



Distr.  
GENERAL

A/51/674  
13 November 1996  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят первая сессия  
Пункт 112 повестки дня

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО  
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи записку Объединенной инспекционной группы от 13 ноября 1996 года, в которой содержатся ее обновленные и дополнительные мнения по вопросу об укреплении механизмов внешнего надзора в соответствии с решением 47/454 в Ассамблеи от 23 декабря 1992 года.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Записка Объединенной инспекционной группы от 13 ноября 1996 года, в которой содержатся ее обновленные и дополнительные мнения по вопросу об укреплении механизмов внешнего надзора, представленные в соответствии с решениями Генеральной Ассамблеи 47/454 В от 23 декабря 1992 года и 48/493 А от 29 июля 1994 года

### Введение

1. Цель настоящей записки заключается в том, чтобы ознакомить Генеральную Ассамблею с обновленными и дополнительными мнениями Объединенной инспекционной группы (ОИГ) по вопросу об укреплении механизмов внешнего надзора в качестве вклада в рассмотрение этого вопроса Генеральной Ассамблеей в соответствии с ее решениями 47/454 В от 23 декабря 1992 года и 48/493 А от 29 июля 1994 года. Эти мнения дополняют ранее высказанные Группой мнения, содержащиеся в докладе Генерального секретаря в документе А/49/633 от 30 ноября 1994 года и в ее ежегодном докладе за 1994 год а/.

2. Отражая значительно возросшую обеспокоенность государств-членов в связи с необходимостью обеспечить эффективный надзор, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 50/233 от 7 июня 1996 года подчеркнула, что за воздействие Группы на эффективность использования средств при осуществлении деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций совместно отвечают государства-члены, Группа и секретариаты участвующих организаций. Хотя эта резолюция конкретно касалась ОИГ, общая сфера действий концепции совместной ответственности явно распространяется и на воздействие или эффективность механизмов внешнего надзора в целом, а не ограничивается лишь Группой. Группа считает, что это недавнее заявление Ассамблеи наряду с другими событиями, имевшими место с 1994 года, создает должный контекст для возвращения к вопросу о необходимости укрепления механизмов внешнего надзора Организации Объединенных Наций.

### Государства-члены

3. В контексте совместной ответственности за воздействие или эффективность деятельности механизмов внешнего надзора государства-члены явно играют важную лидирующую роль. Деятельность и программы системы Организации Объединенных Наций призваны служить интересам государств-членов; именно механизмы внешнего надзора должны в конечном счете дать ответ на вопрос о том, обеспечивается ли максимальная эффективность и результативность этой деятельности и программ в интересах государств-членов.

4. Эта важная лидирующая роль государств-членов означает, что условиями *sine qua non* для создания продуманных, эффективных и действенных механизмов внешнего надзора являются инициативность, руководящая роль и нацеленность директивных органов на решение конкретных вопросов. Разумеется, подразделения внешнего надзора обязаны выявлять вопросы, которые, по их мнению, могли бы заинтересовать государства-члены, однако межправительственные органы должны высказывать свое мнение по поводу таких предложений и должны быть готовы направлять и ориентировать деятельность подразделений внешнего надзора на те вопросы, которые особо интересуют государства-члены, и они должны уделять достаточно внимания и времени рассмотрению результатов работы подразделений внешнего надзора.

5. Кроме того, чрезвычайно важно, чтобы государства-члены однозначно дали понять секретариатам участвующих организаций, что подразделения внешнего надзора пользуются их решительной поддержкой и что эти подразделения выполняют функции надзора от имени государств-членов. Лишь в этом случае можно ожидать серьезного отношения секретариатов к подразделениям внешнего надзора, что необходимо для создания должной обстановки для преодоления их сопротивления осуществлению определенных рекомендаций.

6. Помимо того, что секретариатам участвующих организаций следует дать понять, что механизмы внешнего надзора пользуются поддержкой государств-членов, необходимо также обеспечить их соответствующую независимость от этих секретариатов. В статье 7 статута ОИГ предусматривается, что инспекторы исполняют свои обязанности в условиях полной независимости и исключительно в интересах организаций. Инспекторы считают, что такая независимость означает то, что является необходимым условием для работы любого надзорного подразделения, т.е. административную и бюджетную оперативную независимость от сотрудников секретариатов, чью деятельность они контролируют. Важное значение этого для механизмов надзора было признано, например, в резолюции 48/218 в Генеральной Ассамблее от 29 июля 1994 года, в которой Ассамблея отметила, что Управление служб внутреннего надзора пользуется оперативной независимостью.

