



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/47/755
7 December 1992
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок седьмая сессия
Пункт 109 повестки дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам

1. Генеральная Ассамблея в своем решении 46/446 от 20 декабря 1991 года просила, в частности, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам:

"в рамках его мандата и при надлежащем учете статута Объединенной инспекционной группы рассмотреть функционирование Объединенной инспекционной группы, включая предложения, содержащиеся в пунктах 12-16 доклада Группы за 1991 год 1/, и представить Генеральной Ассамблее на ее сорок седьмой сессии рекомендации, нацеленные на повышение производительности и эффективности деятельности Группы, принимая во внимание мнения Группы по этому вопросу".

Во исполнение этой просьбы и учитывая положения цитируемого выше решения, Консультативный комитет представляет настоящим свои замечания и рекомендации в отношении деятельности Объединенной инспекционной группы (ОИГ).

2. Как указывается в докладе Консультативного комитета о его деятельности в ходе весенней/летней сессии (1992 год) (A/47/7), члены Комитета традиционно встречаются с членами ОИГ каждый раз, когда посещают Хеневу. Тем не менее, учитывая цитируемое выше решение, состоявшееся в июне 1992 года встречи были гораздо более продолжительными, чем обычно, затрагивали более широкий круг вопросов и дали членам Комитета возможность обменяться мнениями с инспекторами по ряду вопросов, включая условия и методы работы Группы, ход рассмотрения ее докладов, а также мнения инспекторов в отношении повышения эффективности деятельности в будущем. Инспекторы предоставили также в распоряжение Комитета дополнительную письменную информацию.

3. В 1966 году Специальный комитет экспертов по рассмотрению финансового положения Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений рекомендовал учредить небольшую инспекционную группу в составе высококвалифицированных специалистов в финансовой и административной областях; такие специалисты посещали бы различные службы организаций для анализа методов их работы и выносили бы предложения относительно тех или иных реформ, которые, по их мнению, необходимо предпринять. В своей резолюции 2150 (XXI) от 4 ноября 1966 года Генеральная Ассамблея учредила такую группу на экспериментальной основе сроком на четыре года; в двух последующих резолюциях Ассамблеи ее мандат был продлен до 31 декабря 1977 года.

4. В своей резолюции 31/192 от 22 декабря 1976 года Генеральная Ассамблея утвердила создание Группы в соответствии со статутом Группы, содержащимся в приложении к указанной резолюции. Консультативный комитет после интенсивных обсуждений с инспекторами и представителями участвующих учреждений пришел к выводу о том, что проблему повышения производительности можно решить без изменения основных принципов, лежащих в основе существования и функционирования этой Группы. Фактически более строгое соблюдение положений, уже зафиксированных в статуте, само по себе приведет к повышению эффективности функционирования ОИГ. В этой связи Комитет - для целей настоящего доклада - сгруппировал свои рекомендации в соответствии с основными направлениями, охватываемыми статьями статута.

5. Комитет отмечает также, что многие проблемы, по которым он излагает свои замечания в нижеследующих пунктах, взаимосвязаны и что меры по решению одной из них окажут соответствующее воздействие на другие проблемы.

Состав и назначение инспекторов (статьи 2-4 статута)

6. Консультативный комитет довольно подробно обсудил этот вопрос как с инспекторами, так и с представителями участвующих организаций. На основе таких обсуждений он пришел к выводу о необходимости строгого соблюдения пункта 1 статьи 2 статута, т.е. что инспекторы выбираются "из числа сотрудников национальных контрольных или инспекционных органов или из числа лиц, обладающих аналогичной компетенцией, на основе их специального опыта в национальных или международных административных и финансовых вопросах, включая вопросы управления".

7. Комитет также считает, что для дальнейшего повышения производительности и эффективности функционирования Группы необходимо найти пути обеспечения охвата всех основных направлений в области администрации и управления за счет соответствующей специализации инспекторов; т.е. необходимо обеспечить конкретно определенное сочетание специалистов различных профилей. С этой целью вакансии в Группе должны заполняться с должным учетом потребностей для поддержания такого баланса. С учетом вышесказанного Комитет предлагает рассмотреть возможность выдвижения нескольких кандидатур из тех стран, к которым в соответствии с положениями пункта 1 статьи 3 будет обращена просьба выдвинуть кандидатов на ту или иную вакансию в Группе.

