^{1/} в котором дал обзор работы последнего, указал на те области, где может быть осуществлена экономия, высказался за перегруппировку работы и предложил новую структуру

^{1/} См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, седьмая сессия, Приложения, пункт 69, документ A/2214, часть I.

центральной организации Секретариата. Согласно предложению Генерального Секретаря теперешняя система департаментов должна была бы быть, в общем, сохранена, но департаменты должны были бы быть сгруппированы под руководством трех заместителей Генерального Секретаря. Таким образом, согласно этому плану существовал бы заместитель по политическим и публичным вопросам, другой заместитель по экономическим и социальным вопросам и третий - по вопросам административных служб и конференций. Этот доклад не был окончательно рассмотрен на седьмой сессии, и в резолюции 681A(VII) Генеральной Ассамблеи Генеральному Секретарю было предложено представить восьмой сессии доклад по вопросу о реорганизации Секретариата. Тем временем г-н Трюгве Ли оставил службу, и 10 апреля 1953 г. вступил в должность я. В своем заявлении Пятому комитету 30 сентября 1953 г., которое было основано на опыте, приобретенном в течение первых месяцев моего пребывания в должности, я высказал уверенность, что могут быть приняты меры к достижению большей целесообразности и планомерности, если удастся развить большую степень эластичности при использовании персонала, которая одна обеспечит возможность большей экономии при несении соответствующего бремени. В то время я еще не мог сделать никаких конкретных предложений.

3. Подготовительная комиссия, составляя свой доклад об организации Секретариата, утвержденный впоследствии - в 1946 году - Генеральной Ассамблеей, руководствовалась отчасти специальными организационными потребностями, вытекающими из необходимости проведения в жизнь Устава Организации Объединенных Наций, а отчасти - административными концепциями и практикой различных государств-членов Организации. Организованный таким образом Секретариат проработал к настоящему времени уже почти восемь лет. Во многих отношениях он функционировал плавно и эффективно. Но теперь прошло уже достаточно времени и накопился достаточный опыт для того, чтобы можно было пересмотреть некоторые из тех предпосылок, на основе которых Секретариат организован, и дать новую оценку его структуре, учитывая специальный характер его работы.

/4. Согласно

4. Согласно статье 7 Устава Секретариат учреждается в качестве одного из главных органов Организации Объединенных Наций. В главе XV Устав дает указания относительно статуса и основных политических обязанностей Секретариата и Генерального Секретаря как главного административного должностного лица Организации. В более обширной системе тех органов, которые, вместе взятые, образуют семью Организации Объединенных Наций, Секретариат занимает свое особенное место и имеет свои особые обязанности. Хороший и работоспособный Секретариат, работающий, как теперь, круглый год, должен играть важную роль, давая советы и оказывая помощь межправительственным органам Организации Объединенных Наций при выполнении их решений и поддерживая постоянные сношения с правительствами членов Организации и общественностью.

5. Общий объем работы Секретариата определяется обязанностями, возникающими в результате согласных усилий правительств членов Организации к разрешению кратковременных проблем и проблем, относящихся также к отдаленному будущему, представляющих обоюдный интерес, с помощью находящихся в распоряжении этих правительств учреждений в пределах семьи Организации Объединенных Наций. Работа Секретариата должна выполняться самым эффективным и экономным образом, но интересам членов Организации и самому духу Устава противоречило бы допущение такого положения, когда экономия стала бы самоцелью. Экономия должна быть результатом наибольшей, по возможности, эффективности и постоянной самокритики, касающейся тех методов, при помощи которых выполняются различные задачи. Долг правительств членов Организации - внимательно рассмотреть вопрос о том, какое равновесие должно быть установлено между обязанностями, которые должны возлагаться на Секретариат, и стремлением к сокращению расходов. В этом отношении Генеральный Секретарь также имеет свои обязательства. Он обязан обращать внимание на те задачи, которые приобретают характер устарелых, обеспечивая возможность сокращения рабочей нагрузки, и на возможные возражения, по административным или иным мотивам, против принятия новых предложений. Таким образом на нем лежит обязанность

/обращать

обращать внимание членов Организации в Генеральной Ассамблее и других органах на те важные потребности в новых мероприятиях, которые, по его мнению, возникают.