7. Соответственно, что касается оперативной независимости в административных вопросах, то в бюллетене Генерального секретаря о создании Управления служб внутреннего надзора (ST/SGB/273) Управлению передаются полномочия по проверке всех счетов Управления (пункт 32) и предоставляется "определенная самостоятельность и степень контроля в вопросах использования персонала и ресурсов Управления в соответствии с Положениями и правилами о персонале Организации Объединенных Наций и Финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций, необходимая для реализации стоящих перед Управлением целей" (пункт 34). Что касается бюджетных вопросов, то в бюллетене предусматривается, что, представляя предложения по бюджету по программам Управления служб внутреннего надзора Генеральной Ассамблее, "Генеральный секретарь принимает во внимание необходимость обеспечить его оперативную независимость и выделение ресурсов для эффективного функционирования Управления" (пункт 30). Еще одной мерой, укрепляющей независимость Управления, является право заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора включать в свой ежегодный доклад Генеральной Ассамблее "замечания в отношении рамок его деятельности и достаточности ресурсов для выполнения поставленных задач" (пункт 28).

8. Инспекторы считают, что аналогичной оперативной независимостью должны обладать все механизмы надзора, в частности механизмы внешнего надзора, подобные Группе. Административные, бюджетные и финансовые процедуры работы Группы регулируются статьями 16-20 статута ОИГ. По мнению инспекторов, эта оперативная независимость Группы в практическом плане ущемляется тем, как Генеральный секретарь толкует, в частности, статью 20. В этой статье предусматривается, что бюджетная смета устанавливается Генеральным секретарем после консультаций с Административным комитетом по координации на основе предложений, сделанных Группой. Бюджетная смета представляется Генеральной Ассамблее вместе с докладом Административного комитета по координации по этому вопросу и замечаниями и рекомендациями Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам. Группа приглашается к участию в заседаниях, когда обсуждается ее бюджетная смета.

9. Тот факт, что Генеральный секретарь не объяснил ни Группе, ни Генеральной Ассамблее причины включения в свою предлагаемую бюджетную смету расходов Группы на 1996-1997 годы запроса на ассигнования ниже уровня, предложенного Группой, говорит о том, что Группа не обладает оперативной независимостью от Секретариата в плане своих бюджетных и кадровых

ресурсов. Это усугубляется тем, что Генеральный секретарь до сих пор игнорировал замечания и рекомендации Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам в отношении укрепления Группы, одобренные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 50/214 от 23 декабря 1995 года, и призывы к нему Генеральной Ассамблеи, изложенные в той же резолюции, провести консультации с Группой в отношении предложений об укреплении секретариата Группы, которые должны быть отражены в пересмотренной смете на 1996–1997 годы.

10. Группа толкует процедуру, предусмотренную в статье 20, таким образом, что ее первоначальные предложения должны представляться Генеральной Ассамблее наряду с замечаниями Генерального секретаря и Административного комитета по координации через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам. Это укрепило бы независимость Группы от секретариатов участвующих организаций, однако по-прежнему сохранило бы за государствами-членами их полное право принимать окончательные решения по бюджету, имея полную информацию о мнениях как Группы, так и секретариатов и Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам. Процесс консультаций, описанный в статье 20, должен помогать устранять любые расхождения и способствовать лучшему пониманию вопросов до того, как предложения ОИГ выносятся на рассмотрение Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

11. Чтобы подразделения внешнего надзора могли выполнять ожидаемую от них роль, государства-члены должны определить соответствующие потребности в ресурсах и выделить ассигнования с учетом их мандата и рамок деятельности. Что касается Группы, то инспекторы указали на потребность в дополнительном персонале, однако, несмотря на неоднократные призывы Генеральной Ассамблеи к укреплению механизмов внешнего надзора и Группы в частности, в бюджетной смете Генерального секретаря ассигнований на подобное укрепление не предусматривается. Еще более тревожным является тот факт, что без какой-либо предварительной консультации или участия Группы (как это предусмотрено статьей 20 статута ОИГ) Консультативный комитет по административным вопросам (финансовые и бюджетные вопросы) на своей восьмидесятой пятой сессии (АСС/1996/15) рекомендовал Административному комитету по координации сократить на 1998–1999 годы уровень бюджетных ассигнований для Группы.

