



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/43/674
4 October 1988
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок третья сессия
Пункт 113 повестки дня

ФИНАНСОВЫЕ ДОКЛАДЫ И ПРОВЕРЕННЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ВЕДОМОСТИ И ДОКЛАДЫ КОМИССИИ РЕВИЗОРОВ

Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам

1. В сентябре 1988 года Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам провел совещание с членами Комитета по ревизионным операциям Комиссии ревизоров и обсудил с ними доклады Комиссии Генеральной Ассамблее о финансовых докладах и счетах Организации Объединенных Наций 1/, в том числе Центра по международной торговле 2/ и Университета Организации Объединенных Наций 3/, за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 1987 года; Программы развития Организации Объединенных Наций 4/, Детского фонда Организации Объединенных Наций 5/, Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ 6/, Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций 7/, фондов добровольных взносов, находящихся в ведении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев 8/, Фонда Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде 9/, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения 10/ - все за год, закончившийся 31 декабря 1987 года; а также Фонда Организации Объединенных Наций для Хабитата и населенных пунктов 11/ за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 1987 года. Замечания Консультативного комитета по докладу Комиссии о счетах Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций за год, закончившийся 31 декабря 1987 года 12/, будут представлены Генеральной Ассамблее отдельно на ее сорок третьей сессии в докладе, который будет содержать также рекомендации Комитета по докладу Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций.

2. Кроме того, Консультативный комитет рассмотрел доклад Комиссии 13/ о проведенной ею расширенной проверке финансового доклада и счетов Детского фонда Организации Объединенных Наций за год, закончившийся 31 декабря 1986 года, который был представлен в соответствии с положениями пункта 2 резолюции 42/206 Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1987 года.

3. Консультативному комитету была также представлена записка Генерального секретаря (A/43/445), препровождающая подготовленное ревизорами в соответствии с пунктом 8 резолюции 42/206 Генеральной Ассамблеи резюме основных заключений и выводов относительно мер по исправлению положения, содержащихся в докладах Комиссии ревизоров.

4. В пункте 3 своего доклада (A/41/632) Генеральной Ассамблее, представленного на ее сорок первой сессии, Консультативный комитет отметил:

"Рассмотрев доклады, Консультативный комитет считал полезными ответы администрации на замечания Комиссии. Комитет отметил, что эти ответы на замечания Комиссии приведены в двух местах: в одних случаях они кратко излагаются в основной части доклада, а в других содержатся также в конце доклада. По мнению Комитета, все комментарии администрации, которые включаются в доклады ревизоров, должны предоставляться в распоряжение Комиссии до сессии, на которой она завершает подготовку своих докладов. Полученные комментарии следует помещать в докладе ревизоров в одном разделе".

5. Учитывая замечания и рекомендации Консультативного комитета, процитированные в пункте 4 выше, Комиссия ревизоров изменила форму и порядок представления своих докладов. В ходе рассмотрения нынешних докладов Комиссии Генеральной Ассамблее на ее сорок третьей сессии внимание Консультативного комитета было обращено на ту тенденцию, что администрация, как правило, настаивает на подробном и даже дословном воспроизведении своих ответов на замечания, содержащиеся в докладах Комиссии. В этой связи Комитет хотел бы отметить, что, высказывая мнение, которое изложено в пункте 4 выше, он совсем не имел в виду включение в доклады Комиссии пространственных комментариев администрации. Комитет твердо убежден, что определение объема докладов Комиссии является прерогативой самой Комиссии, которая делает это в консультации с соответствующей администрацией.

Организация Объединенных Наций

6. Консультативный комитет рассмотрел финансовые доклады и счета за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 1987 года, и соответствующий доклад Комиссии ревизоров 1/ в отношении деятельности в рамках регулярного бюджета, целевых фондов и специальных счетов.

7. Различные аспекты бюджетного контроля рассматриваются Комиссией в пунктах 59-116 ее доклада.

8. В пунктах 67-79 Комиссия рассматривает вопрос о накоплении и учете непогашенных обязательств в связи с принципом учета расходов по фактическому выполнению обязательств по поставке товаров и оказанию услуг, включая приобретение оборудования, в соответствии с общепринятыми принципами учета или финансовым положением 4.3 Организации Объединенных Наций, которое гласит:

"Положение 4.3. Ассигнования могут использоваться в течение 12 месяцев после окончания финансового периода, к которому эти ассигнования относятся, в той мере, в какой они необходимы для покрытия обязательств по полученным в течение финансового периода товарам и услугам и для погашения любых иных остающихся юридических обязательств за финансовый период. Остатки по ассигнованиям подлежат возврату".

Комиссия считает, что "это положение в случаях накопления и при учете непогашенных обязательств соблюдалось не всегда и недостаточно строго" (пункт 68) и что "критерии в отношении накопления и учета непогашенных обязательств должны быть приведены в соответствие с положением 4.3, в частности, следует пересмотреть разделы 6 и 8 Финансового справочника ..., с тем чтобы добиться последовательного применения принципа учета по фактическому выполнению обязательств по поставке товаров и оказанию услуг, включая приобретение оборудования, который предусмотрен в положении 4.3" (пункт 69). Как понял Комитет, в случае с Организацией Объединенных Наций Комиссия не сочла это достаточно веским основанием, чтобы включить в свое заключение оговорку; однако в случае с ПРООН и ЮНФПА дело обстоит по-иному (см. пункты 28 и 39 ниже).

9. Консультативный комитет отмечает, что в предложениях Комиссии, приведенных в пункте 8 выше, и в ответе администрации (пункт 70) по-разному понимается период фактического выполнения обязательств и период оплаты. Комитет отмечает, что толкование Комиссией принципа учета по фактическому выполнению обязательств может быть лучше всего проиллюстрировано на таком примере: если автомобиль заказан в 1988 году (и средства выделены в 1988 году), а поставлен и оплачен в 1989 году, выплаты по такой сделке должны быть отражены по статье расходов за 1989 год. Однако Комитет отмечает, что такой подход может усложнить существующий процесс составления бюджета по программам, поскольку он будет означать уменьшение объема ассигнований на один год и увеличение объема ассигнований на следующий год.

