



Генеральная Ассамблея

Пятьдесят седьмая сессия

Официальные отчеты

Distr.: General
21 February 2003
Russian
Original: English

Пятый комитет

Краткий отчет о 5-м заседании,

состоявшемся в Центральных учреждениях, Нью-Йорк, в среду, 2 октября 2002 года, в 10 ч. 00 м.

Председатель: г-н Шарма (Непал)

*Председатель Консультативного комитета по административным
и бюджетным вопросам:* г-н Мселле

Содержание

Пункт 119 повестки дня: Объединенная инспекционная группа

В настоящий отчет могут вноситься поправки. Поправки должны направляться за подписью одного из членов соответствующей делегации *в течение одной недели после даты издания* на имя начальника Секции редактирования официальных отчетов, комната DC2-750 (Chief, Official Records Editing Section, room DC2-750, 2 United Nations Plaza).

Поправки будут изданы после окончания сессии в отдельном для каждого комитета документе, содержащем только исправления.

Заседание открывается в 10 ч. 05 м.

Пункт 119 повестки дня: Объединенная инспекционная группа (A/57/34, A/57/58 и Add.1, A/57/61, A/57/321, A/57/327 и A/57/434)

1. **Г-н Куяма** (Председатель Объединенной инспекционной группы (ОИГ)) вносит на рассмотрение программу работы ОИГ на 2002 год (A/57/61), предварительный перечень возможных докладов по программе работы ОИГ на 2003 год и последующий период (A/57/321), годовой доклад ОИГ (A/57/34) и доклад ОИГ, озаглавленный «Усиление надзорной роли руководящих органов: структура, методы деятельности и практика работы с докладами надзорных органов» (A/57/58).

2. Ожидается, что к концу 2002 года Группа завершит подготовку приблизительно 18 докладов, включая 9 уже подготовленных докладов, а также 3 записок. Из этих 21 документа примерно две трети имеют общесистемный охват. С учетом такой большой рабочей нагрузки в программу работы Группы на 2002 год (A/57/61) включены только пять новых докладов и одна новая записка.

3. Предварительный перечень возможных докладов по программе работы Группы на 2003 год и последующий период (A/57/321) был подготовлен в соответствии с пунктом 5 резолюции 56/245 Генеральной Ассамблеи, в котором ОИГ предлагается усовершенствовать формат перечня возможных докладов на предстоящий год и последующий период путем включения в него информации по таким пунктам, как источник, цели и проблемы, которые предстоит решать, и представлять такую информацию до начала последнего квартала каждого года. В перечень могут вноситься изменения. Подготовка каждого возможного доклада может занимать от 6 до 12 месяцев в зависимости от его охвата и сложности темы. Если доклады включены в программу работы Группы на 2003 год, то в принципе работа над ними начнется в течение 2003 года и они будут представлены Ассамблее на ее пятьдесят восьмой или пятьдесят девятой сессиях.

4. Годовой доклад ОИГ (A/57/34) был подготовлен в соответствии с пунктами 7, 12 и 14 резолюции 56/245. В пункте 7 резолюции Группу просят рассмотреть вопрос о включении в ее доклады, когда это возможно, замечаний участвующих организаций по ее выводам и рекомендациям и представить Ассамблее на ее пятьдесят седьмой сессии

доклад по этому вопросу. В связи с этой просьбой у ОИГ появилась хорошая возможность провести обзор нынешней практики учета замечаний участвующих организаций и Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР). Задержка с представлением замечаний КССР явилась одним из основных факторов, препятствующих своевременному рассмотрению докладов ОИГ директивными органами. Однако в случае налаживания Группой конструктивного обмена мнениями с участвующими организациями в процессе подготовки своих докладов замечания КССР могут считаться не имеющими абсолютной необходимости на основании подпункта (е) пункта 4 статьи 11 статута Группы. ОИГ уже подготовила несколько докладов с использованием изложенного выше подхода. Он с удовлетворением отмечает, что в случае доклада о вспомогательных расходах, связанных с внебюджетной деятельностью, в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2002/3) накоплен позитивный опыт. Группа смогла включить в окончательный вариант доклада большую часть замечаний, высказанных участвующими организациями; оговорки и особые мнения были зафиксированы в приложении к докладу для сведения государств-членов. Доклад встретил в целом положительный отклик среди секретариатов участвующих организаций. Поэтому Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает принять, на пробной основе, предлагаемую новую процедуру без ущерба для положений пункта 4 статьи 11 статута Группы.

