



Distr.
GENERAL

A/51/530
21 October 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят первая сессия
Пункт 141 повестки дня

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖБ
ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА

Записка Генерального секретаря

В соответствии с подпунктом e (iii) пункта 5 резолюции 48/218 в Генеральной Ассамблеи от 29 июля 1994 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи замечания Объединенной инспекционной группы по окончательным докладам, подготовленным Управлением служб внутреннего надзора.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Замечания Объединенной инспекционной группы по окончательным докладам, подготовленным Управлением служб внутреннего надзора (УСВН)

ДОКЛАДЫ УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖБ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ НА ПЯТЬДЕСЯТ ПЕРВОЙ СЕССИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ

1. В соответствии с подпунктом e (iii) пункта 5 резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблее от 29 июля 1994 года Объединенная инспекционная группа (ОИГ) представляет свои замечания по нижеперечисленным окончательным докладам, подготовленным Управлением служб внутреннего надзора для рассмотрения Генеральной Ассамблеей на ее пятьдесят первой сессии.

2. Как предусмотрено в резолюции 48/218 В, доклады Управления служб внутреннего надзора были препровождены Генеральной Ассамблее Генеральным секретарем. ОИГ предполагает, что Генеральный секретарь согласен с содержанием этих докладов, по которым он не представил никаких замечаний.

3. Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят первой сессии еще должны быть представлены следующие пять докладов Управления:

"Обзор программной и административной деятельности Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)";

"Обзор программной и административной деятельности Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)";

"Ревизия работы предприятий общественного питания";

"Ревизия практики привлечения внешних подрядчиков";

"Ревизия переходного и предликвидационного этапа деятельности Миротворческих сил Организации Объединенных Наций".

4. Поскольку эти доклады отсутствовали на момент подготовки настоящих замечаний, Группа не могла представить по ним свои замечания.

5. В этой связи Группа хотела бы вновь обратить внимание Генеральной Ассамблеи на положения подпункта e (iii) пункта 5 ее резолюции 48/218 В. В связи с этим Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает принять решение по вопросу о том, рассматривать ли доклады Управления до представления по ним замечаний Комиссии ревизоров и ОИГ или же ждать представления этих замечаний, при том понимании, что замечания ОИГ не были представлены из-за того, что она не получила вовремя окончательные доклады Управления.

А. Доклад об обзоре программной и административной практики секретариата Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (А/50/719)

Общие замечания

6. Этот обзор охватывает всю основную программу работы, а также вопросы администрации и управления в секретариате ЮНКТАД. Выводы и рекомендации разбиты на две группы: вопросы существа и вопросы, касающиеся административных аспектов и организационной структуры.

7. Инспекторы в целом согласны с поставленными Управлением задачами и вынесенными им рекомендациями, направленными на повышение эффективности и совершенствование подотчетности в области управления финансовыми и людскими ресурсами в секретариате ЮНКТАД. Они также полностью поддерживают то, что в обзоре сделан упор на необходимость обеспечения согласованного подхода в отношении политики и характера деятельности в области технического сотрудничества, а также укрепления сотрудничества с другими соответствующими организациями в рамках системы Организации Объединенных Наций, особенно с региональными экономическими комиссиями.

8. Более того, отмечается, что предлагаемая переориентация еще более настоятельно рекомендуется ОИГ в ее собственном докладе, озаглавленном "Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию: обзор институциональных и программных вопросов" (JIU/REP/96/1), который был представлен Конференции на ее десятой сессии, которая проходила в Мидранде, Южная Африка, в апреле 1996 года.

Конкретные замечания

9. Мнения бенефициариев программ ЮНКТАД. Инспекторы отмечают, что при обзоре качества, актуальности и результатов реализации регулярных программ ЮНКТАД и ее программ в области технического сотрудничества Управление ограничилось анализом деятельности штаб-квартиры секретариата ЮНКТАД, несомненно, ввиду того, что анализ сосредоточен на административных вопросах и вопросах управления. Вместе с тем, поскольку Управление рекомендует осуществить важные программные изменения, в том числе в области технического сотрудничества, было бы полезно, насколько это возможно, указать, как предлагаемые изменения соотносятся с мнениями и потребностями главных бенефициариев программ ЮНКТАД, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Такой анализ предложения и спроса придавал бы еще больше веса и обоснованности выводам и заключениям, сделанным Управлением по результатам обзора.

10. Техническое сотрудничество и внебюджетные ресурсы. Инспекторы согласны с замечаниями в пункте 22 в отношении необходимости более согласованного и эффективного централизованного надзора за использованием внебюджетных ресурсов на цели технического сотрудничества, однако считают, что меры по исправлению положения не должны ограничиваться лишь созданием секретариатского комитета в составе директоров отделов, как это предложено Управлением. Представляется также необходимым директивное руководство со стороны Совета по торговле и развитию.

11. Доля сотрудников категории общего обслуживания. Заявления, сделанные в пунктах 27 и 31 в отношении доли сотрудников категории общего обслуживания в общей численности персонала секретариата ЮНКТАД, следовало подкрепить результатами сопоставлений с другими департаментами Секретариата Организации Объединенных Наций. В то время как из-за различий в

характере и сфере охвата программных мандатов чрезвычайно трудно установить оптимальный с точки зрения эффективности затрат показатель доли сотрудников категории общего обслуживания в общей численности персонала для всех департаментов и программ Секретариата Организации Объединенных Наций, средние показатели можно легко определить на основе ежегодных статистических кадровых данных Консультативного комитета по административным вопросам (ККАВ).

