



Distr.
GENERAL

A/C.5/52/12
28 October 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия
ПЯТЫЙ КОМИТЕТ
Пункт 143 повестки дня

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ
СЛУЖБ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА

Письмо Генерального секретаря от 23 октября 1997 года
на имя Председателя Пятого комитета

В ходе обсуждений в Пятом комитете пункта 141 повестки дня на пятьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи были подняты вопросы по некоторым аспектам резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи от 29 июля 1994 года, и в частности вопрос о роли, которую играют директивные органы в получении и обсуждении докладов о деятельности Управления служб внутреннего надзора.

Заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора обратил мое внимание на высказанные рядом делегаций мнения, в отношении которых я запросил заключение Юрисконсультанта, с тем чтобы ознакомить с ним членов Пятого комитета.

Прилагаемый меморандум Юрисконсультанта содержит юридическое заключение, которое я имею честь препроводить через Вас Пятому комитету для информации. Надеюсь, что оно прояснит вопросы и, тем самым, окажется полезным для текущей работы Пятого комитета.

Кофи А. АННАН

ПРИЛОЖЕНИЕ

Прения в Пятом комитете по вопросу о толковании резолюции 48/218 В
Генеральной Ассамблеи

Меморандум Юрисконсульта от 9 октября 1997 года
на имя начальника Канцелярии

1. Настоящий меморандум касается Вашей записки от 22 сентября 1997 года, препровождавшей копию меморандума г-на Пашке от 12 сентября 1997 года на имя Генерального секретаря и содержавшей просьбу о вынесении нами заключения относительно толкования резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблее, которой Ассамблея учредила Управление служб внутреннего надзора, и в частности относительно выполнения рекомендаций УСВН, выносимых во исполнение этой резолюции.

2. В своем меморандуме от 12 сентября 1997 года г-н Пашке отметил, что между делегациями в Пятом комитете существуют разногласия относительно толкования УСВН резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблее. Г-н Пашке заявил, что, по его мнению, доклады по конкретным подразделениям, подготовленные УСВН в порядке надзора в текущем рабочем периоде, и годовой доклад УСВН, охватывающий период с 1 июля 1995 года по 30 июня 1996 года, "представлялись" или "препровождались" руководящим органам "главным образом для информации, а не для одобрения содержавшихся в них рекомендаций УСВН [и что поэтому] нет необходимости откладывать выполнение этих рекомендаций до их одобрения Генеральной Ассамблеей в той или иной форме". Однако в отношении доклада Генерального секретаря об укреплении механизмов внутреннего надзора в оперативных фондах и программах (А/51/801) от 20 февраля 1997 года г-н Пашке подчеркнул, что доклад был подготовлен в соответствии с содержащимися в резолюции 48/218 В детальными инструкциями, касающимися его подготовки и представления, и что "Генеральный секретарь препроводил его Генеральной Ассамблее для рассмотрения и, как он ожидал, принятия по нему положительного решения, которое способствовало бы выполнению самостоятельными фондами и программами – в сотрудничестве с УСВН – рекомендаций, направленных на укрепление внутреннего надзора" [выделено автором]. Г-н Пашке запросил заключение по вышеизложенным проблемам.

Резюме

3. Что касается рекомендаций, содержащихся в докладах УСВН по конкретным подразделениям, то из формулировки пункта 5с(у) резолюции 48/218 В ясно следует, что рекомендации подлежат представлению руководителям программ для их выполнения и что впоследствии Генеральная Ассамблея информируется о принятых в связи с ними мерах. Поскольку годовой доклад УСВН содержит всеобъемлющий обзор деятельности УСВН за отчетный период, в том числе резюме рекомендаций, вынесенных в докладах УСВН по конкретным подразделениям, которые представлены руководителям программ для выполнения содержащихся в них рекомендаций, это ясно указывает на то, что годовой доклад препровождается Генеральной Ассамблее для информации. Что касается доклада Генерального секретаря об укреплении механизмов внутреннего надзора в оперативных фондах и программах (А/51/801) от 20 февраля 1997 года, то, как представляется, если существующих полномочий оперативных фондов и программ достаточно для выполнения ими конкретных рекомендаций, содержащихся в этом докладе, руководящие органы этих фондов и программ вполне могут принять решение о выполнении этих рекомендаций до утверждения или одобрения любой из рекомендаций Генеральной Ассамблеей в той или иной форме.