8. Комитет подчеркивает также необходимость выделения достаточного времени для завершения процесса консультаций. Хотя в пункте 2 статьи 3 статута предусматривается, что Председатель Генеральной Ассамблеи на основе соответствующих консультаций, в том числе консультаций с Председателем Экономического и Социального Совета и Председателем Административного комитета по координации, рассматривает соответствие предложенных кандидатов предъявляемым требованиям и затем представляет список кандидатов Генеральной Ассамблее, в ходе обсуждений между членами Комитета и участвующими учреждениями стало очевидным, что для проведения таких консультаций выделяется недостаточно времени.

Функции и обязанности инспекторов (статьи 5-8)

9. Как указывается в статуте, инспекторы выполняют ряд функций и обязанностей. Они, среди прочего, на основе инспекции и анализа выносят независимую оценку, направленную на улучшение руководства и методов и обеспечение более широкой координации между организациями. Они также должны убедиться в том, что деятельность, проводимая организациями, осуществляется наиболее экономичным образом и что имеющиеся для выполнения этой деятельности ресурсы используются оптимально. Как указывается в статуте, они наводят справки и проводят расследования на местах, причем некоторые из этих действий могут предприниматься без предварительного уведомления.

10. Консультативный комитет напоминает, что в своем докладе Генеральной Ассамблее на ее сорок шестой сессии 2/ инспекторы сами обсудили новые направления деятельности Группы, отметив, в частности, что, хотя они намереваются продолжать свою деятельность по оценке, объем работы, связанной с разработкой методологии оценки и систем внутренней оценки, будет по-прежнему сокращаться, поскольку большая часть основной работы уже проделана. Кроме того, в последних резолюциях Генеральной Ассамблеи Группе предлагалось уделять больше внимания управленческим, бюджетным и административным вопросам и проблемам деятельности организаций и сосредоточить больше внимания на конкретных и практических проблемах деятельности. В этих условиях инспекторы заявили о своем стремлении расширить работу по оперативным вопросам в управленческой, бюджетной и административной областях 3/.

11. Консультативный комитет согласен с таким подходом. Однако он считает, что следует решить вопрос о том, каким образом подходить к изучению этих вопросов, поскольку это в значительной степени влияет на эффективность функционирования Группы. В этой связи Комитет отмечает, что в последние годы ряд исследований, проведенных Группой, в большей степени был ориентирован на теоретические аспекты, а не на практические инспекции. Как указывалось многими представителями участвующих организаций, хотя такие исследования и представляют определенный интерес, они имеют лишь ограниченное применение или же, в случае необходимости, могли бы проводиться консультантами, что было бы более целесообразным.

12. Вопрос о том, следует ли роль ОИГ ограничивать оценкой и инспекциями, как это указывается в статуте, или расширить ее и включить исследования, подробно обсуждался как с инспекторами, так и с представителями участвующих организаций. Хотя, согласно информации, полученной Комитетом, достигнутый в ОИГ консенсус, по всей видимости, заключается в том, что Группа должна проводить исследования в дополнение к деятельности по оценке и инспекциям, была выражена озабоченность, по меньшей мере одним инспектором, в связи с тем, что недостаточно пристальное внимание, уделяемое основным и реальным проблемам государств-членов и организаций, может объясняться наличием таких широких функций.

13. В этих условиях Консультативный комитет считает, что, поскольку функция, связанная с исследованиями, не всегда расширяет возможности Группы в плане выполнения своих уставных обязательств, от этой функции следует отказаться в пользу более активного проведения инспекций и расширения деятельности по оценке, как это указано в статуте, с особым упором на необходимость убедиться в том, что - в соответствии с пунктом 3 статьи 5 - деятельность, проводимая организациями, осуществляется наиболее экономичным образом и что имеющиеся для выполнения этой деятельности ресурсы используются оптимально. По мнению Консультативного комитета, именно такая деятельность должна стать неотъемлемой частью инспекции и, при надлежащем проведении, послужить ценным механизмом как для административных органов, так и для государств-членов. Как указывается ниже, более целенаправленный подход окажет также, в частности, воздействие на объем ресурсов, необходимых ОИГ.