12. В соответствии со статистическими данными за 1993 год доля сотрудников категории общего обслуживания в общей численности персонала Секретариата Организации Объединенных Наций в целом составляет 66 процентов; в рамках всей системы Организации Объединенных Наций она составляет 65 процентов, а в ЮНКТАД – 43 процента. К числу возможных выводов относятся следующие: а) как подчеркивается Управлением, секретариат ЮНКТАД, вероятно, имеет чрезмерное количество сотрудников категории специалистов; б) он оптимально использует новейшую технику в своей работе, – возможно, лучше, чем другие подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций, – в такой степени, что сотрудники категории специалистов нуждаются лишь в ограниченной поддержке со стороны сотрудников категории общего обслуживания, особенно при выполнении функций по обработке текстов и данных; или с) возможно, штаты сотрудников категории общего обслуживания чрезмерно раздуты, и в этом случае Управление рекомендует 15–20-процентное сокращение в целях обеспечения "более приемлемого соотношения должностей сотрудников категории общего обслуживания и категории специалистов". Эта последняя рекомендация вряд ли заслуживает поддержки, поскольку ее выполнение лишь еще больше усугубит нынешнее несоответствие между численностью сотрудников категории общего обслуживания и численностью сотрудников категории специалистов в ЮНКТАД.

В. Доклад Управления служб внутреннего надзора о ревизии закупок, производимых Службой контрактов и закупок Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению (А/50/945)

Общие замечания

13. Инспекторы выражают удовлетворение по поводу того, что для ревизии была избрана практика закупок ведущего экономического департамента Организации, Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению, и деятельности его Службы контрактов и закупок. Этот выбор Управления соответствует стремлению и растущему желанию государств – членов Организации Объединенных Наций обеспечить транспарентность процесса закупок и пролить больше света на деятельность тех, кто отвечает за снабжение Организации товарами и услугами, и на то, как осуществляется эта деятельность.

14. В докладе рассматривается ряд важнейших аспектов деятельности в области закупок и контрактов. Содержащиеся в нем выводы убедительно свидетельствуют о наличии ряда недостатков в сфере применения Департаментом положений Организации Объединенных Наций, регулирующих закупки и контракты, которые необходимо устранить в целях обеспечения системы полноценной и открытой конкуренции. Выявленные и подтвержденные примерами в докладе нарушения в области закупок и контрактов, возможно, свидетельствуют о том, что практика, которой придерживается Департамент, не обеспечивает наиболее экономичного и оперативного снабжения услугами и товарами.

15. Для анализа было отобрано 26 контрактов. Инспекторы предполагают, что содержащиеся в докладе выводы объективно отражают (в самом докладе нет никаких указаний на это) существо всей деятельности Департамента в области закупок и контрактов. В этом случае инспекторы решительно поддерживают общий вывод о том, что потребность в укреплении планирования и контроля в отношении деятельности Департамента в области закупок обоснована. Фактически инспекторы считают, что следует провести более широкий обзор в целях определения

необходимости принятия дополнительных мер по исправлению положения в отношении системы в целом или отдельных лиц, которые злоупотребляют системой.

Рекомендации

16. Доклад содержит восемь рекомендаций, которые, согласно заявлению руководства Департамента, либо уже выполнены, либо будут выполнены. В отношении реализации еще не выполненных рекомендаций было бы целесообразно установить определенные временные рамки.

17. В одном из выводов указывается, что, согласно результатам ревизии, в 46 процентах случаев технические спецификации либо носили ограничительный характер, либо были составлены на основе единственного источника и препятствовали проведению подлинно конкурентных торгов. Управление рекомендовало разработать спецификации, носящие более общий характер и обеспечивающие равные возможности для всех участников торгов. Как и в отношении многих других рекомендаций, Департамент согласился следовать данной рекомендации, "насколько это позволяют имеющиеся кадровые ресурсы". По мнению инспекторов, с учетом первостепенной важности этой рекомендации ее выполнение Департаментом должно быть безусловным.

18. По мнению ОИГ, полное и безусловное выполнение содержащихся в докладе рекомендаций будет содействовать созданию общих условий, содействующих внедрению полностью открытой, транспарентной и конкурентоспособной системы контрактов и закупок.

С. Доклад об углубленной оценке операций по поддержанию мира: этап прекращения операций (Е/АС.51/1996/3)

19. В докладе об оценке рассматриваются широкие вопросы, касающиеся этапа прекращения операций по поддержанию мира. Инспекторы поддерживают то, что в докладе сделан упор на учете опыта и переводе результатов анализа в практическую плоскость посредством разработки и совершенствования политики, стандартных оперативных процедур, руководящих принципов и т.д. Хотя доклад об оценке содержит хороший обзор этапа прекращения операций, некоторые вопросы затрагиваются в нем недостаточно подробно. Это объяснимо с точки зрения существующего ограничения на количество страниц доклада. Поэтому государства-члены получили бы более полное представление об этапе прекращения операций, если бы в развитие рассматриваемого доклада об оценке были подготовлены доклады по конкретным проблемам и вопросам.

20. Инспекторы отмечают, что это первый доклад об оценке этапа прекращения операций по поддержанию мира в целом, и рассматривают его в качестве хорошего введения к данной теме. Одним из вопросов, рассматриваемых в докладе об оценке, является вопрос о "миростроительстве в ходе проведения миссий" (раздел III, А). По просьбе Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) ОИГ в настоящее время готовит доклад о миростроительстве, в котором она намерена учесть выводы, содержащиеся в докладе об оценке.