6. Таким образом, рассмотрение вопроса об организации Секретариата должно происходить при полном признании основных обязанностей последнего как одного из главных органов для выполнения целей Организации Объединенных Наций. Необходимо также признать динамический характер этой задачи, с которым связана необходимость как работы в новых направлениях, так и пересмотра прежних решений, первоначальное значение которых уменьшается вследствие позднейших событий.

7. Поэтому, высказываемые в настоящем докладе мнения и выводы, которые в нем делаются, являются выражением подхода к экономии не с финансовой точки зрения, а с точки зрения самого существа проблемы. Я убежден, что этот подход, при котором учитываются одинаково и необходимость наибольшей, по возможности, эффективности и необходимость полного удовлетворения требований развивающейся политики Организации Объединенных Наций, есть самый правильный подход также и к проблеме бюджетных сбережений.

8. Специальные обязанности Секретариата и его место в семье Организации Объединенных Наций ставят такие административные проблемы, параллельных которым нет в администрации государства. Генеральный Секретарь обязан обеспечить посредством своей политики набора служащих равномерное и широкое географическое распределение в пределах Секретариата. При выполнении этой обязанности Генеральный Секретарь неизбежно встречается с трудными административными проблемами и с необходимостью надлежащего сбалансирования различных категорий опыта и подходов. Совершенно очевидно, также, что широкое географическое распределение создает много таких проблем укомплектования, которых не существует в системах гражданской службы различных государств. Эти факторы должны учитываться при рассмотрении проблемы эффективности и надлежащей администрации в Секретариате Организации Объединенных Наций. Политика Генерального Секретаря, который, согласно Уставу,

/обязан

обязан производить назначения даже на самые высшие посты в Секретариате, должна определяться основными административными соображениями. Вместе с тем, он должен, имея в виду самые интересы надлежащей администрации, пытаться достичь наибольшей, по возможности, степени постоянства. Назначая на должности, он обязан обеспечивать широкое географическое распределение, но должен, при этом, помнить, что, хотя Секретариат и является орудием политической организации, в Уставе не имеется в виду, что политические соображения, совершенно уместные в других органах Организации Объединенных Наций, должны причинять ущерб независимости и подлинно международному характеру Секретариата или открывать возможность недопустимых влияний на политику Генерального Секретаря в отношении персонала.

II. Общие соображения

9. Приняв за основу доклад первого Генерального Секретаря, я приступил в первые же дни своего пребывания в должности к изучению административных мероприятий, которые можно было бы осуществить, чтобы увеличить эффективность и достичь экономии, а также обеспечить хорошо сбалансированное распределение обязанностей в интересах надлежащей администрации. Вскоре же я пришел к убеждению, что необходимо расширить данное обследование администрации, и по этому соображению предложил, в июле, произвести некоторые детальные обследования в пределах каждого департамента. Далее, в течение следующих месяцев я внимательно наблюдал работу Секретариата как до, так и во время сессий Генеральной Ассамблеи, расширив, таким образом, персональный базис для своего обследования, которое производится с помощью специальной рабочей группы под моим председательством.

10. Основные выводы, к которым я пришел и которые подтвердили опыт, накопленный мною в других административных учреждениях, таковы, что, во-первых, придание Секретариату такой целесообразности и плановости, которые повели бы к значительной экономии, не возможно без обследования его основных задач и, во-вторых, никакая такая экономия не возможна без развития большей гибкости при использовании персонала

/как

как внутри различных организационных подразделений, так и между ними

11. В обоих случаях намечаемые изменения требуют времени. В первом случае, следует произвести тщательное обследование тех обстоятельств, при которых выполнение различных задач стало обязанностью Организации Объединенных Наций и Секретариата, а также выяснить, в какой мере изменилась нужда в выполнении специальных программ и как лучше всего приступить к новой трактовке различных категорий работы. В некоторых случаях никакая эффективная мера не будет возможна без представления вопроса Генеральной Ассамблее или другим органам, ответственным за первоначальные решения. Что касается гибкости, то совершенно очевидно, что улучшение административной техники должно быть результатом непрерывных усилий в течение некоторого периода времени и не может быть осуществлено просто распоряжением.