5. В пункте 14 резолюции 56/245 Группу просят представить в рамках ее годового доклада дополнительные замечания и рекомендации в отношении ее опыта использования системы контроля за выполнением рекомендаций, содержащихся в ее докладах. В отчетном периоде ОИГ продолжала предпринимать усилия по улучшению взаимодействия со своими участвующими организациями. Она завершила успешные обсуждения по вопросу о механизмах внедрения системы контроля за выполнением рекомендаций ОИГ с участием секретариатов Всемирного почтового союза, Мировой продовольственной программы, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Всемирной метеорологической организации и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), результаты которых впоследствии были одобрены соответст-

вующими директивными органами. В тот же период она достигла понимания по основным вопросам с секретариатами еще трех организаций и в настоящее время завершает аналогичную работу еще с пятью организациями. Цель этих договоренностей — повысить практическую отдачу от докладов Группы путем укрепления способности директивных органов принимать конкретные решения по рекомендациям, содержащимся в этих докладах, и возможности секретариатов выполнять их. Несмотря на определенный прогресс, достигнутый в участвующих организациях, с которыми были согласованы процедуры контроля за выполнением рекомендаций, для обеспечения их полномасштабного внедрения потребуются дополнительные усилия.

6. В пункте 12 резолюции 56/245 Генеральная Ассамблея приветствует предпринятые ОИГ первоначальные шаги, направленные на активизацию отношений с другими надзорными органами, и просит Группу представить ей на ее пятьдесят седьмой сессии доклад по данному вопросу. В пункте 15 резолюции Ассамблея постановляет также провести обзор существующего положения в области координации между надзорными органами Организации Объединенных Наций. В этой связи он с удовлетворением сообщает, что Группа организовала совместное заседание с участием Группы внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, воспользовавшись случаем проведения ими своего совещания в Женеве в ноябре 2001 года. На этом заседании ОИГ внесла предложение о развитии систематического сотрудничества и координации между надзорными органами. Группа представила также два документа на пятом трехстороннем координационном совещании надзорных органов (с участием Управления служб внутреннего надзора (УСВН) и Комиссии ревизоров), состоявшемся в июле 2002 года. Кроме того, ОИГ уже давно применяет практику проведения консультаций с Управлением служб внутреннего надзора, и эти два надзорных органа обмениваются информацией о своих соответствующих программах работы.

7. Переходя к докладу ОИГ, озаглавленному «Усиление надзорной роли руководящих органов: структура, методы деятельности и практика работы с докладами надзорных органов» (A/57/58), он говорит, что у государств-членов растет заинтересованность в повышении эффективности руководства организациями системы Организации Объединен-

ных Наций. Руководство этими организациями со стороны директивных органов обеспечивается главным образом через выработку политики, программных целей и стратегий. С этой функцией руководства неразрывно связана ответственность директивных органов за надзор, которая является одним из ключевых аспектов обеспечения действенного и эффективного использования выделяемых людских, финансовых и других ресурсов, для осуществления управления со стороны секретариатов в целях выполнения главных директив и задач, поставленных перед организациями. Цель доклада Группы заключается в том, чтобы внести вклад в повышение эффективности и качества этой надзорной функции, выполняемой директивными органами. Поэтому внимание в докладе заостряется на структуре руководства, методах работы и практике директивных органов в вопросах надзора и на процедурах работы директивных органов с докладами, подготовленными надзорными органами. Доклад является особенно своевременным: ряд вопросов, поднятых в докладе Генерального секретаря об укреплении Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований (A/57/387), напрямую связан с вопросами, рассмотренными в докладе ОИГ. Например, в пункте 164 своего доклада Генеральный секретарь заметил, что существующие системы отчетности и оценки результатов осуществления программ не оказывают никакого практического влияния на будущие планы и решения о распределении ресурсов; такое положение послужило основанием для вынесения ряда рекомендаций, содержащихся в докладе ОИГ.