21. Инспекторы считают, что миростроительство является важным элементом обеспечения прочного мира, поскольку существует возможность повторного возникновения конфликтов в отсутствие надлежащего удовлетворения экономических и социальных потребностей населения. По их мнению, в случае принятия государствами-членами решения о необходимости осуществления миростроительства в связи с конкретной конфликтной ситуацией, такая деятельность должна начинаться в период осуществления операций по поддержанию мира для обеспечения того, чтобы ресурсы, затраченные на операцию по поддержанию мира, не были потрачены впустую. Необходимы также более тесная координация и консультации между Организацией Объединенных

Наций и государствами-членами. Для обеспечения успешного миростроительства необходима также эффективная координация деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций.

22. В докладе об оценке кратко рассматривается деятельность по миростроительству, осуществлявшаяся некоторыми организациями в ходе прошлых миссий по поддержанию мира. Вместе с тем был бы полезен более подробный анализ того, как эти организации осуществляли координацию такой деятельности, а также процесса перехода от операций по поддержанию мира к миростроительству. Важное значение при этом имеет сотрудничество между Организацией Объединенных Наций, региональными организациями и неправительственными организациями, занимающимися миротворческой деятельностью.

23. Информация о том, как эффективно осуществлять переход от операции по поддержанию мира, за которую отвечает Организация Объединенных Наций, к миростроительству, в рамках которого ведущую роль могла бы играть та или иная региональная организация, имела бы неоценимое значение для планирования и осуществления операций по поддержанию мира. Поэтому включение оценки взаимодействия Организации Объединенных Наций и этих организаций на этапе прекращения операций повысило бы полезность доклада об оценке.

24. В пункте 2 доклада об оценке указывается, что в основу настоящего доклада легли документы, опубликованные Организацией Объединенных Наций, соответствующая внутренняя документация, внешние исследования и интервью с сотрудниками Организации Объединенных Наций, участвующими в операциях по поддержанию мира. В этом докладе обобщаются выводы, содержащиеся в предшествующих докладах и исследованиях, что само по себе полезно. В то же время в своих замечаниях по окончательному докладу об углубленной оценке начального этапа операций по поддержанию мира (E/AC.51/1995/2) инспекторы указали на то, что, поскольку в деятельности по поддержанию мира активно участвуют многие государства-члены, проведение консультаций с их представителями было бы полезным для выявления соответствующих проблем. Рассматриваемый в настоящее время доклад об углубленной оценке не содержит результатов интервью с такими представителями. Такие интервью, особенно с представителями стран, предоставляющих войска, могли бы служить источником новых идей и информации и соответственно позволили бы сделать этот хорошо подготовленный доклад об оценке еще более содержательным.

D. Углубленная оценка работы Департамента общественной информации
(E/AC.51/1996/2)

25. Инспекторы характеризуют этот доклад как своевременный, особенно ввиду того, что эффективное распространение информации о деятельности Организации Объединенных Наций (в том числе о проводимой ею реформе) имеет в настоящее время важнейшее значение для повышения среди общественности авторитета Организации Объединенных Наций, которая переживает острый финансовый кризис.

26. В этой связи следует напомнить, что ОИГ также подготовила ряд соответствующих докладов, включая следующие: "Координация между членами системы Организации Объединенных Наций в области деятельности в сфере общественной информации" (JIU/REP/81/2); "Обзор деятельности системы общественной информации Организации Объединенных Наций - реорганизация Департамента общественной информации" (JIU/REP/89/51) и "Обзор деятельности системы общественной информации Организации Объединенных Наций - информационные центры Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/89/6).

27. При этом инспекторы отмечают, что Комитет по программе и координации (КПК) на своей тридцать шестой сессии в июне 1996 года рассмотрел указанный доклад Управления и принял решение препроводить свои выводы и рекомендации по докладу Комитету по информации для рассмотрения и принятия решения на его девятнадцатой сессии. Инспекторы согласны с выводами и рекомендациями КПК. С учетом этого инспекторы хотели бы изложить следующие дополнительные замечания по докладу.

28. Инспекторы выражают удовлетворение в связи с вопросами, поднятыми в этом докладе, и вынесенными по ним рекомендациями, в том числе о необходимости повышения качества изданий Организации Объединенных Наций. Инспекторы считают, что имеет важное значение установление стандартов и процедур в целях обеспечения желаемого качества изданий Организации Объединенных Наций. Они разделяют обеспокоенность, выраженную в докладе, в котором подчеркивается, что необходимо учитывать потребности читателей, и по их откликам Департаменту общественной информации следует принимать меры в целях удовлетворения этих потребностей.

29. Инспекторы с озабоченностью отмечают ряд аспектов, затрагиваемых в докладе. В частности, они считают, как указывалось выше, что в условиях нынешнего финансового кризиса Организации Объединенных Наций и осуществляемой реформы важно, чтобы общественность понимала деятельность Организации Объединенных Наций, изменение ее роли, а также проводимую ею реформу. Как никогда прежде существует потребность в поддержке деятельности Организации Объединенных Наций со стороны общественности, чего можно добиться лишь при наличии адекватной информационной базы и надлежащем распространении информации.