14. Статья 8 статута предусматривает, что Группа устанавливает нормы и процедуры наведения справок и проведения расследований; это относится также к статье 6, в которой, в частности, указывается, что в некоторых случаях наведение справок и проведение расследований могут предприниматься без предварительного уведомления и что организации должны оказывать инспекторам содействие на всех уровнях, включая доступ к любой конкретной информации или документу, имеющему отношение к их работе.

15. Хотя инспекторы выработали внутренние нормы и процедуры, Консультативный комитет считает, они должны быть сгруппированы в официальный свод инспекционных стандартов, который будет утвержден участвующими учреждениями и приложен к статуту, что обеспечит, таким образом, более строгое соблюдение таких процедур всеми заинтересованными сторонами.

Деятельность (см. статьи 9-12)

16. В статье 9 предусматривается, что Группа несет ответственность за подготовку своей ежегодной программы работы, принимая во внимание "помимо своих собственных замечаний, опыта и оценки очередности объектов инспектирования, любые просьбы компетентных органов организаций и предложения, поступившие от исполнительных глав организаций и органов системы Организации Объединенных Наций, занимающихся бюджетным контролем, обследованием, координацией и оценкой".

17. Члены Консультативного комитета обменялись мнениями по этому вопросу как с инспекторами, так и с представителями участвующих организаций. Представители участвующих организаций выразили озабоченность по ряду моментов, включая тот факт, что Группа не откликается на предложения организаций при разработке своей программы работы. Комитету по его просьбе представили данные, касающиеся предложений участвующих организаций в отношении программ работы Группы на 1988-1992 годы; он отмечает, что количество предложений, полученных от участвующих организаций, варьировалось так же, как и количество непринятых предложений. Большинство полученных предложений поступило от крупных участвующих организаций.

18. Некоторые учреждения высказывали ту точку зрения, что, как отмечается в пункте 11, хотя некоторые доклады представляют определенный интерес и содержат некоторую информацию, они не имеют особой ценности в плане содействия более эффективному использованию ресурсов или более эффективному управлению и что упомянутые выше функции инспекции и обследования не выполняются. В этих условиях, как отмечается ниже, эти учреждения не уверены, что они получают "то, за что платят", и что многие доклады могли бы быть подготовлены консультантами.

19. Инспекторы не забывают о том значении, которое имеет актуальная и своевременная программа работы. В этой связи Консультативный комитет отмечает, что во внутренних руководящих принципах и процедурах Группы изложены общие критерии, которыми должна руководствоваться Группа при разработке своей программы работы, а именно:

- "i) Внимание следует сосредоточить на исследованиях в областях, которые являются важными и актуальными для системы Организации Объединенных Наций. Исследования должны быть тематическими.
- ii) Исследования должны иметь прямое отношение к эффективности как основной, так и административной деятельности служб и должны быть направлены на совершенствование методов управления, обеспечение общих или сопоставимых стандартов и достижение большей координации между организациями.
- iii) Характер исследований должен обеспечивать их достаточную целенаправленность, с тем чтобы избегать общих замечаний и выработать конкретные рекомендации, приводящие к сокращению расходов, улучшению результатов, повышению качества обслуживания ...; улучшению взаимоотношений между людьми".

20. В руководящих принципах также предусматривается, в частности, обеспечение сбалансированности между выбранными вопросами и говорится, что по крайней мере один вопрос (по всей системе или по одной организации) должен представлять интерес для каждой участвующей организации и что только определенная часть вопросов должна представлять интерес для всей системы Организации Объединенных Наций. Другие должны иметь отношение только к одной организации или группе организаций, расположенных или действующих в одном месте службы.