8. Члены КССР дали высокую оценку содержащемуся в докладе ОИГ анализу преимуществ и недостатков надзорной деятельности директивных органов. Вместе с тем, хотя рекомендации Группы были в принципе приняты, некоторые из них вызвали смешанную реакцию. По его мнению, некоторые замечания секретариатов участвующих организаций высказаны просто ради сохранения статус-кво. В этой связи он отмечает, что большинство рекомендаций было поддержано теми директивными органами, которые их рассматривали.

9. За исключением рекомендации 4, рекомендации Группы адресованы не исполнительным главам, а директивным органам. В рекомендации 1 представлена методика для повышения эффективности надзорных функций, выполняемых директивными

органами. Практика Пятого комитета уже отвечает критериям, изложенным в пунктах (a), (b), (c) и (d) рекомендации, однако положение с соблюдением критериев в других главных комитетах является далеко не удовлетворительным. Пункт (e) касается соблюдения секретариатом утвержденных рекомендаций надзорных органов. В целом в большинстве случаев наблюдается неудовлетворительное положение, хотя практика таких организаций, как Детский фонд Организации Объединенных Наций, который представил Генеральной Ассамблее через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам доклад о выполнении рекомендаций Комиссии ревизоров, является относительно приемлемой.

10. В рекомендации 2 предполагается, что директивные органы, возможно, пожелают принять меры по рационализации или укреплению структур руководства. Он отмечает, что в ряде специализированных учреждений государства-члены не получают достаточной экспертной консультативной помощи по административным и бюджетным вопросам. Поэтому, как предлагается в пункте (d), можно было бы предусмотреть, чтобы директивным органам оказывали содействие небольшие экспертные консультативные органы.

11. В рекомендации 3 директивным органам предлагается, в интересах обеспечения продуктивности, эффективности и экономии средств в рамках системы управленческого надзора, рассмотреть некоторые виды сомнительной практики, в том числе оплату путевых расходов и суточных делегатов. Как показано в таблице 2 приложения к докладу, затраты на систему руководства в таких организациях, как ЮНЕСКО и Международная организация труда, являются отнюдь не ничтожно малыми.

12. В случае Секретариата Организации Объединенных Наций рекомендацию 4 можно развить и предусмотреть представление Генеральным секретарем сводного доклада о выполнении рекомендаций всех надзорных органов. Он отмечает в этой связи, что объединение докладов по сходным вопросам является одной из мер, предложенных Генеральным секретарем в его докладе об укреплении Организации Объединенных Наций (A/57/387). Некоторые организации уже движутся в этом направлении. Например, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию недавно внедрила поисковую систему для осуществления контроля

за выполнением всех рекомендаций внутренних и внешних надзорных органов. По мнению ОИГ, представление сводных докладов облегчит выявление областей, в которых имеются существенные недостатки в системе управления, а также послужит средством освещения усилий секретариатов по устранению этих недостатков. Кроме того, представление таких докладов будет поощрять секретариаты к применению системного подхода при рассмотрении рекомендаций надзорных органов, что предусматривалось как одна из целей, намеченных Генеральным секретарем при создании Группы по вопросам подотчетности. Один из двух документов, представленных ОИГ на пятом трехстороннем координационном совещании надзорных органов, озаглавлен «Представление Генеральным секретарем сводного доклада о выполнении всех рекомендаций надзорных органов». Участники этого совещания решили представить Генеральному секретарю в соответствующие сроки конкретное предложение по этому вопросу.

