



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 March 2019
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия

Пункт 135 повестки дня

**Обзор эффективности административного
и финансового функционирования Организации
Объединенных Наций**

Предлагаемые поправки к Финансовым положениям Организации Объединенных Наций

Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам

I. Введение

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел доклад Генерального секретаря о предлагаемых поправках к Финансовым положениям Организации Объединенных Наций ([A/73/717](#)). В ходе рассмотрения этого доклада члены Комитета встретились с представителями Генерального секретаря, которые предоставили дополнительную информацию и разъяснения, а в заключение направили письменные ответы, которые были получены 28 февраля 2019 года.

2. Консультативный комитет напоминает, что, рассмотрев доклад Генерального секретаря, озаглавленный «Изменение парадигмы управления в Организации Объединенных Наций: создание новой архитектуры управления в целях повышения эффективности и усиления подотчетности» ([A/72/492/Add.2](#)), Генеральная Ассамблея в своей резолюции [72/266](#) В просила Генерального секретаря представлять ей на рассмотрение и утверждение любые предлагаемые поправки к финансовым положениям и положениям о персонале наряду с обоснованием предлагаемых поправок.

II. Доклад Генерального секретаря

3. Доклад Генерального секретаря ([A/73/717](#)) состоит из основной части, включающей 13 пунктов, и двух приложений, в которых содержатся предлагаемые поправки к Финансовым положениям, представляемые на утверждение Генеральной Ассамблеи (приложение I), и соответствующие изменения в Финансовых правилах, представляемые для информации и принятия к сведению Ассамблеей (приложение II) (см. также п. 7 ниже). Генеральный секретарь



указывает, что как только Генеральная Ассамблея утвердит поправки к Финансовым положениям, он промульгирует соответствующие поправки к Финансовым правилам (A/73/717, п. 12). Консультативный комитет запросил и получил вариант текста приложений I и II, в котором были выделены предлагаемые изменения. **Комитет надеется, что для удобства сопоставления вариант с выделенными изменениями будет представлена Генеральной Ассамблее во время рассмотрения ею настоящего доклада.**

4. Консультативный комитет отмечает, что основная часть доклада Генерального секретаря не содержит резюме и анализа предлагаемых поправок или подробной информации, обосновывающей необходимость внесения предлагаемых изменений. Комитет напоминает о том, что такого рода информация была представлена в предыдущем докладе Генерального секретаря о предлагаемых изменениях к Финансовым положениям в связи с переходом Организации на Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС) (см. [A/67/345](#), раздел. II). **Консультативный комитет считает, что добавление подробной аналитической и пояснительной информации о предлагаемых поправках позволило бы улучшить качество доклада Генерального секретаря и облегчило бы рассмотрение предлагаемых поправок к Финансовым положениям.**

5. Консультативный комитет считает, что в принципе необходимо надлежащим образом разъяснять и обосновывать предлагаемые поправки к Финансовым положениям, включая определения новых терминов и последовательность в использовании терминологии. В этой связи Комитет напоминает, что в ходе недавнего рассмотрения предлагаемых поправок к Положениям и Правилам о персонале ([A/73/378](#)), он выразил мнение о том, что в перспективе в будущих докладах Генерального секретаря следует давать четкое обоснование всех предлагаемых изменений, включая более четкое обоснование редакционных изменений, направленных на упрощение формулировок и повышение ясности и удобочитаемости текста ([A/73/622](#), п. 13).

6. В связи с процессом консультаций, которые были проведены для окончательного согласования этого доклада Генерального секретаря, указывается, что предлагаемые изменения были представлены Комиссии ревизоров и Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) для получения их замечаний ([A/73/717](#), п. 11). В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что как Комиссия ревизоров, так и Управление служб внутреннего надзора отметили, что некоторые из их ранее высказанных рекомендаций были отражены в предлагаемых поправках к Финансовым положениям (см. также пп. 9–11 ниже). В ответ на дополнительные запросы относительно роли Управления по правовым вопросам в процессе обзора и его замечаний по предлагаемым поправкам Комитет был проинформирован о том, что Управление сыграло существенную роль в ходе подготовки проекта поправок к Финансовым положениям и правилам.

7. В своем докладе (A/73/717, пп. 6 и 7) Генеральный секретарь указывает, что в контексте реформы управления он делегировал расширенные управленческие полномочия в сферах управления людскими ресурсами, бюджета и финансов, закупок и управления имуществом руководителям подразделений Секретариата в соответствии с новой системой делегирования полномочий (см. [ST/SGB/2019/2](#)). В целях содействия внедрению новой системы делегирования полномочий он промульгировал поправки к Финансовым правилам, которые вступили в силу с 1 января 2019 года ([ST/SGB/2013/4/Amend.1](#) и [ST/SGB/2015/4/Amend.1](#)). В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что эти уже промульгированные поправки не являются

частью доклада Генерального секретаря, который в настоящее время находится на рассмотрении Ассамблеи (A/73/717). Вместе с тем Комитет также отмечает, что в своем докладе о подотчетности¹ Генеральный секретарь ссылается на «промежуточный» характер тех поправок к Финансовым правилам (A/73/688, п. 57). Признавая, что согласно финансовому положению 5.8 Генеральный секретарь устанавливает подробные финансовые правила, Консультативный комитет в то же время считает, что в интересах обеспечения большей ясности и транспарентности было бы целесообразно представить Генеральной Ассамблее для информации и принятия к сведению указанные правила с внесенными в них поправками, содержащиеся в бюллетенях ST/SGB/2013/4/Amend.1 и ST/SGB/2015/4/Amend.1 относительно новой системы делегирования полномочий в рамках реформы системы управления.