12. Разумеется, действенность механизма внешнего надзора в конечном счете зависит от качества его сотрудников. Что касается ОИГ, то отбор и назначение инспекторов является тем вопросом, который решается государствами-членами. Сама Группа отмечала (например, в своем ежегодном докладе за 1995 год b/), что ее общая эффективность и влияние Группы могли бы быть повышены, если отдельные государства-члены, которые предлагают кандидатов, и Генеральная Ассамблея могли бы принять необходимые меры по обеспечению того, чтобы отбор инспекторов определялся квалификациями, оговоренными в статье 2 статута ОИГ. Также необходимо обеспечить независимость сотрудников ОИГ, помогающих инспекторам. В этой области необходимо внести изменения, с тем чтобы устранить возможную неопределенность в отношении того, кому должны служить такие сотрудники, и тем самым избежать потенциального конфликта лояльности. Правильное толкование статуса этих сотрудников должно предусматривать, что они назначаются Генеральным секретарем и что на них распространяются Положения и правила о персонале Организации Объединенных Наций, однако они работают на орган надзора, которому они приданы, и подотчетны ему. Кроме того, необходимо предусмотреть практические и эффективные гарантии того, что их профессиональная карьера не будет негативно затронута. В этой связи Группа считает полезным наделить ее теми же полномочиями в области кадрового контроля, что и Управление служб внутреннего надзора (см. пункт 7 выше).

### Секретариаты участвующих организаций

13. Деятельность механизмов внешнего надзора должна осуществляться в тесном сотрудничестве с секретариатами участвующих организаций. Это особенно справедливо в контексте подготовки докладов ОИГ с учетом численности секретариата ОИГ и характера ее докладов. Поэтому с точки зрения повышения эффективности и результативности деятельности ОИГ незаменимую роль играет полное сотрудничество со стороны секретариатов участвующих организаций при составлении программы работы, подготовке ее докладов, представлении ее докладов директивным органам и осуществлении ее рекомендаций, утвержденных директивными органами.

14. Сотрудничество начинается с составления программы работы ОИГ. Стремясь обеспечить актуальность своих докладов, Группа, прежде чем составлять свою ежегодную программу работы, просит все секретариаты участвующих организаций предложить темы для включения в программу. Кроме того, когда ежегодная программа работы ОИГ распространяется официально, она также включает предварительный перечень вопросов для изучения в последующие годы. Это дает секретариатам, а также государствам-членам еще одну хорошую возможность сообщить Группе любые замечания, которые они могут иметь по темам докладов.

15. Улучшение координации в рамках секретариатов отдельных организаций, а также в рамках Административного комитета по координации может дать дополнительные гарантии актуальности программы работы ОИГ с точки зрения приоритетов общей системы, коллективно выделенных на межсекретариатском уровне. В этой связи Группа официально направила секретариатам участвующих организаций два предложения:

а) предложения, представляемые Группе секретариатами, должны во всех случаях утверждаться непосредственно соответствующими административными руководителями, как предусмотрено в статье 9 статута, с тем чтобы избежать повторения случаев, когда полученные предложения не всегда отражали интересы и приоритеты организаций в целом;

б) Административный комитет по координации и его вспомогательные органы должны более активно участвовать в определении тем докладов, интересующих систему в целом, и/или в координации предложений отдельных членов Административного комитета по координации, уже предложенных Консультативным комитетом по программе и оперативным вопросам.

16. Непосредственно при подготовке докладов ОИГ решающее значение имеют качество и своевременность участия секретариатов. Чтобы обеспечить своевременный выпуск докладов, необходимы полное сотрудничество с инспекторами в ходе их работы и своевременные ответы на просьбы ОИГ о предоставлении информации и замечаний по проектам докладов. В этой связи следует помнить, что секретариаты имеют все возможности высказать замечания по проектам докладов задолго до того, как те издаются в качестве официальных документов. Группа ориентируется на то, чтобы обеспечить всестороннее и серьезное рассмотрение замечаний, представляемых секретариатами, и отражать эти замечания, насколько это возможно, в докладах. В том случае, если секретариаты считают, что их мнения должным образом не отражены в окончательных докладах, административные руководители имеют еще одну возможность представить свои замечания непосредственно своим директивным органам одновременно с докладами ОИГ, используя процедуру представления докладов, предусмотренную в статье 11 статута ОИГ.