10. Консультативный комитет отмечает, что ряд примеров, приведенных Комиссией, связаны с закупками Организацией Объединенных Наций, ПРООН и ЮНФПА оборудования в рамках мероприятий по техническому сотрудничеству. Консультативный комитет отмечает, что такие сделки часто подразумевают продолжительный период выполнения заказа и что принятие обязательств задолго до фактического выполнения сделок не обязательно является нарушением. При этом Консультативный комитет считает, что существовавшее ранее положение должно сохраняться при строгом финансовом контроле, обеспечивающемся соблюдением существующих процедур утверждения принятых обязательств и контроля за их погашением. Выделение средств по обязательствам без конкретной и явной необходимости в них не должно рассматриваться в качестве средства для сохранения остатков ассигнований, которые подлежат возврату. В этой связи Консультативный комитет подчеркивает, что он продолжает уделять пристальное внимание этому вопросу, о чем свидетельствуют его замечания и рекомендации, содержащиеся в пунктах 32-35 его первого доклада о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1988-1989 годов 14/. Комитет считает, что выполнение администрацией Организации Объединенных Наций его рекомендаций приведет к усилению в будущем контроля в отношении непогашенных обязательств и значительному снижению их уровней.

11. Консультативный комитет отмечает, что администрация согласилась с технической рекомендацией Комиссии (пункт 79) относительно того, что непогашенные обязательства по финансируемым ПРООН проектам, которые оставались действительными более 12 месяцев, должны быть переведены на счета к получению в соответствующих финансовых ведомостях и указаны в них как таковые.

12. В пунктах 86 и 87 Комиссия комментирует резолюцию Экономического и Социального Совета, разрешающую Международному совету по контролю над наркотическими средствами (МСКНС) или начальнику его секретариата переводить имеющиеся в приходе средства из одной статьи бюджета МСКНС в другую. По мнению Комиссии, это противоречит

существующим положениям по бюджетному контролю. В этой связи Консультативный комитет считает, что осуществление упомянутой резолюции Экономическим и Социальным Советом никоим образом не должно противоречить финансовым положениям Организации Объединенных Наций или правилам бюджетного контроля. В этом мнение Комитета совпадает с мнением Комиссии и рекомендацией, содержащейся в пункте 87 ее доклада, о том, что "следует пересмотреть формулировку вышеупомянутой резолюции, с тем чтобы привести полномочия МСКНС в соответствие с установленной процедурой бюджетного контроля".

13. В пунктах 88–92 доклада Комиссии рассматриваются мероприятия пяти многонациональных центров по программированию и оперативной деятельности (МЦПОД) Экономической комиссии для Африки (ЭКА). С учетом выводов, содержащихся в докладе, Консультативный комитет просит администрацию Организации Объединенных Наций безотлагательно осуществить рекомендацию Комиссии, изложенную в пункте 91, о том, чтобы "провести тщательный анализ результатов деятельности МЦПОД, с тем чтобы решить, следует ли продолжать этот эксперимент или же полностью изменить мандат, число и структуру этих центров". Вместе с тем Комитет рекомендует, чтобы администрация также безотлагательно провела переоценку Панафриканской системы документации и информации (ПАДИС) в связи с проблемами в ее создании и финансировании, которые указаны в пунктах 177–180 доклада Комиссии.

14. В пунктах 93–95 доклада Комиссии рассматривается вопрос об использовании средств на поддержку программ. Консультативный комитет решительно поддерживает точку зрения Комиссии, изложенную в пункте 94, о том, что "средства на поддержку программ должны использоваться в сферах, где существует очевидная взаимосвязь между соответствующими мероприятиями по поддержке программ и мероприятиями, которые приносят доход для целей поддержки программ". Комитет отмечает, что это замечание Комиссии относится не только к Организации Объединенных Наций, но и к другим организациям, таким, как ПРООН и ЮНФПА.

15. В пунктах 117–170 доклада Комиссии рассматриваются вопросы, связанные с системами информации о платежных ведомостях и персонале.

16. В пунктах 141–144 доклада Комиссии рассматривается вопрос о временном переводе должностей. Консультативный комитет разделяет мнение Комиссии по этому вопросу о том, что такой перевод должен осуществляться лишь на короткий срок; в противном случае такая практика может поставить под сомнение правомерность обоснований, представленных в документах Генерального секретаря, касающихся бюджета по программам, в отношении создания и сохранения этих должностей.

17. Консультативный комитет полагает, что проблемы и недостатки существующей системы информации по кадровым вопросам, указанные в пунктах 145–150 доклада Комиссии, будут устранены после утверждения и создания комплексной системы управленческой информации.

18. В пунктах 159–162 доклада Комиссии содержится информация о проведенном ею обзоре применения процедур, касающихся выплаты надбавок на иждивенцев (в частности, числа усыновленных детей сотрудников, имеющих право на получение пособий на иждивенцев) в отделениях вне Центральных учреждений. В пункте 162 Комиссия дает развернутую рекомендацию, в которой предлагается "продолжить рассмотрение существующих положений и правил, касающихся надбавки на иждивенцев, с тем чтобы определить финансовые последствия правила о числе иждивенцев, имеющих право на

получение надбавок и других связанных с ними пособий, выплачиваемых сотрудникам, уделив при этом должное внимание определению базы оценки финансовых возможностей сотрудников оказывать иждивенцам основную и постоянную помощь". В своем подробном ответе, приводимом в пункте 161 доклада Комиссии, администрация Организации Объединенных Наций, в частности, отмечает:

"Нынешние положения, касающиеся определения понятия "иждивенец", т.е. кто и при каких условиях должен рассматриваться в качестве иждивенца для целей Правил и положений о персонале, являются предметом межучрежденческих консультаций с 1953 года, а также темой обзора Комиссии по международной гражданской службе (КМГС). Нынешние положения отражают договоренность по данному вопросу, которая была достигнута организациями, участвующими в общей системе Организации Объединенных Наций, в Консультативном комитете по административным вопросам в июле 1980 года и утверждена КМГС".