13. **Г-н Севилья** (Секретариат Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР)), внося на рассмотрение записку Генерального секретаря, препровождающую замечания КССР по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Усиление надзорной роли руководящих органов: структура, методы деятельности и практика работы с докладами надзорных органов» (A/57/58/Add.1), говорит, что из замечаний членов КССР по докладу ясно, что они считают надзорные функции директивных органов в рамках организаций системы Организации Объединенных Наций важным вопросом. Эти организации имеют разные процедуры и практику надзорной деятельности и несут в этой связи неодинаковые расходы, и поэтому члены КССР дали особо высокую оценку аналитическому содержанию доклада, в основу которого положен общесистемный подход, в котором содержится призыв к проведению обзора действующих механизмов и политики и подчеркивается связь между надзорной функцией директивных органов, с одной стороны, и разработкой политики, планированием программ, составлением бюджета и совершенствованием управления и подотчетности — с другой. Вместе с тем члены КССР выразили сомнения по ряду рекомендаций.

14. Они не высказали принципиального возражения в отношении рекомендации 1, в которой предлагается увязывать рассмотрение докладов надзорного характера с рассмотрением вопросов составления программ, разработки политики и административных, бюджетных и финансовых вопросов, однако они указали, что для достижения этой цели уже используются или будут использоваться имеющиеся механизмы. Они выразили озабоченность в связи с тем, что методика, предложенная в рекомендации 1(a), а именно, что рассмотрение докладов надзорных органов следует увязывать с основными пунктами повестки дня директивных органов, может вступить в противоречие с установившейся практикой этих органов, заставить их углубляться в слишком мелкие детали, отнимать у них слишком много времени для обсуждения и потребовать рассмотрения единственного вопроса надзорного характера по различным пунктам повестки дня, что было бы практически нецелесообразным.

15. Большинство организаций высказали возражение в связи с содержащимся в рекомендации 2 предложением о том, чтобы при применении методики, изложенной в рекомендации 1, предпринимались усилия по объединению, преобразованию или упорядочению имеющихся структур руководства с целью их рационализации или укрепления. Они считают, что состав, полномочия и круг ведения их структур руководства отвечают предъявляемым требованиям.

16. Члены КССР не поддержали рекомендацию 3(a), в которой предлагается рассмотреть численный состав «исполнительных» директивных органов и/или их вспомогательных комитетов. По их мнению, членский и численный состав имеющихся надзорных структур является адекватным, целесообразным и эффективным и что изменение состава этих директивных органов вызовет трудности, связанные с внесением изменений в устав, и является весьма щекотливым вопросом. По крайней мере одна организация предложила добиваться вместо этого выработки консенсуса посредством налаживания более неформального взаимодействия с государствами-членами до проведения сессий директивных органов.

17. Члены КССР не поддержали и рекомендацию 3(b), в которой предлагается рассмотреть требуемые знания и опыт членов «исполнительных» директивных органов и/или их вспомогательных

комитетов, на том основании, что действующими правилами и решениями уже предусматривается, что члены этих директивных органов должны обладать соответствующими знаниями и/или опытом. Они указали, что определение состава делегаций государств-членов в директивных органах является прерогативой самих государств-членов.

18. Члены КССР пришли к мнению о том, что рекомендация 3(c), в которой предлагается рассмотреть периодичность проведения и продолжительность сессий директивных органов, является излишней, поскольку многие организации уже приняли решение по этому вопросу в консультации со своими государствами-членами. Кроме того, они не стали рассматривать рекомендацию 3(d), в которой предлагается рассмотреть оплату путевых расходов и суточных делегатов, поскольку по этому вопросу имеется целый ряд действующих правил.