17. После публикации докладов Группой чрезвычайно важно довести эти доклады до сведения государств-членов в полном объеме и своевременно. Государства-члены должны получать полный текст докладов с откровенными и конкретными замечаниями секретариатов, а не просто подготовленные секретариатом резюме и поверхностные замечания по докладам, как это

практикуют некоторые участвующие организации. Кроме того, подготовка секретариатами официальных замечаний по докладам в сроки, оговоренные статьей 11 статута ОИГ, необходима для того, чтобы к директивным органам не обращались просьбы принять решение по докладам ОИГ после того, как те уже утратили свою актуальность.

18. Заключительным этапом обеспечения результативности и действенности работы ОИГ является фактическое осуществление рекомендаций ОИГ, одобренных директивными органами. Статьей 12 статута ОИГ предусматривается, что административные руководители организаций обеспечивают возможно скорейшее осуществление рекомендаций Группы, одобренных их соответствующими компетентными органами. В рамках этой статьи можно было бы рассмотреть вопрос о том, чтобы предложить всем административным руководителям регулярно, раз в год или раз в два года, представлять своим соответствующим директивным органам подробные доклады о ходе осуществления одобренных рекомендаций ОИГ.

#### Объединенная инспекционная группа

19. Полагаясь на руководящие указания и поддержку со стороны государств-членов, инспекторы в то же самое время отдают себе полный отчет в том, что такую поддержку необходимо заслужить актуальным характером своей работы и вкладом с помощью своих докладов в повышение действенности и эффективности управления в системе Организации Объединенных Наций. Группа приняла меры в этом направлении и продолжает вносить дальнейшие улучшения. Эти меры будут также стимулировать расширение сотрудничества со стороны секретариатов, что играет столь важную роль.

20. Повышение качества любого продукта является непрерывным процессом. Как отмечалось в ее ежегодном докладе за 1995 год с/, "Группа приветствует конструктивную критику, подтвержденную объективным анализом ее докладов". В контексте совместной ответственности за воздействие докладов ОИГ, как это предусматривалось Генеральной Ассамблеей в упомянутой выше резолюции, Группа стремится сотрудничать с государствами-членами и секретариатами в целях совершенствования процедур подготовки и рассмотрения ее докладов.

21. В пункте 14 выше говорится об усилиях Группы, направленных на то, чтобы получить от секретариатов участвующих организаций, а также от государств-членов предложения по ее программе работы.

22. Поэтому даже несмотря на то, что статьей 9 статута предусматривается конечная ответственность самой Группы за свою программу работы, государства-члены и секретариаты разделяют с ней ответственность за обеспечение актуальности докладов ОИГ с точки зрения их интересов и мандатов, поскольку они располагают столь значительными возможностями изложить свое мнение.

23. Группа стремилась улучшить процесс отбора тем для своей программы работы и она считает, что включаемые в нее в настоящее время темы лучше отражают приоритеты и интересы государств-членов. И действительно, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 48/221 от 23 декабря 1993 года выразила признательность Группе за принятые меры по улучшению ее методов программирования, повышению ее производительности и улучшению показателей ее работы. Тем не менее Группа хотела бы продолжать сотрудничать с государствами-членами и секретариатами в целях дальнейшего совершенствования процесса отбора тем.

24. Группа пересмотрела и обновила свои внутренние стандарты и руководящие принципы, с тем чтобы обеспечить максимально эффективное проведение инспекций, оценок и расследований. Эти

стандарты и руководящие принципы прилагаются к ежегодному докладу ОИГ за 1996 год, с тем чтобы вся система Организации Объединенных Наций лучше понимала то, как ОИГ работает. Этот документ будет дополнен подробными внутренними процедурами.

25. Группа понимает обеспокоенность секретариатов по поводу дополнительной рабочей нагрузки, с которой связано выполнение просьб различных органов внешнего и внутреннего надзора. Группа расширяет использование информационной технологии и разрабатывает внутренние процедуры, с тем чтобы по возможности не обращаться с просьбами к секретариатам. С этой целью Группа хотела бы договориться с секретариатами о том, чтобы ей своевременно предоставлялись все соответствующие опубликованные документы и информация, которой располагают организации, в том числе в диалоговом режиме. Группа также хотела бы изучить со вспомогательным механизмом Административного комитета по координации возможность доступа к охватывающим всю систему соответствующим информационным сетям, имеющимся в его распоряжении, и/или разработки новых источников информации в диалоговом режиме, которые были бы доступны для всех органов надзора, а также для различных организаций общей системы.