30. Еще одна область, в которой инспекторы отмечают некоторую неопределенность, - это функции Департамента общественной информации, на что указывается в докладе. В докладе преподносится как свершившийся факт то, что ожидают от Департамента, и выносятся рекомендация о том, чтобы Служба новостей на регулярной основе и в электронной форме осуществляла выпуск "информации о важных событиях". Информацию, которую Департаменту следует распространять от имени Организации Объединенных Наций, необходимо тщательно повторно анализировать с учетом сложного характера мировых событий и ввиду того, что Организация Объединенных Наций не обязательно в состоянии решить эти проблемы предлагаемым путем. По мнению инспекторов, в докладе эти вопросы не учитываются надлежащим образом, и он мог бы содержать более подробный анализ данного аспекта.

31. Инспекторы отмечают следующее заявление в докладе: "... материалы ДОО не могут конкурировать с материалами агентств новостей в плане охвата происходящих событий". По их мнению, такое сопоставление представляется неясным. Если подразумевалось сопоставление агентств новостей с Департаментом общественной информации, то, по мнению инспекторов, никто не ставит такой цели, чтобы Департамент конкурировал с этими агентствами.

32. Инспекторы выражают удовлетворение в связи с тем, что в соответствии с резолюцией 48/44 В от 10 декабря 1993 года и докладом Генерального секретаря за 1994 год (А/49/385, пункты 6 и 7) освещаются приоритетные комплексные тематические области. Вместе с тем они отмечают, что освещение этого вопроса не получило достаточного дальнейшего развития в докладе. По общему мнению инспекторов, в докладе больше внимания уделяется процедурам, а не существу деятельности Департамента общественной информации.

33. Инспекторы считают, что в докладе лишь вскользь затрагиваются некоторые важные вопросы. Например, можно было бы рассмотреть вопросы о необходимости повышения технической квалификации персонала посредством его подготовки, а также о необходимости предоставления таких адекватных услуг, как создание приемлемых баз данных по вопросам существа.

34. Инспекторы отмечают, что во многих случаях в докладе затрагивается вопрос о нехватке ресурсов у Департамента общественной информации. Вместе с тем, по мнению инспекторов, содержащаяся в докладе рекомендация 13, при вынесении которой, как представляется, не была учтена вышеупомянутая нехватка ресурсов, основана на неправильном предположении. В этой связи в пункте 47 доклада – в том же разделе, в который включена рекомендация 13, – содержится рекомендация о том, чтобы Департамент общественной информации объединял ресурсы с другими учреждениями в целях ежедневной передачи "10-минутных информационных программ через партнеров, уже располагающих ретрансляторами, работающими в системе "Интелсат". По мнению инспекторов, необходим более углубленный стоимостной анализ затрат на рекомендуемый ежедневный выпуск 10-минутных информационных программ, на основе результатов которого можно было бы сделать реалистичные с учетом имеющихся ресурсов выводы и рекомендации.

Е. Доклад об укреплении роли результатов оценки при разработке и осуществлении программ и при выработке руководящих принципов (А/51/88)

35. Вышеупомянутый доклад представляет особый интерес для ОИГ потому, что в течение почти 20 лет она непосредственно занимается деятельностью по оценке 1/. В докладе достаточно хорошо отражено состояние дел в области оценки в Организации Объединенных Наций. Инспекторы в целом удовлетворены дальнейшим укреплением функций по оценке в рамках департаментов и управлений Организации Объединенных Наций. Однако они с озабоченностью отмечают низкий показатель доли фактических самооценок основной деятельности по сравнению с принятыми обязательствами по оценке, о котором сообщает Управление. Они подчеркивают важность поощрения различных департаментов и управлений к проведению самооценок и оказания им в этом помощи, как предусмотрено в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль исполнения и методы оценки (ST/SGB/PPVME/Rules/1(1987)).

36. Инспекторы считают, что полное и безоговорочное соблюдение этих Положений и правил позволит обеспечить тесную взаимосвязь между оценкой, с одной стороны, и планированием по программам и составлением бюджетов по программам – с другой. В положении 6.2 упомянутых Положений и правил, в частности, предусматривается, что в течение планового периода

необходимо провести по крайней мере одну оценку всей деятельности по программам, предусмотренной в среднесрочном плане.

37. Инспекторы с интересом отмечают выводы Управления, касающиеся осуществления функции по надзору в отдельных департаментах и управлениях. По их мнению, было бы весьма полезно представлять, предпочтительно в табличной форме, результаты всеобъемлющего анализа деятельности по надзору в каждом департаменте и управлении. Наконец, инспекторы с удовлетворением отмечают, что Управление намерено подготовить директивные указания по вопросам надзора на уровне департаментов и оказывать департаментам и управлениям помощь в осуществлении этой функции.

Г. Трехгодичный обзор осуществления вынесенных Комитетом по программе и координации на его тридцать второй сессии рекомендаций в отношении оценки деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (Е/АС.51/1996/4)

Общие замечания

38. Трехгодичный обзор, проведенный с целью определения степени выполнения рекомендаций КПК, представляет собой объективное и краткое изложение последующих мер, принятых УВКБ. В обзоре приводится ряд положительных примеров осуществления рекомендаций, касающихся международной защиты и программных, административных и финансовых вопросов. Вместе с тем в нем отсутствуют заключительные замечания в отношении того, являются ли меры по осуществлению удовлетворительными, соответствуют ли они в значительной степени или не соответствуют запланированным мерам и сделано ли больше, чем запланировано.