19. Консультативный комитет принимает к сведению, что КМГС по-прежнему занимается решением вопроса о праве на получение пособия на иждивенцев. Что касается более общего аспекта применения правил о правах сотрудников на получение пособий в целом, то Консультативный комитет отмечает, что отмеченные в этой связи в докладе Комиссии выводы и проблемы свидетельствуют о том, что администрации Организации Объединенных Наций необходимо осуществлять более жесткий контроль при определении таких прав на получение пособий и утверждении расходов на эти цели.

20. В пунктах 169 и 170 Комиссия рассматривает случаи выплаты в ЭКА окладов постоянным сотрудникам, выполняющим функции непрерывного характера, из ассигнований на оклады временного персонала категории общего обслуживания. Консультативный комитет обеспокоен явным увеличением числа таких случаев, о которых сообщает Комиссия, и рекомендует администрации Организации Объединенных Наций принять безотлагательные меры по прекращению такой практики.

21. Пункты 181–215 доклада Комиссии посвящены вопросам закупок и услуг по контрактам. Консультативный комитет отмечает, что в докладе Комиссии вскрыт ряд недостатков, касающихся деятельности Организации в области переговоров, торгов и предоставления контрактов. Комитет запросил у администрации Организации Объединенных Наций дополнительную информацию в связи с замечаниями, сделанными Комиссией в пунктах 196–201, в отношении текущего ремонта здания на Парк-авеню, арендованного в качестве помещения для хранения архива. Комитету было сообщено, что все вопросы, связанные с текущим ремонтом этого здания, поднятые в докладе Комиссии, уже урегулированы. С учетом экономической целесообразности и ввиду нехватки помещений в Центральных учреждениях администрация Организации Объединенных Наций приняла решение о продлении этого контракта.

22. При рассмотрении приносящих доход видов деятельности (пункты 233–281), в ходе которого первоочередное внимание было уделено оперативной и финансовой деятельности Почтовой администрации Организации Объединенных Наций (ЮНПА), Комиссия выявила ряд существенных недостатков. Консультативный комитет принимает к сведению принципиальное согласие администрации Организации Объединенных Наций с выводами Комиссии и ее заявление о намерении осуществить реорганизацию ЮНПА, как это изложено в пункте 257 доклада Комиссии. В этой связи Комитет просит администрацию отразить результаты такой реорганизации, а также положение дел в области осуществления рекомендаций Комиссии в предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1990–1991 годов.

23. Проведенный Комиссией обзор состояния контроля и наличия имущества кратковременного и длительного пользования (пункты 313-320) выявил ряд слабых мест в области контроля в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Консультативный комитет выражает беспокойство в связи с указанными Комиссией случаями, особенно с учетом изменений, которые, как ожидается, существенно увеличат объем деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

24. В пунктах 321-323 доклада Комиссии излагаются выводы, касающиеся предоставления услуг по конференционному обслуживанию в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Что касается сложностей в отношении планирования заседаний, то Консультативный комитет отмечает, что часть проблем, отмеченных Комиссией, можно было бы снять, если бы руководящие органы не вмешивались в вопросы планирования Секретариатом заседаний. Однако на практике в силу политических и иных соображений руководящие органы активно участвуют в принятии решений, касающихся места и времени проведения заседаний. Что касается конкретной координации и связанных с этим трудностей в эффективном планировании заседаний и эффективном использовании ресурсов по конференционному обслуживанию, то Комитет присоединяется к рекомендации Комиссии о том, что основные подразделения и организации, пользующиеся этими услугами, должны тесно сотрудничать в этом вопросе с Отделом обслуживания конференций Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве.

Центр по международной торговле

25. В заключении Комиссии ревизоров, в частности, указывается: "Финансовые ведомости подготовлены в соответствии с принятыми принципами отчетности, которые применялись таким же образом, как и в предыдущий финансовый период. Операции проводились в соответствии с финансовыми положениями и директивными решениями, за исключением отклонений, о которых говорится в пунктах 24, 26 и 28 нашего доклада" 15/. Оговорка в заключении Комиссии ревизоров связана с выявлением и рассмотрением трех случаев отхода ЦМТ от общепринятых принципов учета, а также от финансовых положений, правил и инструкций Организации Объединенных Наций, т.е. с некоторыми аспектами его политики и практики, касающейся процедуры ассигнований (пункты 20-25), отсроченных поступлений (пункт 26) и оперативного резерва (пункты 28 и 29). Однако в пункте 24 своего доклада 2/ Комиссия отмечает, что упоминаемые в ее заключении случаи таких отступлений "не следует рассматривать как свидетельство плохого руководства или даже отсутствие предусмотрительности со стороны администрации". В этой связи Консультативный комитет принимает к сведению, исходя из пунктов 25, 26 и 28 доклада Комиссии, что администрация ЦМТ согласилась провести в консультации с Организацией Объединенных Наций обзор своей политики и практики в этих трех областях в целях принятия мер в связи с замечаниями Комиссии.

26. В пункте 37 доклада Комиссии рассматривается вопрос о возмещении ЦМТ расходов по персоналу Отделению Организации Объединенных Наций в Женеве за предоставленные услуги. Комитет принимает к сведению, что в ответ на замечания Комиссии администрация ЦМТ намерена совместно с администрацией Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве провести обзор этих услуг и условий их оплаты.

Университет Организации Объединенных Наций

27. Бюджетный контроль рассматривается в пунктах 72–75 доклада Комиссии 3/. Комиссия выражает мнение, что предоставление ректору Советом Университета полномочий выделять и использовать для деятельности по программам любые дополнительные средства, которые могут быть получены Университетом в течение двухгодичного периода 1986–1987 годов, и переводить средства из одной статьи в другую, не превышая итоговой суммы утвержденного бюджета, "противоречит самому смыслу составления бюджета по программам" (пункт 73), и рекомендует "вновь рассмотреть вопрос об этом наделении полномочиями" (пункт 75). В этой связи Консультативный комитет принимает к сведению ответ администрации Университета, содержащийся в пунктах 76 и 77 доклада Комиссии, где говорится, что "полномочия ректора не являются неограниченными и что представители Организации Объединенных Наций и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры присутствуют на заседаниях Совета и их мнение принимается во внимание при принятии Советом решений [и что] Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам хорошо осведомлен об этих полномочиях" (пункт 76). Кроме того, "корректировки/выделение дополнительных средств производились лишь в отношении деятельности по программам и не распространялись на персонал" (пункт 77). Консультативный комитет намеревается осуществлять контроль за положением дел с целью обеспечения того, чтобы осуществление ректором предоставленных ему таких полномочий не было произвольным и не наносило ущерба прерогативам Совета Университета в отношении принятия решений.