26. ОИГ стремится избежать дублирования работы с другими органами и поэтому прилагает усилия по координации своей программы работы насколько это возможно с программами работы других органов внешнего надзора, а также органов внутреннего надзора. Группа считает, что следует уделять больше внимания и усилий вопросу расширения практического сотрудничества, координации и взаимной поддержки между органами внешнего и внутреннего надзора. Как это предусматривается в пункте 7 резолюции 48/221 Генеральной Ассамблеи, ОИГ стремится поддерживать тесную связь с Комитетом по программе и координации, Комиссией по международной гражданской службе, Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам, Комиссией ревизоров, Группой внешних ревизоров, а также организациями и органами системы Организации Объединенных Наций в целях обеспечения более действенной и более эффективной с точки зрения затрат координации их соответствующей деятельности для содействия повышению эффективности управления, большей степени подотчетности и транспарентности в работе Организации Объединенных Наций и других участвующих организаций.

27. Следует более точно определить рамки сотрудничества между органами внешнего надзора; его следует рассматривать как нечто большее, чем просто стремление избежать дублирования и параллелизма. Органы надзора должны придерживаться практики реализации взаимодополняющих проектов, а также рассмотреть вопрос о выполнении более крупных и сложных проектов в области надзора с согласованными и совместно выполняемыми обязанностями. Необходимо отказаться от нынешнего подхода, подчеркивающего и защищающего независимость каждого органа надзора и их отдельных мандатов, и создать атмосферу позитивного сотрудничества между этими органами.

28. Мандаты различных органов внешнего и внутреннего надзора утверждены государствами-членами. Любое дублирование деятельности между этими органами представляет собой потенциальную проблему, выходящую за рамки компетенции ОИГ, и не следует возлагать на Группу ответственность за возможное наличие ненужного дублирования работы. Группа также отмечает, что разница между функциями внешнего и внутреннего надзора и необходимость обеспечить уважение их самостоятельной и различной роли подчеркивались государствами-членами (см. пункт 6 раздела II резолюции 48/218 А Генеральной Ассамблеи; шестой пункт преамбулы резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи и второй пункт преамбулы резолюции 50/233 Генеральной Ассамблеи).

29. По просьбе секретариатов Организации Объединенных Наций, Всемирной метеорологической организации и Международной организации гражданской авиации Группа включила в свою

программу работы на 1996–1997 годы доклад о координации и согласовании деятельности органов надзора системы Организации Объединенных Наций.

#### Заключение

30. "Добавленная стоимость" рекомендаций ОИГ, а также рекомендаций других механизмов надзора может быть измерена лишь через их выполнение, что зависит от их утверждения директивными органами и от их фактического выполнения секретариатами. Тем самым "отдача" от инвестиций организаций в Группу и другие механизмы в конечном счете зависит от самих организаций. В этой связи Группа приветствует подход к ее рекомендациям, продемонстрированный Исполнительным советом ЮНЕСКО на сто сорок девятой сессии и Комитетом по программе и координации на тридцать четвертой сессии, когда по всем рекомендациям, содержащимся в докладах, рассмотренных этими органами, были приняты развернутые решения.

31. Группа еще раз подтверждает свой ранее сделанный вывод (см. мнения ОИГ, включенные в доклад Генерального секретаря от 30 ноября 1994 года (A/49/633), и пункт 84 ее ежегодного доклада за 1994 год e/ о том, что общий недостаток механизмов надзора заключается в том, что реализация и контроль за выполнением утвержденных рекомендаций носят фрагментарный, недостаточно четкий и неактивный характер. Группа считает, что этот вопрос требует безотлагательного рассмотрения.

32. Группа рассчитывает на сотрудничество со стороны государств-членов и секретариатов участвующих организаций при решении этого неотложного вопроса, а также при реализации других мер по дальнейшему усилению воздействия Группы и других механизмов надзора на эффективность использования средств при осуществлении деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций.

#### Примечания

a/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 34 (A/49/34), пункты 44–93.

b/ Там же, пятидесятая сессия, Дополнение № 34 (A/50/34, пункт 3).

c/ Там же, пункт 57.

d/ Будет издан в качестве документа A/51/34.

e/ Там же, сорок девятая сессия, Дополнение № 34 (A/49/34).

-----