21. По мнению Консультативного комитета, эти руководящие принципы служат той основой, на которой можно было бы разрабатывать актуальную и своевременную программу работы (см. также пункты 14-15). К сожалению, видно, что эти руководящие принципы во всех случаях не выполнялись при разработке программы работы Группы, что, как уже отмечалось выше, побудило Генеральную Ассамблею в ее резолюции 45/237 от 21 декабря 1990 года предложить ОИГ, в частности, "применять более избирательный подход при составлении программы ее работы в целях уделения большего внимания управленческим, бюджетным и административным вопросам ... и сосредоточить внимание на конкретных и практических проблемах деятельности и решать более конкретно определенные вопросы".

22. В своем докладе Генеральной Ассамблее на ее сорок шестой сессии 4/ Группа заявила о своем намерении совершенствовать процесс составления программ работы, в частности намного активнее консультируясь с участвующими в ее работе организациями и на более систематической основе сосредоточивая усилия на их меняющихся приоритетах и проблемах. Группа также выразила желание проводить более активные консультации с Консультативным комитетом и Комиссией ревизоров. Кроме того, Группа подчеркнула необходимость более всеобъемлющих рамок и стратегий составления программ работы, поскольку этот процесс, подобно среднесрочным планам Организации Объединенных Наций, будет, в частности, направлен на стимулирование постановки более долгосрочных целей.

23. Если это намерение будет действительно претворяться в жизнь, то Консультативный комитет не видит причин, которые препятствовали бы программе работы и предусмотренным в ней исследованиям стать динамичным инструментом, который будут использовать участвующие организации в соответствии с первоначальным намерением. Однако Консультативный комитет подчеркивает, что определенную роль должны также играть и директивные органы. Для того чтобы программа работы была актуальной, руководящие органы должны более активно участвовать в работе Группы; т.е. эти органы должны иметь возможность официально просить Группу провести инспекцию и оценку, которые они считают актуальными и необходимыми.

24. Как отмечалось выше, многие обсуждаемые вопросы взаимосвязаны. Если процесс отбора позволит обеспечить необходимое сочетание специалистов различных профилей (см. пункт 7), то директивные органы будут с большей уверенностью обращаться к Группе с просьбами, что в свою очередь поможет обеспечить сбалансированность и актуальность программы работы. По мере того как такие инспекции и оценки можно будет включать в данную программу работы, участвующие организации смогут меньше пользоваться услугами внешних консультантов.

25. Обсуждался также вопрос о том, не дублирует ли программа работы Группы работу аналогичных органов в различных организациях (например, внутренней и внешней ревизии, служб консультирования руководства, генеральных инспекторов). Высказывались различные точки зрения относительно того, существует ли на деле какое-то дублирование; здесь Консультативный комитет подчеркивает, что инспекторам необходимо помнить о роли других таких органов при разработке своей программы работы.

26. В пункте 2 статьи 11 статута говорится, что "инспекторы подготавливают за своей собственной подписью доклады, за которые они несут ответственность и в которых они излагают итоги своей работы и предлагают решения проблем, замеченных ими. Доклады завершаются после консультаций с инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые рекомендации с учетом коллективного мнения Группы".

27. Консультативный комитет отмечает, что вышеприведенная статья согласуется с пунктом 1 статьи 6, где говорится, что инспекторы действуют индивидуально или в составе небольших групп. Кроме того, Генеральная Ассамблея подтвердила значение проверки рекомендаций с учетом коллективного мнения Группы.

28. В пункте 4 статьи 11 статута излагается процедура обработки и распространения докладов; как отмечается в подпункте с, "по получении докладов исполнительные главы соответствующих организаций предпринимают незамедлительные меры для распространения докладов с комментариями или без таковых среди государств - членов их организаций". В подпункте d говорится, что "если доклад касается лишь одной организации, доклад и замечания по нему, высказанные исполнительным главой, передаются компетентному органу этой организации, не позднее чем через три месяца после получения доклада, для рассмотрения на следующем заседании компетентного органа". Если доклад касается нескольких организаций, то в подпункте e предусмотрено, что соответствующие исполнительные главы консультируются друг с другом и согласовывают свои комментарии и что "доклад вместе с общими комментариями и любыми комментариями соответствующих исполнительных глав по вопросам, касающимся их конкретных организаций, должен быть готов к представлению компетентным органам организаций, не позднее чем через шесть месяцев после получения доклада Группы, для рассмотрения на следующем заседании соответствующих компетентных органов".