39. В обобщенном виде в нем говорится, что результаты работы неоднозначные и что порой УВКБ применяло подход, отличный от подхода, рекомендованного КПК. Инспекторы считают, что можно было бы дать более подробную оценку, указав степень достигнутого прогресса, конкретные области и временные рамки. Следовало бы также пояснить, какой именно другой подход применило УВКБ. Следовало бы указать все серьезные отклонения, которые, вероятно, могут влиять на достижение целей. Аналогичным образом, следовало бы указать причины таких отклонений и варианты последующих действий, имеющиеся в распоряжении УВКБ. Иными словами, общая оценка мер по выполнению рекомендаций должна излагаться более четко.

Методы сбора данных

40. В пункте 3 обзора отмечается: "Как и в случае предыдущих трехгодичных обзоров, в основу настоящего доклада положен обзор соответствующей документации, информация, представленная соответствующими подразделениями, и результаты собеседований для целей уточнения и проверки". Неясно, о каких "трехгодичных обзорах" идет речь и какими органами они были подготовлены. По мнению инспекторов, для получения более четкого представления о преемственности обзоров было бы полезно пояснить, о каких соответствующих предыдущих обзорах УВКБ идет речь.

Форма представления доклада и рекомендаций

41. В обзоре уместно использован порядок представления материала, соответствующий порядку представления информации, который использовало УВКБ, - с разбивкой по подкомитетам по международной защите и по административным и финансовым вопросам (пункт 2). Инспекторы считают, что в докладе можно было бы, однако, лучше использовать принцип параллелизма,

последовательно перечисляя рекомендации КПК непосредственно перед мерами по осуществлению, причем не группируя их. Это способствовало бы пониманию того, достигнуты ли непосредственно в данных примерах в результате мер по выполнению рекомендаций соответствующие цели. В разделе, посвященном профессиональной подготовке, например (раздел III, F), перед изложением информации о выполнении соответствующих рекомендаций (пункты 35 и 36) перечисляются три рекомендации. Однако это изложение не является однородным и в нем не соблюдена хронологическая последовательность в увязке с рекомендациями. Аналогичным образом, в пунктах 37 и 38 в смешанном порядке приводятся примеры в отношении рекомендаций 12 и 14, при этом делается неявная, если вообще делается, ссылка по существу на рекомендацию 13.

42. Кроме того, инспекторы отмечают, что некоторые вопросы, затронутые в рекомендациях КПК, были предметом специального рассмотрения ОИГ. В документе, озаглавленном "Обзор финансовых ресурсов, выделяемых в рамках системы Организации Объединенных Наций на деятельность неправительственных организаций" (JIU/REP/96/4), например, содержатся рекомендации, аналогичные рекомендациям 6, 9 и 18. Возможно, было бы полезно, если бы Управление дополнило свою оценку рекомендациями ОИГ.

Г. Исполнение программ Организации Объединенных Наций в течение двухгодичного периода 1994-1995 годов (A/51/128 и Add.1)

43. Упомянутый доклад был подготовлен Управлением во исполнение резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи от 29 июля 1994 года и в соответствии с положениями статьи V Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль исполнения и методы оценки.

44. Инспекторы отмечают, что некоторые элементы программ и мероприятия, включенные в различные программы работы департаментов и управлений, иногда вытекают не из среднесрочного плана и других мандатов директивных органов, а из решений, принимаемых руководителями программ. В результате этого сложно определить юридическое основание для осуществления некоторых элементов программ и мероприятий и то, все ли мандаты директивных органов учтены в соответствующих программах работы. Обеспечение соответствия между программной деятельностью и мероприятиями и юридическим основанием имеет чрезвычайно важное значение не только для подготовки программ работы, но также и для оценки результатов их осуществления.

45. Инспекторы отмечают, что доклад об исполнении программ по-прежнему в основном носит описательный характер. Инспекторы выражают надежду на то, что в будущем доклады об исполнении программ по своему характеру будут более аналитическими.

46. В конечном счете в бюджет по программам на двухгодичный период 1994-1995 годов было включено 6497 конкретных мероприятий. Из этих мероприятий были фактически осуществлены 4888 мероприятий, или 75,2 процента.

47. Основной вывод, сделанный в докладе, заключается в том, что "несмотря на различные трудности, сводный баланс того, что было сделано, представляется в целом положительным с точки зрения качества проведенных мероприятий и оказанных услуг" (пункт 31). Однако этот вывод, как представляется, противоречит заявлению, содержащемуся в пункте 2, которое гласит: "В докладе не делается попытки оценить качество проведенных мероприятий и оказанных услуг".

48. Что касается других выводов и заключений, то ОИГ хотела бы высказать следующие замечания.

49. Как отмечается в пункте 31 доклада, отчетные данные об исполнении программ следует рассматривать в контексте, среди прочего, "необходимости реагировать на множество запросов и сложные требования самого процесса исполнения программ при одновременном реформировании структур и методов работы в рамках идущего процесса рационализации и реорганизации". Этот вопрос является причиной серьезной обеспокоенности государств-членов со времени проведения последней реформы, начатой в 1986 году в соответствии с резолюцией 41/213 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1986 года. Хотя признается, что осуществление реформы является постоянным процессом, наличие сильного, стабильного и компетентного секретариата является обязательным условием для обеспечения эффективного и результативного функционирования любой организации, в данном случае Организации Объединенных Наций. Постоянный процесс реформы и рационализации несет с собой неопределенность, которая может препятствовать достижению желаемых результатов работы сотрудников.