Программа развития Организации Объединенных Наций

28. Консультативный комитет отмечает, что заключение, представленное Комиссией ревизоров по ее докладу относительно ПРООН 4/, содержит ряд замечаний. По просьбе Консультативного комитета члены Комитета по ревизионным операциям подтвердили, что основное из тех замечаний, о которых здесь идет речь, касается мнения Комиссии о том, что она не может дать оценку расходов по программам ПРООН, которые были понесены и сообщены учреждениями-исполнителями Организации Объединенных Наций (пункты 61–63), и расходов, относящихся к проектам, осуществляемым правительствами (пункт 66), до внесения дальнейших изменений в процедуры удостоверения. Таковой была позиция Комиссии со времени проведения ревизии в 1986 году. Прочие замечания касаются мнений Комиссии относительно концепции учета поставок оборудования и учета непогашенных обязательств против бюджетных ассигнований (пункты 52, 71 и 93), комментариев Комиссии по документации, подтверждающей параллельные взносы наличными (пункт 70), мнения Комиссии о том, что администрация ПРООН должна все взносы правительств для покрытия расходов отделений на местах указывать в ведомости I (пункт 73), рекомендаций Комиссии относительно изменения бухгалтерских процедур ПРООН применительно к учету поступлений по процентам и списания расходов на проекты в области строительства (соответственно пункты 76 и 80) и выводов Комиссии о перерасходе средств по ассигнованиям (пункты 103–105).

29. Что касается удостоверения расходов по программам, понесенных и сообщенных учреждениями-исполнителями Организации Объединенных Наций, то Консультативный комитет отмечает, что в пунктах 51 и 60–65 доклада Комиссии указывается, что в настоящее время в целях урегулирования этого вопроса ведется его обсуждение с различными заинтересованными сторонами. Комитет надеется, что это обсуждение позволит найти решение этой проблемы, приемлемое как для ПРООН, так и для ЮНФПА (см. пункт 39 ниже).

/...

30. Консультативный комитет принимает к сведению замечания Комиссии, касающиеся учета и ревизии осуществляемых правительствами проектов, и ответ в этой связи администрации ПРООН (соответственно пункты 57, 58, 59 и 66). Комитет отмечает также, что, как указывается в пункте 70, в ответ на замечания Комиссии касательно документации, подтверждающей параллельные взносы наличными, администрация ПРООН обещала заняться этим вопросом.

31. В пунктах 52, 53, 71 и 93 своего доклада Комиссия рассматривает концепцию учета поставок оборудования и учета непогашенных обязательств против бюджетных ассигнований. Ответ администрации ПРООН содержится в пунктах 54 и 72 доклада Комиссии. Соответствующие мнения Консультативного комитета по этому вопросу приведены в пунктах 9 и 10 выше.

32. Ответ администрации ПРООН на рекомендацию Комиссии относительно отражения взносов правительств для покрытия расходов отделений на местах в ведомости I содержится в пункте 74 доклада Комиссии. Консультативный комитет надеется, что в целях преодоления расхождения во мнениях по этому вопросу Комиссия и администрация ПРООН проведут дальнейшие консультации.

33. Комитет отмечает, что в пункте 76 доклада Комиссии указывается, что в ответ на рекомендацию Комиссии, касающуюся бухгалтерских процедур ПРООН в отношении учета поступлений по процентам, администрация ПРООН согласилась провести анализ ее нынешней практики в этом вопросе. Что касается рекомендации Комиссии относительно бухгалтерских процедур ПРООН применительно к списанию расходов на проекты в области строительства, то Консультативный комитет принимает к сведению ответ администрации ПРООН, содержащийся в пункте 81 доклада Комиссии.

34. В своем ответе в связи с выводами Комиссии о перерасходе средств по ассигнованиям администрация ПРООН описывает предпринятые шаги и принятые ею дополнительные меры контроля, которые, как она полагает, позволят установить более строгую бюджетную дисциплину и тем самым свести к минимуму перерасход средств (пункт 106).

35. При рассмотрении вопроса о перераспределении ресурсов из отделений на местах в штаб-квартиру (пункты 107 и 108) Комиссия вновь критически отзывается "о почти абсолютной свободе действий, предоставленной администрации в управлении бюджетом" (пункт 107), поскольку средства в бюджет ПРООН отчисляются по одной статье ассигнований. В этой связи Консультативный комитет подтверждает свое мнение, содержащееся в пункте 12 своего доклада Генеральной Ассамблее на ее сорок второй сессии (A/42/579), о том, что "согласно информации, представленной Консультативному комитету в отношении структуры расходов, пока нет веских оснований изменять резолюцию об ассигнованиях на данном этапе. Консультативный комитет просит Комиссию держать этот вопрос в поле зрения и, если этого потребует ситуация, представить соответствующий доклад Консультативному комитету и Совету управляющих".

36. Комиссия анализирует состояние ликвидных средств ПРООН в пунктах 115 и 116 своего доклада. Принимая во внимание сопоставительные статистические данные об изменениях в состоянии ликвидных средств период между 31 декабря 1986 года и 31 декабря 1987 года, Комиссия отмечает в пункте 115, что "разрыв между притоком взносов и расходами, таким образом, расширяется, вызывая тем самым увеличение размера превышения поступлений над расходами и, в конечном счете, остатка общих

ресурсов, а также ликвидных средств". В своем докладе, касающемся ЮНФПА 10/, Комиссия представляет также подтвержденную фактами сводку об аналогичном увеличении ликвидных средств этой организации (см. пункт 40 ниже). Обзор Комиссией состояния ликвидных средств ПРООН и ЮНФПА проводился по просьбе Генеральной Ассамблеи, содержащейся в пункте 5 ее резолюции 40/238 от 18 декабря 1985 года.