12. В настоящем докладе я хочу представить вниманию Генеральной Ассамблеи, в надежде, что она укажет мне свое мнение и даст руководящие указания, основные черты той политики в отношении строения Секретариата, которой я имею в виду придерживаться, равно как и несколько практических задач, которые должны быть выполнены.

/Ш. Общая

III. Общая структура Секретариата

13. Мой предшественник в должности Генерального Секретаря в своем меморандуме Генеральной Ассамблее (A/2214) заявил, что организационный план, составленный Подготовительной комиссией "был составлен для начального периода существования Организации". Разделение Секретариата на восемь департаментов и Административный секретариат Генерального Секретаря соответствовало потребностям в организациях обслуживания и, вообще, удовлетворяло нужды Организации Объединенных Наций во всех других отношениях.

14. Опыт показал, что в одной или двух областях теперь наступило время произвести некоторые изменения в организационной структуре.

15. Оставляя в стороне на время вопрос о центральной организации Секретариата на ее высших ступенях, я считаю, что следующие изменения в его структуре будут способствовать большей эффективности Секретариата тем, что благодаря им уточнятся полномочия по управлению и будет облегчена выработка общих руководящих принципов, а также планирование и согласование программ работы и использования персонала.

16. В настоящее время Генеральному Секретарю оказывает непосредственное содействие в работе его Административный секретариат. Я считаю, что тот же самый статус должен быть предоставлен еще трем бюро, которые также должны находиться под непосредственным и личным управлением Генерального Секретаря. Эти три бюро следующие: Бюро кадров, которое заменит нынешнее Управление кадров, Финансовое бюро, которое заменит нынешнее Финансовое управление, и Правовое бюро, которое заменит нынешний Правовой департамент. Ныне существующий Департамент административных и финансовых служб будет упразднен как отдельный департамент.

/17. На указанной

17. На указанной основе Административный секретариат Генерального Секретаря будет попрежнему выполнять свои функции по содействию Генеральному Секретарю в пределах, изложенных в Административном справочнике, том I, глава II. Контроль Генерального Секретаря в вопросах персонала и в финансовых вопросах будет, таким образом, более непосредственным, а статус должностных лиц, на которых будут возложены обязанности по этим вопросам и которые будут действовать непосредственно от имени Генерального Секретаря, в отношении основных департаментов и департаментов обслуживания - уточнится. Точно так же создание Правового бюро вместо Правового департамента будет более соответствовать его назначению по предоставлению юридических заключений Генеральному Секретарю и по представительству Генерального Секретаря в правовых вопросах. Сосредоточение административных обязанностей в центре приведет к упрощению процедуры и благоприятно отзовется на ходе каждодневной работы по управлению Секретариатом. Таким образом, предложенная реорганизация приведет также и к экономии.

18. Что касается других департаментов, то я рекомендую следующие изменения. Экономический и Социальный департаменты, во главе которых уже теперь находится один Помощник генерального секретаря, должны быть преобразованы в единый департамент со всем тем, что такого рода преобразование влечет за собой. Департамент конференции и общих служб должен быть разделен на два управления: Департамент конференций и Бюро общих служб. Департамент по делам политическим и Совета Безопасности, Департамент по делам опеки и информации о самоуправляющихся территориях и Департамент информации должны попрежнему оставаться отдельными департаментами. Наконец, Управление технической помощи, которое занимает особое положение в Организации должно попрежнему оставаться независимой единицей. Тесное согласование Управления технической помощи с новым Экономическим и Социальным департаментом должно находиться под непосредственным наблюдением Генерального Секретаря.