50. Один из важных выводов заключается в том, что директивные органы зачастую рассматривают широкий круг документов и докладов, цель которых неясна и которые носят общий информационный характер. Этот вопрос, безусловно, давно является предметом обеспокоенности государств-членов. Многие доклады представляют собой простое повторение предыдущих докладов. Инспекторы рекомендуют Генеральной Ассамблее принять директивное решение о том, чтобы не испрашивать новые доклады без оценки предыдущих докладов по данному вопросу, за исключением случаев, когда это является обоснованным по политическим соображениям.

51. Еще в одном важном выводе отмечается, что имеются случаи, когда сообщается об отсрочке или прекращении осуществления значительного числа элементов программ и мероприятий без уважительных причин. Инспекторы отмечают, что осуществление ряда элементов программ и мероприятий прекращено или отложено по решениям соответствующих руководящих органов, однако это не всегда отражено в докладе об исполнении. Кроме того, инспекторы отмечают, что в таких случаях не указывается, включены ли соответствующие элементы программ и мероприятия в следующий бюджет по программам.

52. Хотя в соответствии с правилом 105.2 Положений и правил руководители департаментов и управлений уполномочены вносить изменения в утвержденный бюджет по программам путем изменения формулировок, отсрочки и/или прекращения осуществления элементов программ или мероприятий в рамках любой подпрограммы, отсутствие четкого обоснования в отношении того, в какой степени эти изменения находятся в соответствии с целями и стратегией данной подпрограммы, изложенными в среднесрочном плане, представляет собой нарушение вышеупомянутого правила. Генеральному секретарю следует принять решительные меры по устранению этого недостатка.

53. Инспекторы с удовлетворением отмечают заявленную Управлением цель продолжать подчеркивать необходимость обеспечения адекватных механизмов и систем надзора и контроля за осуществлением программ на уровне департаментов посредством проведения им ревизий, инспекций и оценок, однако они интересуются тем, каким образом Управление "обеспечит, чтобы подобные механизмы были созданы в различных организационных подразделениях и использовались в качестве инструмента управления" (пункт 46).

54. В докладе показано, как бюджетные ограничения привели к возникновению негативных последствий для осуществления утвержденных мероприятий, хотя в нем и не делается такого вывода. Этот факт противоречит различным резолюциям Генеральной Ассамблеи, в которых Генеральному секретарю поручается обеспечить экономию средств без негативных последствий для осуществления программ.

55. В докладе говорится также о том, что показатель доли вакантных должностей и отсрочка осуществления деятельности и мероприятий используются в качестве бюджетного инструмента для обеспечения экономии средств в ущерб полному осуществлению утвержденных программ и мероприятий. Инспекторы предупреждают, что такая тенденция является нежелательной.

56. Инспекторы отмечают достижения в области внедрения новой техники в рамках секретариата, хотя повышения производительности, достигнутого в результате только автоматизации, пока еще далеко не достаточно для обоснования сокращения штатов.

Н. Проверка управления деятельностью по использованию системы электронной почты в Секретариате Организации Объединенных Наций (A/50/1005)

Общие замечания

57. ОИГ считает, что упомянутый доклад Управления является весьма полезным документом по проверке управления деятельностью, которая стала важной для обеспечения эффективности функционирования Секретариата. В докладе отмечается, что электронная почта используется для улучшения горизонтальной и вертикальной связи в рамках всей Организации, как в Центральных учреждениях, так и на местах. В пункте 1 доклада отмечается также, что благодаря использованию сети "Интернет" электронная почта Организации Объединенных Наций "используется не только для связи в рамках системы Организации Объединенных Наций, но и для связи с представительствами государств, внешними учреждениями и миллионами компаний и отдельных абонентов во всем мире". Как указывается в докладе, в связи с широким использованием услуг электронной почты чрезвычайно важное значение приобретают теперь вопросы доступа к системе, ее надежности и своевременности передачи информации.

58. Управление предлагает ряд конкретных мер по совершенствованию управления деятельностью по использованию электронной почты в Секретариате Организации Объединенных Наций, которые ОИГ поддерживает. Еще более важно то, что в докладе отмечается, что Управление считает электронную почту "возможной платформой для применения навыков и методов, присущих новой культуре управления Организации Объединенных Наций" (пункт 2). Однако в нем отмечается, что цели, неофициально поставленные в отношении использования электронной почты, по своему характеру являются лишь техническими и "не обеспечивают использования возможностей электронной почты для изменения культуры и условий работы в Организации" (пункт 10). ОИГ полностью согласна с этим, однако считает, что было бы более полезно подчеркнуть, что использование информационных услуг и информационной технологии в целом, а не только использование электронной почты, является важным средством содействия достижению целей реформ в области управления, осуществляемых в настоящее время в Секретариате.

59. Управление предлагает включить цель, предусматривающую "обеспечение доступа в рамках всего Секретариата", в качестве одной из целей, содержащихся в заявлении о задачах, которое оно рекомендует разработать в отношении услуг по использованию электронной почты. ОИГ, безусловно, согласна с тем, что эта цель должна быть одной из целей, и хотела бы, чтобы вопросу о важности обеспечения доступа всех сотрудников Секретариата, которым это необходимо, к электронной почте уделялось еще больше внимания. До тех пор, пока все сотрудники Секретариата, которые могут использовать электронную почту как в Центральных учреждениях, так и на местах, не будут иметь полного доступа, невозможно будет обеспечить полную реализацию потенциальных возможностей этого важного инструмента управления, и полный переход к использованию электронных средств связи в рамках Секретариата будет невозможен.