19. Рекомендация 4, в которой предлагается включать в конкретные разделы бюджета по программам резюме соответствующих рекомендаций, содержащихся в докладах надзорных органов, и информацию о принятых последующих мерах, получила широкую поддержку. Несколько делегаций указали, что в их собственных процедурах работы с докладами надзорных органов эта рекомендация уже так или иначе выполняется. По крайней мере одна организация возразила против этой рекомендации на том основании, что ее выполнение увеличит время, необходимое для подготовки и обсуждения бюджетных вопросов.

20. Как видно из высказанных ими замечаний, члены КССР с удовлетворением отметили проведение инспектором тщательного рассмотрения структуры, методов работы и практики, связанных с осуществлением надзорной функции директивными органами, и собранную в докладе информацию, наглядно отражающую преимущества и недостатки нынешних механизмов. Они уже принимают меры для совершенствования надзорных функций своих директивных органов, однако считают, что рекомендации ОИГ носят недостаточно всеобъемлющий характер или в недостаточной степени отвечают требованиям их организаций, чтобы их можно было выполнять на общесистемной основе.

21. **Г-жа Феррена-Махмуд** (Группа по поддержке надзора, Департамент по вопросам управления), внося на рассмотрение доклад Генерального секре-

даря об осуществлении рекомендаций Объединенной инспекционной группы (A/57/327), говорит, что доклад, представленный в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 2924 В (XXVII) и 44/184, содержит подробную информацию по четырем докладам ОИГ.

22. Доклад ОИГ, озаглавленный «Координация на уровне штаб-квартир и на местном уровне между учреждениями Организации Объединенных Наций в области миростроительства: оценка возможностей» (A/52/430), и соответствующие замечания Генерального секретаря и Административного комитета по координации (АКК) (A/52/430 и Add.1) были рассмотрены в ходе ряда тематических прений по указанному вопросу в Совете Безопасности. Затем были разработаны рамки всеобъемлющей и комплексной стратегии миростроительства, а на заместителя Генерального секретаря по политическим вопросам были возложены функции координатора по вопросам миростроительства.

23. Доклад ОИГ, озаглавленный «Стипендии в системе Организации Объединенных Наций» (A/53/154), вместе с замечаниями Генерального секретаря и АКК был рассмотрен различными директивными органами системы Организации Объединенных Наций, в том числе Вторым комитетом Генеральной Ассамблеи на пятьдесят третьей сессии. Цель доклада состояла в выявлении основных управленческих проблем и проблем в сфере координации, возникающих в связи с осуществлением программы стипендий системы Организации Объединенных Наций и ее вкладом в усилия по созданию потенциала. Инспекторы пришли к выводу о том, что организациям системы Организации Объединенных Наций следует согласовать единый формат доклада, основывающийся на общем определении стипендий и позволяющий сконцентрировать внимание на качестве, актуальности и роли стипендий, и призвали к принятию мер, направленных на обеспечение более широкого использования опыта и знаний бывших стипендиатов.

24. Доклад ОИГ, озаглавленный «Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС)» (A/53/788), вместе с замечаниями АКК (A/53/788/Add.1) был представлен Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят третьей сессии и был также рассмотрен различными директивными органами системы Организации Объединенных Наций, включая Исполнительный совет

ЮНЕСКО, который приветствовал тот факт, что ЮНОПС в целом делится своими знаниями и опытом в области закупок, в частности информацией о практике и процедурах, которые оно применяет в чрезвычайных ситуациях.

25. В докладе ОИГ, озаглавленном «Больше согласованности для усиления надзора в системе Организации Объединенных Наций» (A/53/171), проводится сопоставительная оценка механизмов надзора, используемых в рамках системы Организации Объединенных Наций. Доклад был представлен в Пятом комитете и был затем рассмотрен Комитетом по программе и координации (КПК), который выразил признательность за анализ и справочную информацию, признав доклад полезным, информативным и своевременным. Однако только рекомендации 5 и 6 были поддержаны без оговорок.

26. Секретариат продолжает придавать первостепенное значение своевременному и всеобъемлющему выполнению рекомендаций ОИГ, утвержденных Генеральной Ассамблеей, и совместно с ОИГ разрабатывает новые и усовершенствованные методы представления докладов об их выполнении.