37. В этой связи Консультативный комитет напоминает, что в пункте 11 своего предыдущего доклада (A/42/579) Комитет отметил, что он "считает, что вопрос о надлежащем уровне финансовых средств ПРООН представляется сложным, поскольку он затрагивает как общие ресурсы, так и другие средства, получаемые ПРООН для конкретных целей. По мнению Консультативного комитета, Совету управляющих следует рассмотреть этот вопрос в целях выработки конкретных руководящих указаний как в отношении существа, так и в отношении представления данных". Комитет отмечает также, что принятые недавно Советом управляющих ПРООН меры, а также изменения валютного курса в 1988 году скажутся на состоянии ликвидных средств ПРООН в будущем.

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

38. В своем заключении Комиссия, в частности, указывает: "Финансовые ведомости были подготовлены в соответствии с официально принятой политикой учета, которая применялась таким же образом, как и в предыдущий финансовый период. При этом, по нашему мнению, которое обосновывается в пунктах 38 и 62 нашего доклада, соответствующую политику в области учета следует согласовывать с общепринятыми принципами учета. Произведенные операции соответствовали финансовым положениям и принятым решениям" 16/.

39. В основе того, что в заключение Комиссии включена оговорка, лежат два момента. Во-первых, по причинам, изложенным в пункте 38 ее доклада 10/, Комиссия не смогла вынести заключение относительно расходов ЮНФПА по программам, которые были произведены учреждениями-исполнителями Организации Объединенных Наций и о которых они сообщили. Во-вторых, как разъясняется в пункте 62, практика, которой в настоящее время придерживается ЮНФПА в отношении учета расходов в надлежащий финансовый период, не была основана на последовательном использовании принципа учета расходов по поставкам товаров и предоставлению услуг, включая закупки оборудования, по их фактическому выполнению согласно финансовому положению 4.3 Организации Объединенных Наций. Консультативный комитет отмечает, что замечания Комиссии, касающиеся расходов учреждений-исполнителей, в настоящее время рассматриваются (см. пункт 29 выше). Что касается второго замечания Комиссии, касающегося учета расходов по фактическому выполнению обязательств, то Комитет принимает к сведению вывод Комиссии о том, что правила ЮНФПА, по-видимому, являются более либеральными, чем правила ООН. Мнение Комитета в отношении учета расходов по фактическому выполнению обязательств содержится в пунктах 9 и 10 выше.

40. В пункте 64 своего доклада Комиссия отмечает, что "в 1987 году объем ликвидных средств ЮНФПА увеличился на 35 процентов и по состоянию на конец года составил 46 процентов от объема общих расходов за указанный год". Соответствующие замечания Консультативного комитета в отношении аналогичного увеличения объема ликвидных средств ПРООН содержатся в пункте 37 выше.

41. Процедуры финансовой отчетности ЮНФПА и его взаимоотношения с ПРООН рассматриваются в пунктах 57-59 доклада Комиссии. Обсудив недостатки, обнаруженные в существующих механизмах, Комиссия в пункте 59 выносит рекомендацию о том, что "процедуры, которых в настоящее время придерживаются ЮНФПА и ПРООН на основе "достигнутого в устной форме взаимопонимания", должны быть официально зафиксированы в письменном соглашении, как это предусмотрено правилами 103.1b, 116.1 и 116.2 Финансовых положений и правил ЮНФПА". В середине июня 1988 года ЮНФПА и ПРООН достигли договоренности по одной (услуги, предоставляемые ПРООН от имени ЮНФПА, и порядок выставления счетов за эти услуги) из трех областей, конкретно указанных Комиссией в подпунктах a-c пункта 59 своего доклада. Консультативный комитет просит Комиссию ревизоров провести обзор этого и других соглашений о порядке взаимоотношений ЮНФПА и ПРООН (см. пункт 42 ниже) в целях проверки, действительно ли подобные соглашения обеспечивают ликвидацию недостатков, выявленных Комиссией.

42. Механизмы контроля и регулирования операций с наличностью в ЮНФПА рассматриваются в пунктах 66 и 67 доклада Комиссии. Консультативный комитет отмечает, что на основе проверки этих механизмов Комиссия пришла к заключению, что вопрос о разделении ответственности за наличность и инвестиции между ЮНФПА, Казначейством Организации Объединенных Наций и казначейством ПРООН "полностью не ясен ни одной из заинтересованных сторон" (пункт 66), и, в частности, высказала мысль о том, что "в рамках общего соглашения о взаимоотношениях в области учета и финансирования, по которому в настоящее время ведутся переговоры между ЮНФПА и ПРООН, могли бы быть предусмотрены новые и более простые механизмы" (пункт 67) (см. пункт 41 выше).

43. Кадровые вопросы рассматриваются в пунктах 73-76 доклада Комиссии. В пункте 74 Комиссия указывает: "В результате реорганизации структуры подразделений штаб-квартиры ЮНФПА, приказ о которой вступил в силу 1 сентября 1987 года, во второй половине 1987 года были произведены существенные изменения в утвержденном штатном расписании. Мы отметили, что такие изменения были произведены без предварительного согласия Совета управляющих ПРООН или ККАБВ, которое было необходимо в данном случае в соответствии с финансовым положением 11.5 ЮНФПА. Вместе с тем мы установили, что такое согласие испрашивалось у Совета управляющих в рамках пересмотренной бюджетной сметы на двухгодичный период 1988-1989 годов, представленной ему для утверждения на июньской 1988 года сессии". Консультативный комитет рассматривал этот вопрос в пунктах 3-9 своего доклада (DP/1984/44) тридцать пятой сессии Совета управляющих (1988 год), посвященного обзору докладов Директора-исполнителя о пересмотренной бюджетной смете ЮНФПА на двухгодичный период 1988-1989 годов и об общих кадровых потребностях на местах и в штаб-квартире. В своем докладе (там же, пункт 5) Комитет выразил мнение, аналогичное вышеуказанному мнению Комиссии. Вместе с тем, не высказывая каких-либо возражений против реорганизации в штаб-квартире ЮНФПА, Комитет рекомендовал Совету управляющих (там же, пункт 9) "получить от руководства ЮНФПА дополнительные подтверждения того, что пересмотр распределения функциональных обязанностей позволит, в частности, решить задачи максимального повышения эффективности и исключения параллелизма в работе и что дробление организационных подразделений не приведет в будущем к увеличению разброса классов должностей и многочисленным просьбам относительно их реклассификации".