Рекомендации

60. В докладе содержится шесть рекомендаций, которые ОИГ поддерживает. В нем отмечается также, что большая часть этих рекомендаций была принята и что их выполнение было начато безотлагательно. ОИГ хотела бы предложить установить конкретные сроки выполнения пока еще неосуществленных рекомендаций. Группа считает, что было бы полезно также дать разъяснения в отношении непринятых к исполнению рекомендаций, а также в отношении дальнейших шагов, которые будут предприняты в связи с ними.

61. К числу содержащихся в докладе рекомендаций относится настоятельный призыв уделять больше внимания обеспечению безопасности, поскольку электронная почта является "системой связи, используемой руководством для обсуждения щепетильных тем" (пункт 19). ОИГ полностью разделяет обеспокоенность в этой связи и также настоятельно призывает укрепить процедуры обеспечения безопасности с целью содействия предотвращению выхода системы из строя в результате ее неправильного использования неуполномоченными лицами.

62. В рамках обсуждения рекомендации в отношении контроля за выполнением целей в докладе отмечается, что "соответствующими полномочиями должно быть наделено одно должностное лицо, которое несло бы ответственность за контроль за достижением программной (программных) цели (целей)" (пункт 21). Поскольку Отдел электронных служб несет ответственность за управление службами электронной почты, а предложенные в докладе установочные цели, включая, в частности, повышение производительности и расширение использования системы, выходят за рамки мандата Отдела, Управление обеспокоено тем, что "цели могут быть не достигнуты в связи с децентрализацией и распылением ответственности по многочисленным функциональным областям" (пункт 25). В связи с этим в докладе отмечается, что "Управление продолжит отстаивать на более высоких уровнях в рамках Организации необходимость установления общей ответственности за использование системы электронной почты и контроль за реализацией целей" (пункт 26). ОИГ поддерживает эту позицию и хотела бы добавить, что ответственность за управление службами электронной почты должна являться частью ответственности по управлению деятельностью в области информационного обслуживания и информационной технологии в целом и что должностное лицо, наделенное такими обязанностями, должно быть на уровне, достаточном для их эффективного выполнения.

I. Доклад о расследовании предполагаемого незаконного присвоения имущества Организации Объединенных Наций в сувенирном магазине Организации Объединенных Наций (A/50/1004)

63. ОИГ считает, что упомянутый доклад является ценным вкладом в работу по проведению надлежащей оценки по более широкому вопросу о привлечении внешних подрядчиков для осуществления функций или мероприятий в Организации Объединенных Наций. Этот конкретный доклад является результатом расследования по заявлениям о дисциплинарных нарушениях, о которых было сообщено из источника внутри Организации. В докладе тщательно анализируется вопрос о снижении прибыли от деятельности сувенирного магазина Организации Объединенных Наций. Правильно отмечается, что это снижение произошло в результате применения неправильной практики управления и дисциплинарных нарушений персонала, предоставленного внешним субподрядчиком, который получил контракт на обеспечение работы сувенирного магазина. В докладе сосредоточивается внимание на недостатках во внутреннем контроле и подчеркиваются нарушения основополагающих принципов управления финансами.

64. В докладе, в частности, подчеркивается риск, связанный с привлечением внешних подрядчиков для осуществления какой-либо деятельности без достаточного контроля и надзора со

стороны Организации. Ущерб, причиняемый Организации Объединенных Наций, помимо финансовых потерь, был бы меньше, если бы принимались определенные меры предосторожности, в частности следующие меры:

а) проведение надлежащих переговоров по первоначальному контракту с целью обеспечения достаточной защиты интересов Организации Объединенных Наций (почему Организации Объединенных Наций не было гарантировано право просить о смещении или сместить генерального управляющего субподрядчика в таких случаях, которые изложены в докладе?);

б) обеспечение достаточного надзора и профессионального контроля со стороны Организации Объединенных Наций за деятельностью по оказанию услуг, предоставляемых субподрядчиками.

65. Инспекторы, возможно, представят дополнительные замечания по конкретным вопросам, связанным с упомянутым расследованием, проведенным Управлением, в докладе ОИГ по вопросам привлечения внешних подрядчиков в системе Организации Объединенных Наций, который готовится в настоящее время.

Ж. Ревизия управления глобальными программами страхования грузов и автотранспортных средств (А/50/302)

66. Упомянутый доклад посвящен важному аспекту расходов Организации Объединенных Наций, а именно глобальному полису на страхование грузов и глобальному полису на страхование ответственности перед третьими сторонами с упором на операции по поддержанию мира, управлению которыми уделяется недостаточное внимание.

67. Инспекторы хотели бы дать высокую оценку качеству упомянутого доклада, в частности отметить использованную методологию, его конкретность и удобный для читателя формат.

68. Инспекторы полностью поддерживают все рекомендации, содержащиеся в докладе, и рекомендуют Генеральной Ассамблее утвердить их. Вместе с тем инспекторы хотели бы высказать некоторые дополнительные замечания и рекомендации.

69. Инспекторы отмечают, что упомянутая ревизия управленческой деятельности ограничивается двумя крупными объектами страхования в Организации Объединенных Наций. Принимая во внимание объем ресурсов, связанных с обеспечением страхования в рамках Организации Объединенных Наций, инспекторы рекомендуют Управлению провести более широкую аналогичную проверку управленческой деятельности, с тем чтобы охватить все застрахованное имущество Организации Объединенных Наций.