/19. Необходимость

19. Необходимость в тесном контакте при работе нынешних Экономического и Социального департаментов оправдывает их более тесную связь, которая приведет к большей административной эффективности и к лучшему обслуживанию нужд Экономического и Социального Совета. В настоящее время трудно сказать, в какой мере эти изменения приведут к экономии, но, во всяком случае, будут заложены основы рационального развития этих департаментов, которое создаст возможность достижения экономии благодаря объединению их работы. Те же причины говорят в пользу слияния Управления технической помощи с Экономическим и Социальным департаментом. Если я не предлагаю такого изменения, то это потому, что я считаю, что возможные преимущества с точки зрения согласования и эффективности значительно перевешиваются неудобством отсутствия независимой единицы, которая ведала бы этой специальной отраслью деятельности и которая вела бы широкую работу в странах, входящих и не входящих в Организацию Объединенных Наций, поддерживая рабочие взаимоотношения с другими программами технической помощи, как входящими так и не входящими в систему Организации Объединенных Наций. Размеры нынешнего Департамента конференций и общих служб таковы, что они создают некоторые административные затруднения. Поскольку ныне Секретариат размещен в постоянных помещениях Центральных учреждений и поскольку характер его работы и распределение помещений прочно установились, желательность единого департамента по обслуживанию конференций и по общему обслуживанию исчезла.

20. Изложенные выше планы требуют известных изменений в распределении обязанностей между различными департаментами, а также в административном управлении; эти изменения также потребуют перемещения некоторых отдельных служб, как например - библиотечных служб и Бюро по обслуживанию на местах. Я не считаю необходимым входить в подробности такого рода изменений, так как эти вопросы лучше всего смогут быть урегулированы с учетом взглядов Генеральной Ассамблеи на существо основных предложений, которые здесь мною делаются.

IV . Изменения в центральном управлении Секретариата

21. Я теперь перехожу к вопросу о центральной организации Секретариата на его верхних ступенях. Согласно нынешней структуре, имеются две группы старших должностных лиц, работающих под руководством Генерального Секретаря, а именно, группа помощников Генерального Секретаря и группа главных директоров. Первоначально было намерение создать в лице помощников Генерального Секретаря группу должностных лиц, которые, вообще говоря, представляли бы государства-члены Организации на высших ответственных должностях и которые, помимо своих обязанностей по возглавлению департаментов, представляли бы Генерального Секретаря при отдельных государствах-членах Организации и при группах таких государств. Состоявшие при них главные директора должны были функционировать в качестве административных должностных лиц, на обязанности которых лежало руководство работой отдельных департаментов. Опыт показал, однако, что создание постоянных представительств отдельных государств при Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций открыло возможности непрерывного и тесного контакта между Генеральным Секретарем, лично, и различными правительствами. Таким образом работа помощников Генерального Секретаря в широкой степени свелась к управлению различными департаментами. С моей точки зрения, такого рода положение трудно оправдать.

22. Исходя из вышеизложенных соображений, я полагаю, что реорганизованные департаменты должны возглавляться одной группой должностных лиц, вместо двух. Обязанности должностных лиц, которые будут занимать эти новосозданные посты, будут главным образом административными по своему характеру, как это имеет место в отношении главных директоров. Те обязанности политического характера, выполнение которых в определенных районах или по определенным вопросам на них будет возложено, будут, в соответствии с принципами Устава, выполняться на основании делегации полномочий Генерального Секретаря.

/Таким образом,

Таким образом, их политические обязанности будут явно выполняться под личной ответственностью Генерального Секретаря. Новые должностные лица, в свете указанных выше функций, должны были бы именоваться вице-секретарями.

23. Основной оклад содержания вице-секретарей должен быть тем же самым, что и нынешний основной оклад содержания главного директора. Однако может оказаться необходимым дополнить вознаграждение вице-секретарей специальными надбавками. Эти надбавки должны назначаться с учетом обязанностей и положения вице-секретарей сравнительно с обязанностями и положением административных глав и старших должностных лиц специализированных учреждений в системе Организации Объединенных Наций. Следует также считаться с особыми обязанностями глав некоторых департаментов Секретариата. Наконец, может быть признано желательным предоставить Генеральному Секретарю возможность принимать во внимание также и особую квалификацию кандидатов на должность вице-секретаря.

24. В свете опыта может оказаться необходимым, в исключительных случаях, например, в том, что касается нового Экономического и Социального департамента, прикомандировать в помощь вице-секретарю заместителя вице-секретаря. Может также в дальнейшем возникнуть необходимость в одном или двух вице-секретарях без портфеля, которые явятся советниками при Генеральном Секретаре по особым вопросам.