44. Вопросы, связанные с использованием ЮНФПА консультативных услуг и их оплатой, рассматриваются в пунктах 77-81 доклада Комиссии. В этой связи в ответ на сделанные Комиссией замечания руководство ЮНФПА, высказывает свое мнение о том, что "оценка работы консультантов не влияет на договорные обязательства оплачивать

оказанные услуги, поскольку набирающие консультантов подразделения выдают форму "Разрешение на выплату вознаграждения консультанту" (пункт 80), и что "договорные обязательства предусматривают полную оплату работы консультантов, даже если качество "конечного продукта" может оказаться низким" (пункт 81). Консультативный комитет совершенно не согласен с этим мнением и полностью поддерживает содержащуюся в пункте 80 рекомендацию Комиссии в отношении того, чтобы, "как предусмотрено в статье 3 соглашения о специальном обслуживании, консультанты, выполняющие работу на крайне низком уровне, не получали оговоренного вознаграждения в полном размере".

45. В пунктах 84–88 своего доклада Комиссия рассматривает вопрос о разграничении расходов по программам и административных расходов. В пункте 87 Комиссия заявляет о "необходимости выработать четкие и точные руководящие положения для определения того, какие расходы относятся к программам, а какие – к административному и вспомогательному обслуживанию, а также о необходимости их последовательного применения из года в год для обеспечения объективного отражения операций ЮНФПА в финансовых ведомостях". Консультативный комитет разделяет эту точку зрения Комиссии и намерен продолжать следить за этим вопросом в контексте анализа будущих бюджетных ассигнований ЮНФПА на административные расходы и поддержку программ.

Детский фонд Организации Объединенных Наций

46. Консультативный комитет не имеет никаких замечаний по докладу Комиссии о проверке счетов ЮНИСЕФ за год, закончившийся 31 декабря 1987 года 5/.

47. Комитет рассмотрел также доклад Комиссии о результатах проведения ею расширенной проверки финансового доклада и счетов Детского фонда Организации Объединенных Наций за год, закончившийся 31 декабря 1986 год 13/, который был представлен в соответствии с положениями пункта 2 резолюции 42/206 Генеральной Ассамблеи. Кроме того, в соответствии с просьбой, содержащейся в пункте 37 его доклада Генеральной Ассамблее на ее сорок второй сессии (A/42/579), Консультативному комитету был представлен доклад Директора-исполнителя ЮНИСЕФ о ходе осуществления ЮНИСЕФ рекомендаций, содержащихся в докладе Комиссии ревизоров, которые не входили в рамки расширенной проверки (E/ICEF/1989/AB/L.3).

48. В результате проведения расширенной проверки Комиссия в настоящее время составила четкое заключение о счетах ЮНИСЕФ за 1986 год. Администрация ЮНИСЕФ согласилась с большинством рекомендаций, содержащихся в этом докладе Комиссии. Однако, как видно из пунктов 71–81 доклада Комиссии, по-прежнему имеет место расхождение во мнениях между ЮНИСЕФ и Комиссией, касающихся замечаний и рекомендаций Комиссии по вопросу о временных ассигнованиях ЮНИСЕФ из фонда общих ресурсов для осуществления проектов, финансируемых за счет дополнительных фондов. В этой связи Консультативный комитет рекомендует администрации ЮНИСЕФ уточнить этот вопрос и обратиться за указанием к своему Правлению на его сессии 1989 года в рамках предстоящего доклада Директора-исполнителя о всеобъемлющей оценке политики и процедур, касающихся дополнительных фондов, применительно к осуществлению программ (см. документ E/ICEF/1989/AB/L.3, приложение, часть B, пункт 1).

49. В пунктах 64–68 доклада Комиссии о ее расширенной проверке счетов ЮНИСЕФ за 1986 год говорится о праздновании сороковой годовщины ЮНИСЕФ. В целях облегчения работы на весенней сессии 1988 года Правления ЮНИСЕФ, которое включило в повестку дня пункт, касающийся этого вопроса, Консультативный комитет пересмотрел на основе

предварительного текста вышеупомянутые пункты доклада Комиссии и представил свои соответствующие замечания в письме от 20 апреля 1988 года на имя Директора-исполнителя ЮНИСЕФ. Эти замечания воспроизводятся ниже:

"Консультативный комитет отмечает, что в пункте 66 доклада о расширенной проверке [A/42/5/Add.2, том II] говорится, что "расходы за 1986 год в общей сложности на сумму 2 561 460,82 долл. США были проведены по бюджету 1985 года, что противоречит финансовому положению 4.2". Помимо выявленных ранее Правлением сумм, было установлено, что расходы за 1986 год в размере 243 409,32 долл. США были также проведены по бюджету 1985 года. В этой связи Консультативный комитет ссылается на положение пункта 22 своего доклада, содержащегося в документе E/ICEF/1988/AB/L.12, квалифицирующее как ошибочную практику отнесения средств на счет бюджета одного двухгодичного периода по обязательствам следующего двухгодичного периода.

Консультативный комитет отмечает, что в пункте 68 доклада о расширенной проверке [A/42/5/Add.2, том II] говорится, что, применительно к Оборотному фонду, Комиссия рекомендовала, чтобы "расходы, которые были отнесены на счет Оборотного фонда, были вместо этого отнесены на счет административного бюджета ЮНИСЕФ за 1986 год с согласия Правления". В этой связи Комитет напоминает, что в его докладе A/42/5/Add.2, пункт 69 Комиссия ревизоров рекомендовала, чтобы "в соответствии с финансовыми положениями 6.6 и 6.7 администрации следует сообщить ККАБВ о создании оборотного фонда с четким указанием целей и предельного размера средств этого фонда".