29. Хотя в пункте 11, возможно, и преследуется цель обеспечить скорейшее рассмотрение докладов Группы, Консультативному комитету ясно, что во многих случаях по ряду причин рассмотрение докладов необоснованно затягивается. Кроме того, и инспекторы, и представители участвующих организаций информировали Комитет о том, что рассмотрение докладов зачастую ограничивается принятием их к сведению; т.е. в руководящих органах никаких настоящих прений или обсуждения по докладам не проводится. Консультативный комитет вновь подтверждает значение не только рассмотрения докладов ОИГ руководящими органами, но и последующего выполнения одобренных рекомендаций ОИГ (см. также пункты 32-37).

30. Причины задержек и недостаточно подробного обсуждения могут быть различными. Недостаточно актуальным или недостаточно действенным докладам, как правило, не уделяется первоочередного внимания в организациях; в этой связи возможна задержка в подготовке замечаний. Подобное обсуждение таких докладов также, как правило, не производится. Если же такие доклады тщательно подготовлены и содержат реалистичные рекомендации, то они рассматриваются с большим интересом и более своевременно.

31. Даже в тех случаях, когда доклад тщательно подготовлен, в силу различных причин могут возникнуть задержки в подготовке замечаний. По мнению Консультативного комитета, исполнительным главам надлежит обеспечивать сведение таких задержек к минимуму. В равной степени директивным органам надлежит настаивать на скорейшем представлении докладов/замечаний и самим в оперативном порядке принимать надлежащие меры.

32. Статья 12 статута касается рекомендаций Группы, одобренных компетентными органами участвующих организаций. В ней указывается, что исполнительные главы организаций обеспечивают их возможно скорейшее осуществление.

33. Консультативный комитет провел обширные обсуждения по этому вопросу. Ряд участвующих организаций сообщили Комитету о том, что во многих случаях рекомендации, содержащиеся в докладах ОИГ, либо носят слишком общий характер, либо их осуществление связано с дополнительными финансовыми ресурсами, которыми они не располагают. Таким образом, даже в том случае, когда какая-либо рекомендация согласована с руководящим органом, степень ее осуществления сложно оценить с помощью конкретных параметров, а порой и невозможно в силу финансовых ограничений.

34. Стремясь получить количественные данные по этому вопросу, Консультативный комитет предложил Группе представить информацию о коэффициенте осуществления ее рекомендаций. Комитет получил информацию о том, что с момента своего создания Группа опубликовала приблизительно 275 докладов и записок. Каждый доклад содержит в среднем пять рекомендаций, т.е. можно предположить, что в общей сложности она подготовила порядка 1400 рекомендаций. Приблизительно одна треть докладов носит общесистемный характер или касается нескольких организаций системы.

35. Группа указала, что, учитывая необходимые затраты времени и ресурсов, она будет не в состоянии определить, в какой степени все эти рекомендации были осуществлены; в то же время Консультативному комитету были представлены фактологические данные об осуществлении докладов ОИГ в отношении девяти докладов ОИГ. В трех случаях Группа отметила определенную степень осуществления (менее 50 процентов); в двух случаях была отмечена категория "прочее (т.е. трудно определить)". В трех случаях основные рекомендации были одобрены межправительственными органами, но пока не осуществлены. В одном случае было осуществлено более 50 процентов рекомендаций, содержащихся в докладе.

36. По мнению Консультативного комитета, эта проблема носит многогранный характер. С одной стороны, Комитет с удовлетворением принимает к сведению, что некоторые рекомендации носят по своей природе более общий характер, в связи с чем сложно определить степень их осуществления. С другой стороны, Комитет считает, что, согласно собственным руководящим принципам Группы, "характер исследований должен обеспечивать их достаточную целенаправленность, с тем чтобы избегать общих замечаний и выработать конкретные рекомендации ...".