Анализ

Доклады УСВН по конкретным подразделениям

4. Генеральная Ассамблея учредила УСВН "под руководством Генерального секретаря" для оказания ему помощи "в выполнении им своих обязанностей по внутреннему надзору в отношении ресурсов и персонала Организации". В отношении выполнения рекомендаций УСВН и процедур отчетности пункт 5с(у) резолюции 48/218 В предусматривает, что:

"а. По завершении любых ревизий, инспекций или расследований, проведенных Управлением в соответствии с его мандатом, определенным в настоящей резолюции, Управление представляет доклады о такой работе соответствующим руководителям программ в соответствии с процедурами передачи, утверждения рекомендаций и разрешения споров, которые будут разработаны Генеральным секретарем".

Такие процедуры были установлены Генеральным секретарем в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/273 от 7 сентября 1994 года, которые, в частности, предусматривают, что:

"[р]уководители соответствующих программ имеют возможность своевременно рассмотреть такие доклады, дать им оценку и принять в связи с ними соответствующие меры, как это определено Управлением ... Заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора сообщает Генеральному секретарю о тех рекомендациях, с которыми руководители соответствующих программ выразили свое несогласие, для принятия по ним окончательного решения ... Руководители программ обеспечивают незамедлительное выполнение окончательных рекомендаций и ежеквартально отчитываются перед Управлением о ходе их выполнения" (см. пункты 20-22).

5. Пункт 5с(у) резолюции 48/218 В предусматривает далее, что:

"б. Управление по мере необходимости, но не реже двух раз в год, представляет Генеральному секретарю доклады об исполнении рекомендаций, представленных руководителям программ, в соответствии с упомянутыми выше процедурами;" [выделено автором];

"с. Генеральный секретарь содействует оперативному и эффективному выполнению утвержденных рекомендаций Управления и информирует Ассамблею о принятых в связи с ними мерах;" [выделено автором].

6. Таким образом, из формулировки пункта 5с(у) резолюции и бюллетеня Генерального секретаря ST/SGB/273 ясно следует, что доклады УСВН по конкретным подразделениям представляются руководителям программ для выполнения содержащихся в них рекомендаций и что впоследствии Генеральная Ассамблея информируется о мерах, принятых руководителями программ во исполнение этих рекомендаций. Насколько мы понимаем, такое толкование соответствует нынешней практике.

Годовой доклад УСВН

7. Требование о выпуске годового доклада УСВН содержится в пункте 5е(ii) резолюции 48/218 В, в котором Генеральная Ассамблея предусматривает, что УСВН "также представляет Генеральному секретарю – для передачи в полученном виде Ассамблее вместе с отдельными замечаниями, которые Генеральный секретарь считает необходимыми сделать –

ежегодный аналитический и сводный доклад о своей деятельности за год". В пункте 28 бюллетеня Генерального секретаря ST/SGB/273 определяется восемь категорий информации, подлежащей включению в годовой доклад, в том числе изложение всех окончательных рекомендаций относительно мер по исправлению положения, вынесенных Управлением в отчетный период, и рекомендаций, которые содержатся в предыдущих докладах, но по которым приняты не все меры по исправлению положения. Поскольку годовой доклад содержит, в частности, всеобъемлющий обзор деятельности УСВН за отчетный период, в том числе резюме рекомендаций, вынесенных в докладах УСВН по конкретным подразделениям, которые представлены руководителям программ для выполнения содержащихся в них рекомендаций, это ясно указывает на то, что годовой доклад препровождается Генеральной Ассамблее для информации.

Доклад об укреплении механизмов внутреннего надзора в оперативных фондах и программах

8. УСВН уполномочено заниматься вопросами, "охва[тывающими] ресурсы и персонал Организации, что включает самостоятельные органы" (ST/SGB/273, пункт 1, выделено автором). В этой связи в пункте 11 своей резолюции 48/218 В Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее "после консультаций с исполнительными советами оперативных фондов и программ Организации Объединенных Наций подробный доклад, содержащий рекомендации в отношении осуществления настоящей резолюции в той части, в какой она относится к функциям внутреннего надзора таких фондов и программ, включая методы, посредством которых Управление служб внутреннего надзора могло бы оказывать помощь таким фондам и программам в укреплении их механизмов внутреннего надзора". Кроме того, пункт 6 бюллетеня Генерального секретаря ST/SGB/273 предусматривает, что при осуществлении своих полномочий в отношении самостоятельных органов УСВН "вырабатывает механизмы укрепления внешнего надзора, как это предусмотрено в пункте 11 резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи".