В пункте 24 своего доклада E/ICEF/1988/AB/L.12 Консультативный комитет соглашается с замечаниями Комиссии ревизоров, а в пункте 25 того же доклада Консультативный комитет отмечает, что он рассмотрел вопрос о создании специального счета (оборотного фонда), и не считает, что его следует создавать.

Консультативный комитет отмечает, что в пункте 64 доклада о расширенной проверке [A/42/5/Add.2, том II] Комиссия ревизоров "проверила суммы взятых обязательств и понесенных расходов в 1985, 1986 и 1987 годах в связи с празднованием сороковой годовщины создания ЮНИСЕФ, включая "Первую эстафету мира" и кампанию "Спорт-эйд". В соответствии с пунктом 65 доклада о расширенной проверке валовая сумма расходов составила 7 673 124,45 долл. США, причем 4 721 748,72 долл. США было возмещено за счет поступлений от коммерческих операций, в результате чего чистые расходы составили 2 951 375,73 долл. США. Консультативный комитет напоминает, что в ходе первоначальной проверки счетов ЮНИСЕФ за 1986 год Комиссия ревизоров обратила внимание на образовавшийся дефицит средств по статье предполагаемых поступлений из коммерческих источников, что вызвало перерасход средств, и рекомендовала, в частности, что "администрации следует обратиться к Правлению с просьбой об утверждении постфактум общей суммы финансовых ресурсов, израсходованных на юбилейные мероприятия (A/42/5/Add.2, пункт 65). В пункте 65 доклада о расширенной проверке [A/42/5/Add.2, том II] Комиссия рекомендует, чтобы "Правлению представлялся доклад о валовой сумме расходов, а также о чистой сумме расходов, покрываемых за счет административного бюджета". В том же пункте Комиссия ревизоров отмечает, что администрация ЮНИСЕФ уведомила ее о том, что подробный доклад о праздновании сороковой годовщины будет представлен Правлению для утверждения во время его сессии

1988 года. Консультативный комитет заключает, что этот доклад не был представлен Комиссии ревизоров на ее рассмотрение. Комитет выражает сожаление в этой связи, особенно учитывая замечания Комитета по этому докладу (содержащиеся в пунктах 20–27 документа E/ICEF/1988/AB/L.12), которые Комитет вновь сейчас подтверждает.

Хотя ясная и конкретная информация, о которой говорилось в пункте 28 доклада Комитета (E/ICEF/1988/AB/L.12), не была получена, ввиду рекомендации Комиссии ревизоров в пункте 65 доклада о расширенной проверке [A/42/5/Add.2, том II] Консультативный комитет не будет возражать против рекомендации Директора-исполнителя в пункте 21 документа E/ICEF/1988/AB/L.9, исходя из понимания, что расходы, которые должны быть утверждены Правлением постфактум, являются расходами, которые были проверены Комиссией ревизоров и указываются в пункте 65 документа о расширенной проверке [A/42/5/Add.2, том II]".

Ближневосточное агентство для помощи палестинским беженцам
и организации работ

50. В своем заключении о проведенной ревизии Комиссия, в частности, отмечает: "Финансовые ведомости подготовлены в соответствии с установленными принципами бухгалтерского учета. Как было отмечено в нашем докладе, в 1987 году были осуществлены значительные изменения в установленной политике в области бухгалтерского учета. Операции осуществлялись в соответствии с финансовыми положениями и указаниями директивных органов, за исключением тех случаев, по которым были сделаны замечания в пункте 21 нашего доклада" 17/. Консультативный комитет отмечает, что в пунктах 20 и 21 доклада Комиссии 6/ говорится, что в момент закрытия счетов за 1987 год и без проведения обсуждения с внешними ревизорами до начала проведения такой политики администрация БАПОР в ответ на рекомендацию Комиссии, сделанную в 1986 году, внедрила новую методологию бухгалтерского учета в отношении взносов, которая предполагает учет как взносов натурой, так и взносов наличными по кассовому методу. Однако принятые БАПОР меры, по-видимому, выходят за установленные рамки рекомендации Комиссии, сделанной в 1986 году, поскольку Комиссия напоминает, что его рекомендация "относилась лишь к взносам натурой" (пункт 21). Комиссия считает также, что "столь поспешное переоформление счетов за 1987 год было по существу неоправданным" и что "более целесообразно было бы привести финансовые положения и правила [БАПОР] в соответствие с надлежащими процедурами, прежде чем вводить новый принцип учета, а не наоборот" (там же).

51. Тем не менее Комиссия не высказала каких-либо существенных возражений против новой методологии бухгалтерского учета БАПОР и представила ряд технических рекомендаций, направленных на обеспечение того, чтобы финансовые ведомости, подготовленные на основе новой методологии, соответствовали рекомендациям Комиссии. В этой связи Консультативный комитет отмечает, что администрация БАПОР согласилась выполнить технические рекомендации Комиссии.

Учебный и научно-исследовательский институт
Организации Объединенных Наций

52. Консультативный комитет не имеет замечаний относительно доклада Комиссии о счетах ЮНИТАР 1/.

Фонды добровольных взносов, находящиеся в ведении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

53. В пункте 4 доклада Комиссии 8/ говорится, что "усилия администрации по совершенствованию системы оперативного и финансового управления и контроля УВКБ, в частности в том, что касается действенности и эффективности операций и управления организацией, начали приносить первые положительные результаты". В ответ на запросы Консультативного комитета члены Комитета по ревизионным операциям отметили, что эти изменения, а также улучшение ведения бухгалтерского учета УВКБ способствовали составлению Комиссией четкого заключения о состоянии счетов УВКБ за год, закончившийся 31 декабря 1987 года, несмотря на то, что был отмечен ряд других существенных недостатков и упущений в управлении со стороны администрации УВКБ.

54. Среди существенных недостатков и упущений в области управления, указанных Комиссией в ее докладе, особую озабоченность у Консультативного комитета вызвали недостатки, связанные с проектом доставки и распределения продовольствия и маиса в одной из стран убежища (пункты 24-29), с приобретением несоответствующего рентгеновского оборудования для проекта в целях обеспечения для беженцев в стране убежища соответствующего и доступного профилактического и лечебного медицинского обслуживания (пункты 30-39), с исключением УВКБ из процесса принятия решений в рамках многостороннего проекта оказания помощи в стране убежища (пункты 40-48) и с несоответствующими процедурами заключения контрактов по сбыту продовольственной помощи (пункты 65-68).