27. **Г-жа Накиан** (Соединенные Штаты Америки) подтверждает важное значение, которое ее делегация придает эффективным механизмам надзора в системе Организации Объединенных Наций. Благодаря работе этих механизмов принято множество мер для повышения эффективности, действенности и производительности, однако предстоит еще многое сделать. Необходимы совместные усилия под руководством исполнительных глав и при участии директивных органов и государств-членов. Недостаточно лишь определить области для совершенствования: рекомендации должны быть адресными, реалистичными и выполняться своевременно. Для этого доклады надзорных органов должны быть ориентированы на удовлетворение подлинных нужд участвующих организаций, и именно в этой области, по мнению ее делегации, ОИГ могла бы улучшить свой подход. Многие доклады и рекомендации ОИГ либо носят слишком общий характер и содержат недостаточное число практических предложений, либо повторяют выводы, уже сделанные в других докладах. Многие рекомендации ОИГ появляются слишком поздно и уже выполняются к моменту их представления. Таким образом, внешним и внутренним надзорным органам необходимо избе-

гать дублирования путем координирования данных и обмена ими.

28. Ее делегация надеется, что будущие доклады ОИГ будут носить менее академический характер и будут в большей мере ориентированы на конкретные действия по повышению производительности и эффективности. Подготовку одних возможных докладов, перечисленных в программе работы ОИГ на 2003 год, следует продолжать, тогда как другие доклады носят слишком общий характер и выходят за пределы ресурсов и возможностей Группы. Было бы полезно изучить мандаты Организации Объединенных Наций на предмет определения их актуальности и действенности и оценить, насколько эффективно Организация Объединенных Наций выполняет действующие Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки.

29. Ее делегация с тревогой узнала, что выполнение рекомендаций надзорных органов, особенно рекомендаций ОИГ, оказывается успешным лишь в ограниченном числе случаев. Отчасти это объяснялось общим характером многих рекомендаций ОИГ, но отчасти и неспособностью некоторых директивных органов, в том числе Пятого комитета, обеспечить ожидаемый контроль за выполнением рекомендаций. Генеральная Ассамблея приняла конкретные решения по восьми докладом ОИГ, в то время как другие директивные органы даже не рассматривали многие доклады ОИГ. Следует предпринять шаги к тому, чтобы обеспечить представление докладов директивным органам участвующих организаций на рассмотрение. Некоторым директивным органам необходимо также усовершенствовать структуры и практику надзорной деятельности; в силу специализированного и технического характера некоторых организаций вопросы надзора в них, как правило, не рассматривались.

30. Она приветствует усилия, предпринимаемые ОИГ в целях поиска путей контроля за выполнением рекомендаций и содействия обеспечению того, чтобы надзорная деятельность в конечном счете вела к совершенствованию политики, программ и процессов управления. В настоящее время многие выводы и рекомендации не имеют связи с политикой, планированием программ, составлением бюджета, совершенствованием управления и системой подотчетности.

31. В резолюции 52/220 Генеральная Ассамблея просит, чтобы в отдельных разделах бюджета по программам содержалось резюме соответствующих рекомендаций органов внутреннего и внешнего надзора и информация о последующих мерах, принятых по каждой рекомендации. Хотя ее делегация с удовлетворением отмечает, что в бюджете по программам на двухгодичный период 2002–2003 годов содержится такая информация, она встревожена тем, что многие другие участвующие организации сочли эту просьбу нецелесообразной или практически невыполнимой.

32. Она хотела бы получить дополнительную информацию об усилиях по повышению производительности и эффективности. Сокращенная программа работы ОИГ на 2002 год должна получить отражение в подготовке более адресных, подробных и ориентированных на конкретные действия докладов, которые избегали бы дублирования усилий других надзорных органов. Ее делегация надеется получать информацию о ходе выполнения программы работы.

Заседание закрывается в 11 ч. 00 м.