9. В соответствии с пунктом 11 резолюции 48/218 в УСВН – по просьбе Генерального секретаря – подготовило доклад Генерального секретаря об укреплении механизмов внутреннего надзора в оперативных фондах и программах (A/51/801) от 20 февраля 1997 года ("доклад"), который был представлен Генеральной Ассамблее (см. пункт 1 доклада). Доклад охватывал "оперативные фонды и программы", перечисленные в его пункте 6, и содержал восемь рекомендаций относительно методов работы служб внутреннего надзора оперативных фондов и программ, хотя при этом было оговорено, что эти рекомендации подготовлены без ущерба для предусмотренных в резолюции 48/218 В независимости и полномочий УСВН в выполнении им своих обязанностей (см. пункт 2 доклада).

10. Если сформулировать кратко, то восемь рекомендаций предусматривают, в частности, что: руководящие принципы УСВН в отношении контроля и оценки программ должны быть приняты в качестве минимальных требований и реализованы этими фондами и программами (рекомендация 1); следует рассмотреть возможность создания в более крупных фондах и программах отдельных инспекционных групп (рекомендация 2); большинство фондов и программ не имеют подразделений по проведению расследований, и эту проблему следует решить либо путем создания группы по расследованиям в рамках оперативных фондов и программ, либо путем использования услуг Секции УСВН по расследованиям, причем в этом случае фонды и программы должны выделять ресурсы в бюджет этой Секции (рекомендация 3); следует официально оформить и упорядочить сотрудничество между группами по надзору (рекомендация 4); фондам и программам следует выработать механизм постоянного контроля за выполнением рекомендаций (рекомендация 5); процедуры отчетности должны быть приведены в соответствие с процедурами, установленными для УСВН (рекомендация 6); годовой доклад УСВН должен дополняться докладом, содержащим сводную информацию о проблемах каждого оперативного фонда и

программы в области внутреннего надзора (рекомендация 7); и следует предоставить УСВН право запрашивать у подразделений внутреннего надзора или соответствующих административных руководителей любую относящуюся к делу информацию и получать такую информацию (рекомендация 8). Следует отметить, что содержащиеся в докладе рекомендации "были разработаны в целях содействия Ассамблее в выработке политики в области надзора, подлежащей осуществлению руководящими органами соответствующих фондов и программ" (см. пункт 2 доклада).

11. Проанализировав рекомендации, изложенные в докладе, мы пришли к мнению, что, хотя одни рекомендации, например рекомендации 7 и 8, как представляется, требуют одобрения со стороны Генеральной Ассамблеи или предоставления дополнительных полномочий для их выполнения, нормативные документы оперативных фондов и программ могут наделять их достаточными полномочиями для выполнения других рекомендаций, например рекомендации 5. Однако в связи с вопросом о том, какие рекомендации, возможно, требуют одобрения со стороны Ассамблеи, встает вопрос о полномочиях оперативных фондов и программ, который выходит за рамки данного заключения. Кроме того, даже когда установлено, что такие полномочия существуют, каждый оперативный фонд или программа самостоятельно решает, приступать ли к выполнению таких рекомендаций до их рассмотрения Генеральной Ассамблеей.

12. Поэтому, как представляется, в отношении тех рекомендаций, для выполнения которых оперативные фонды и программы имеют соответствующие полномочия, руководящие органы этих фондов и программ вполне могут принять решение о том, что их следует выполнять. В этой связи в пункте 5 доклада отмечается, что:

"[в] период подготовки настоящего доклада несколько фондов и программ приняли меры по укреплению их служб внутреннего надзора либо путем создания новых или структурной перестройки своих существующих подразделений, выполняющих функции по внутреннему надзору, либо путем принятия мер по обеспечению более тесного сотрудничества с Управлением. Например, Совет управляющих ЮНЕП в своем решении 18/46 от 25 мая 1995 года выразил пожелание работать в тесном контакте с Управлением и просил Директора-исполнителя выработать и принять в консультации с Управлением конкретный план действий в целях предотвращения разбазаривания ресурсов, мошенничества и просчетов в управлении. Генеральный секретарь приветствует эти инициативы, поскольку они подтверждают тот факт, что фонды и программы признают необходимость укрепления своих подразделений, выполняющих функции по внутреннему надзору".

Хотя утверждение или одобрение Ассамблеей рекомендаций, содержащихся в докладе, несомненно, способствовало бы их выполнению, в тех случаях, когда рекомендации, как представляется, предусматривают меры, которые могут быть приняты оперативными фондами и программами в рамках их существующих полномочий, такие рекомендации можно было бы выполнять до их утверждения или одобрения Ассамблеей в той или иной форме. Представляется, что, хотя такая процедура и не установлена, она согласуется с задачей укрепления механизмов внутреннего надзора оперативных фондов и программ и направленностью резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи.