55. Консультативный комитет считает, что выявленные выше проблемы свидетельствуют не только о постоянной необходимости улучшения координации между штаб-квартирой УВКБ, полевым персоналом и их местными партнерами, но также и об отсутствии полного понимания и правильной оценки положения на местах. В этой связи Консультативный комитет обращает внимание на замечание Комиссии, содержащееся в пункте 4 ее доклада, о том, что "планирование и осуществление программ и контроль за осуществлением проектов, в частности на уровне местных отделений, по-прежнему нуждаются в дальнейшем совершенствовании для обеспечения дальнейшего повышения эффективности использования предоставленных средств в рамках программ оказания помощи беженцам". Комитет надеется, что в случае признания администрацией УВКБ выявленных проблем и ее согласия осуществить рекомендации Комиссии аналогичные недостатки в управлении в будущем не возникнут.

56. Оставшиеся непогашенные обязательства рассматриваются в пунктах 62-64 доклада Комиссии. В ответ на свои запросы члены Комитета по проведению ревизий пояснили, что в случае УВКБ Комиссия не ссылалась на широкое обсуждение в другом месте критериев мобилизации и учета непогашенных обязательств на основе принципа учета фактического выполнения обязательств по предоставлению товаров и услуг, включая приобретение оборудования, в соответствии с общепринятыми принципами бухгалтерского учета или финансовым положением 4.3 Организации Объединенных Наций (см. пункты 8-10 выше), поскольку замечания и рекомендации Комиссии, касающиеся УВКБ, относились конкретно к необходимости повышения эффективности деятельности УВКБ в освоении средств по проектам (в частности, путем своевременного получения докладов от его учреждений-исполнителей).

57. Вопрос о найме консультантов, экспертов и временного персонала рассматривается в пунктах 78-90 доклада Комиссии. В пунктах 79-82, в частности, рассматриваются факты несоблюдения администрацией УВКБ процедур объявления торгов или выдвижения предложений о заключении контракта на предоставление консультативных услуг. В

ответ на запросы Консультативного комитета члены Комитета по проведению ревизий отметили, что замечания и рекомендации Комиссии касались, в частности, отсутствия состязательных торгов при заключении УВКБ ряда крупных контрактов с учреждениями на оказание консультативных услуг в области управления. Консультативный комитет полностью соглашается с замечаниями и рекомендациями Комиссии по этому вопросу и принимает к сведению заверения администрации УВКБ в намерении принять меры по исправлению положения.

58. В соответствии с просьбой, содержащейся в пункте 63 его доклада Генеральной Ассамблеи на ее сорок второй сессии (A/42/579), Консультативный комитет получил и принял к сведению доклад Верховного комиссара 18/ о ходе осуществления УВКБ рекомендаций, содержащихся в документе Комиссии ревизоров о специальной программной ревизии фондов добровольных взносов, находящихся в ведении УВКБ, которая была проведена в 1987 году (полный текст раздела I специального доклада Комиссии воспроизводится в документе A/42/579, приложение I).

Фонд Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде

59. Вопросы, связанные с деятельностью и использованием средств Оборотного фонда ЮНЕП (информация), обсуждаются в пунктах 45–48 доклада Комиссии 9/. В пункте 50 на основе результатов проверки Комиссия приходит к заключению, что "результаты деятельности этого механизма, функционирующего на основе самокупаемости, нельзя в полной мере оценить ввиду отсутствия соответствующего сопоставления расходов и поступлений", и рекомендует "провести анализ с целью определения, достиг ли этот механизм самокупаемости путем обеспечения надлежащего сопоставления всех расходов с соответствующими поступлениями". Консультативный комитет разделяет указанную позицию Комиссии и рекомендует руководству ЮНЕП в неотложном порядке осуществить обзор для определения нынешнего и будущего финансового положения этого Оборотного фонда.

Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитата и населенных пунктов

60. Вопросы, связанные с приемом вышедших в отставку сотрудников категории общего обслуживания на должности специалистов только для того, чтобы впоследствии использовать их в качестве консультантов, подробно рассматриваются в пунктах 28–35 доклада Комиссии 11/. Консультативный комитет полностью поддерживает позицию Комиссии и разделяет ее несогласие с ответом администрации. Комитет считает, что действия администрации в данном случае вызывают сожаление, и обращает ее внимание на недопустимость повторения подобных неправильных действий.

Примечания

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 5 (A/43/5), том I.

2/ Там же, том II.

3/ Там же, том III.

4/ Там же, Дополнение № 5A (A/43/5/Add.1).

- 5/ Там же, Дополнение № 5B (A/43/5/Add.2).
- 6/ Там же, Дополнение № 5C (A/43/5/Add.3).
- 7/ Там же, Дополнение № 5D (A/43/5/Add.4).
- 8/ Там же, Дополнение № 5E (A/43/5/Add.5).
- 9/ Там же, Дополнение № 5F (A/43/5/Add.6).
- 10/ Там же, Дополнение № 5G (A/43/5/Add.7).
- 11/ Там же, Дополнение № 5H (A/43/5/Add.8).
- 12/ Там же, Дополнение № 9 (A/43/9).
- 13/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок вторая сессия, Дополнение № 5B (A/42/5/Add.2), том II.
- 14/ Там же, Дополнение № 7 (A/42/7).
- 15/ Там же, сорок третья сессия, Дополнение № 5 (A/43/5), том II, раздел III.
- 16/ Там же, Дополнение № 5 G (A/43/5/Add.7), раздел III.
- 17/ Там же, Дополнение № 5 C (A/43/5/Add.3), раздел III.
- 18/ Этот доклад Верховного комиссара Консультативному комитету был также представлен тридцать девятой сессии (1988 год) Исполнительного комитета по Программе Верховного комиссара в качестве документа A/AC.96/692/Add.1.