70. Инспекторы рекомендуют также вынести вопрос о страховых полисах на рассмотрение Административного комитета по координации (АКК) с целью изучения возможностей применения единой практики и процедур в рамках системы, включая единые программы страхования.

71. Инспекторы отмечают, что в результате ревизии было выявлено несколько недостатков в программах страхования сил по поддержанию мира, однако причины таких недостатков подробно изложены не были. В частности, в докладе не представлена информация в отношении того, располагает ли Департамент по вопросам администрации и управления и Департамент операций по поддержанию мира необходимыми ресурсами и специалистами для того, чтобы надлежащим образом проводить переговоры по таким программам страхования и осуществлять контроль и надзор за их реализацией. Инспекторы рекомендуют представить эту информацию Генеральной Ассамблее до того, как она примет решение по упомянутому докладу.

72. В докладе о ревизии не сообщается о том, проводились ли международные торги до того, как были подписаны контракты с соответствующими страховыми компаниями. Инспекторы рекомендуют представить также такую информацию Генеральной Ассамблее, а также в любом случае рассмотреть этот аспект в рамках более широкой рекомендованной ревизии, если она будет проводиться.

73. Особую обеспокоенность инспекторов вызвал вопрос о двойном страховании автотранспортных средств Контрольной миссии Организации Объединенных Наций в Анголе (КМООНА III). В соответствии с пунктом 34 доклада Управление "рекомендовало, чтобы Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения безотлагательно предложил КМООНА III отказаться от двойного страхования своих автотранспортных средств", прекратив использование местного страхования. Неясно, смогла ли КМООНА III сделать это, а если нет, то почему. Инспекторы придерживаются мнения о том, что решение о том, приобретать или не приобретать местный страховой полис вместо расширения глобального страхования до страхования "с первого доллара", должно приниматься только с учетом финансовой эффективности и в соответствии с местными положениями, согласно которым в некоторых случаях предусматривается обязательное

местное страхование всех автотранспортных средств. В связи с этим по данному вопросу необходимо дать соответствующие разъяснения.

К. Обзор структуры управления в гражданском компоненте Миротворческих сил Организации Объединенных Наций (А/51/305)

74. Просьба о подготовке упомянутого доклада содержится в резолюции 49/228 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1994 года. Однако с учетом того, что Миротворческие силы Организации Объединенных Наций (МСООН) находятся в процессе ликвидации после передачи полномочий Силам Организации Североатлантического договора (НАТО) по выполнению Соглашения (СВС) в результате подписания Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине (Дейтонского соглашения), рекомендации, направленные на обеспечение учета накопленного опыта, касаются будущих миссий по поддержанию мира.

75. Инспекторы отмечают, что поднятые в докладе вопросы и вынесенные рекомендации аналогичны по характеру вопросам и рекомендациям, содержащимся в докладе ОИГ, озаглавленном "Укомплектование персоналом миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и связанных с ними миссий (гражданский компонент)" (JIU/REP/93/6, приложение), который, хотя о нем и не упоминается в докладе, был положительно оценен Генеральным секретарем как ценный и своевременный документ, касающийся аспектов планирования и управления полевыми операциями, и одобрен Генеральной Ассамблеей.

76. В связи с этим инспекторы поддерживают все рекомендации, содержащиеся в упомянутом докладе, и высоко оценивают его качества, конкретность и удобную для читателя форму представления. Тем не менее инспекторы хотели бы сделать несколько дополнительных замечаний.

77. Инспекторы считают, что необходимо дополнительно рассмотреть вопрос о предоставлении контрактов руководителями операций по поддержанию мира, особенно вопрос о том, применяется ли в отношении всех контрактов и закупок надлежащая процедура проведения национальных и международных торгов. Пример, приведенный в пункте 49 доклада, свидетельствует о необходимости принятия незамедлительных мер по исправлению положения в этой связи.

78. Другим важным аспектом, упомянутым в докладе, но не нашедшим достаточно подробного освещения в нем, который заслуживает дальнейшего рассмотрения, является аспект деятельности, связанный с привлечением международного персонала, работающего по контрактам, и управлением им. В своих замечаниях по докладу Управления 1995 года о деятельности Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения, инспекторы поставили под сомнение целесообразность использования персонала, работающего по контрактам, на руководящих должностях и рекомендовали Секретариату Организации Объединенных Наций принять меры по прекращению применения такой практики, которая использовалась бывшими Силами Организации Объединенных Наций по охране (СООНО).

Примечания

1/ Цели ОИГ в этой области заключались в том, чтобы содействовать: а) оказанию поддержки и использованию оценки межправительственными органами и секретариатами; б) внедрению или укреплению внутренних систем оценки в организациях, участвующих в работе ОИГ, которые отвечали бы их потребностям и соответствовали согласованным руководящим принципам и стандартам; в) обеспечению того, чтобы информация о результатах оценок и доказавших свою эффективность подходах распространялась среди организаций. В годовом докладе

ОИГ, представленном Генеральной Ассамблее на ее сорок шестой сессии (А/46/34), часть два, пункт 2), отмечалось значительное расширение систем внутренней оценки и использования оценки в рамках системы Организации Объединенных Наций, в обеспечении которого доклады ОИГ об оценке сыграли немаловажную роль. К середине 80-х годов разработка и внедрение систем внутренней оценки почти во всех организациях были в значительной степени завершены.