37. Консультативный комитет также считает, что руководящим органам следует отдавать себе отчет в последствиях тех мер, которые они могут утвердить в форме различных рекомендаций. В этой связи Комитет рекомендует рассмотреть возможность введения определенной формы заявления о последствиях для бюджета в отношении рекомендаций, осуществление которых повлечет за собой крупные финансовые расходы. Комитет фактически считает, что исполнительным главам было бы целесообразно представлять конкретную информацию в этом отношении в контексте своих замечаний по докладам Группы.

Условия службы (статьи 13-15)

38. Статья 15 предусматривает, что инспекторы в течение срока их полномочий не могут работать по совместительству; инспектор не назначается и не служит в качестве должностного лица или консультанта организаций, исполняя обязанности инспектора, или в течение трех лет после прекращения службы в качестве члена Группы. По мнению Консультативного комитета, крайне важно строго соблюдать положения этой статьи.

Административные, бюджетные и финансовые процедуры (статьи 16-20)

39. Как предусмотрено в статье 20, бюджет ОИГ включается в регулярный бюджет Организации Объединенных Наций; расходы Группы несут участвующие организации по согласию между ними. Бюджет группы на 1992-1993 годы, утвержденный Генеральной Ассамблеей на ее сорок шестой сессии, составляет 7 452 700 долл. США и не включает дополнительных ресурсов, которые первоначально были запрошены инспекторами. Эти ресурсы, которые были изложены в докладе ОИГ сорок шестой сессии Ассамблеи, предусматривали две дополнительные должности сотрудников по проведению исследований (1 Д-1 и 1 С-4), увеличение бюджета Группы по статье путевых расходов и приобретение компьютерной техники.

40. В соответствии с положениями решения 46/446 Генеральной Ассамблеи эти предложения будут рассмотрены Консультативным комитетом. В ходе своих заседаний в Женеве инспекторы подчеркнули их важное значение; члены Комитета также обсудили их с участвующими организациями.

41. В этой связи некоторые организации отметили, что процедура нулевого роста бюджетов, применяемая в отношении этих учреждений, должна также распространяться на ОИГ. Другие организации выразили сомнение в том, что деятельность Группы оправдывает даже нынешний уровень ее бюджета. Еще одна организация заявила, что считает нынешний численный состав ОИГ чрезмерно большим, а ее деятельность дорогостоящей и что их необходимо значительно сократить. Выразилось также сомнение в том, что увеличение ресурсов позволит решить задачу повышения эффективности деятельности ОИГ.

42. Консультативный комитет считает, что в настоящее время нецелесообразно увеличивать объем ресурсов; он рассмотрит вопрос об увеличении объема ресурсов, выделяемых на приобретение компьютеров, в рамках предлагаемого бюджета по программам, с учетом возможного содействия компьютерной техники повышению производительности труда. По мнению Комитета, необходимо внести изменения, обсуждавшиеся в предыдущих пунктах (например, совершенствование процесса отбора и улучшение программы работы, уделение меньшего внимания исследованиям), поскольку эти факторы окажут воздействие на общие потребности в деятельности Группы; оценку дополнительных ресурсов, если в них есть необходимость, наиболее целесообразно проводить по завершении этой работы.

43. Консультативный комитет также хотел бы высказать замечания в отношении своих взаимоотношений с ОИГ. В этой связи инспекторы в своем докладе Генеральной Ассамблее на ее сорок шестой сессии заявили о своем стремлении к более тесному сотрудничеству с Консультативным комитетом.

44. Члены Консультативного комитета обменялись мнениями по этому вопросу с инспекторами. Признавая, что Комитет действительно может определить некоторые области, изучение которых ОИГ может оказаться целесообразным, он в то же время не считает необходимым создавать дополнительные организационные связи между этими двумя органами.

Примечания

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок шестая сессия, Дополнение № 34 (A/46/34).

2/ Там же, часть вторая, пункт 22.

3/ Там же, пункты 22, 23 и 26.

4/ Там же, часть первая, пункты 21-23.