25. С учетом последнего из вышеприведенных соображений, представляется затруднительным уже теперь сказать, насколько число старших должностных лиц сократится в результате этих предложений. Некоторое сокращение в их числе конечно будет иметь место, но экономия будет главным образом достигнута, как и в других случаях, благодаря улучшению административной организации, скорее чем благодаря сокращению числа должностей.

/ 26. Как я уже

26. Как я уже говорил, мой предшественник в своем докладе об организации Секретариата, представленном седьмой сессии Генеральной Ассамблеи, предложил создать три должности заместителей Генерального Секретаря вместо существующих должностей помощников Генерального Секретаря. Каждый из этих трех заместителей Генерального Секретаря должен был заведывать группой департаментов под общим руководством Генерального Секретаря. Обдумав этот вопрос, я нашел, что для такого рода реорганизации нет достаточно причин, ибо создание новых промежуточных должностей между Генеральным Секретарем и департаментами может усложнить процедуру работы, без того чтобы из него вытекали существенные преимущества либо с политической, либо с административной точки зрения. Впрочем, я хотел бы сделать оговорку по одному пункту. Если опыт покажет, что предложенная реорганизация окажется чрезмерно громоздкой и будет требовать большой затраты времени у Генерального Секретаря, то может оказаться желательным создать одну должность заместителя Генерального Секретаря. Я делаю эту оговорку только самым общим образом, а не в качестве предложения.

V . Выводы

27. Базируясь на вышеизложенных принципах и организации и с полным сотрудничеством со стороны различных органов Организации Объединенных Наций, о котором идет речь выше в настоящем докладе, я надеюсь оказаться в состоянии сократить общий бюджет Организации Объединенных Наций на один миллион долларов в течение предстоящего финансового года. Точные размеры сбережений в средствах могут быть выяснены только по мере того, как будет производиться пересмотр работы Секретариата, и в свете решений других органов Организации Объединенных Наций, поскольку они касаются рабочей нагрузки.

28. Упразднение должностей, связанное с этой процедурой реорганизации и пересмотра, не затронет существующий персонал в сколько нибудь значительной мере. Упразднение должностей в большинстве случаев может происходить на основе нормального оборота персонала.

29. Я уже упоминал выше о специальных обязанностях, лежащих на Секретариате, как на одном из главных органов Организации Объединенных Наций, о месте Секретариата в системе Организации Объединенных Наций и о специальных административных проблемах, возникающих в связи с его международным характером. Я также подчеркивал, что деятельность Организации Объединенных Наций носит динамический характер, который требует прекращения тех родов деятельности, которые становятся устарелыми, и развития ее в новых областях. Важным аспектом проблемы эластичности Секретариата является его способности быстро и надлежащим образом приспособляться к изменениям в тех нуждах, которые обслуживаются Организацией Объединенных Наций.

30. Излагаемые в настоящем докладе предложения имеют своей целью создание основы для здоровой администрации при наилучшей возможной координации различных родов деятельности Секретариата. Этот подход всецело покоится на соображениях существа и эффективности.

/ Я уже указал,

Я уже указал, что эти предложения, вместе с пересмотром задач, принимаемых на себя Организацией Объединенных Наций, который должен происходить при полном сотрудничестве заинтересованных органов, а также постепенное развитие гибкости в административной процедуре и в использовании персонала, вероятно приведут к значительной экономии. Это - важно, но экономия, к которой мы стремимся и которую мы предусматриваем, явится результатом отнюдь не политики сворачивания, а политики, направленной на выполнение при наименьшей возможной затрате задач Секретариата, по мере того как они возникают в связи с общим развитием Организации Объединенных Наций.

31. Я не затрагивал в моем докладе тех важных организационных проблем, которые связаны с согласованием работы Секретариата в Центральных учреждениях с работой, например, региональных комиссий или Верховного комиссара по делам беженцев. Решение этих вопросов будет зависеть от позиции, занятой по обсуждаемым здесь вопросам. Эти вопросы и другие смежные проблемы подлежат дальнейшему изучению и результаты его будут доложены Генеральной Ассамблее на ее ближайшей очередной сессии.