III. Предлагаемые поправки к Финансовым положениям

8. В своем докладе Генеральный секретарь указывает, что предлагаемые поправки к Финансовым положениям касаются установления четкой нормативной основы для управления деятельностью партнеров-исполнителей, включая предоставление субсидий таким партнерам, и рационализации и упрощения определенных финансовых положений наряду с некоторыми редакционными и языковыми изменениями (A/73/717, пп. 8–10).

Управление деятельностью партнеров-исполнителей и предоставление субсидий

9. Генеральный секретарь указывает, что использование партнеров-исполнителей, таких как организации системы Организации Объединенных Наций и правительственные, неправительственные, межправительственные и некоммерческие организации, приобретает все большее значение для достижения или дополнения поставленных перед Организацией Объединенных Наций целей и осуществления ее проектов и программ. Признавая необходимость создания четких нормативных рамок для управления такого рода партнерскими механизмами, он предлагает положения для уточнения этих рамок, а также для выполнения рекомендации Комиссии ревизоров о необходимости официального закрепления в Финансовых положениях и правилах нормативно-правовых рамок, касающихся предоставления средств партнерам (A/73/717, п. 8). **Консультативный комитет признает необходимость наличия в Финансовых положениях и правилах надлежащих нормативно-правовых рамок для управления деятельностью партнеров-исполнителей и предоставлением субсидий партнерам в соответствии с рекомендацией Комиссии ревизоров (см. п. 10 ниже).**

10. В этой связи Консультативный комитет напоминает, что, помимо своей рекомендации, касающейся правовых полномочий на предоставление средств партнерам, Комиссия ревизоров также рекомендовала Администрации разработать основанную на установленных принципах общую систему управления деятельностью партнеров, в рамках которой были бы определены основные процедуры, которые должны выполняться всеми подразделениями Секретариата (A/71/5 (Vol. I), пп. 256 и 264). В ответ на запрос Комитет был проинформирован о том, что предлагаемые новые финансовые положения в отношении партнеров-

¹ Восьмой доклад об успехах на пути к системе подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций: укрепление системы подотчетности в контексте новой парадигмы управления (A/73/688 и A/73/688/Corr.1). Соответствующий доклад Консультативного комитета содержится в документе A/73/800.

исполнителей и получателей субсидий призваны создать нормативно-правовые рамки в качестве первого шага. Параллельно с этим Организация разработает согласованную нормативную основу для взаимодействия с партнерами-исполнителями, которая будут регулировать процесс взаимодействия с партнерами-исполнителями и процесс предоставления субсидий, включая транспарентные процессы подачи заявок и отбора, должную осмотрительность, оценку потенциала, осуществление проектов партнерами и стандартный шаблон соглашений с партнерами и представления отчетности. Кроме того, Комитет был проинформирован о том, что, хотя Финансовые положения и правила касаются всех партнеров-исполнителей, ожидается, что для различных типов партнеров будут разные процедуры.

11. Консультативный комитет отмечает, что, как указано в приложении I к докладу Генерального секретаря, новые положения 5.8 b) и c), 5.11 и 5.12² предлагаются в связи с управлением деятельностью партнеров-исполнителей и предоставлением субсидий. В целом, Комитет считает, что эти предложения недостаточно обоснованы и последовательны. Например, что касается субсидий, то в положении 5.8 c) отмечается, что они «предоставляются их получателям для целей и задач, указанных в официальном соглашении», а в положении 5.12 также говорится, что «Генеральный секретарь может предоставлять субсидии в соответствии с политикой, целями и деятельностью Организации Объединенных Наций на основе принципов справедливости, добросовестности и транспарентности и с учетом интересов Организации Объединенных Наций». Кроме того, ссылки на «взносы» и «предоставление субсидий» в положениях 5.8 b) и c) делаются без какого-либо определения этих терминов, и в обоих случаях не приводится никаких разъяснений относительно их связи с термином «все платежи» в положении 5.8 a). Кроме того, представляется, что такие термины, как «официальное соглашение», «письменные соглашения» и «договоренности», используются как взаимозаменяемые по всему тексту положений и правил без внесения какой-либо ясности относительно возможных различий между этими терминами. **Консультативный комитет считает, что формулировкам предлагаемых поправок к Финансовым положениям не хватает ясности и последовательности. Необходимо улучшить и уточнить формулировки предлагаемых поправок.**

Поправки, предложенные для достижения указанных целей рационализации и упрощения

12. Генеральный секретарь отмечает, что он также предлагает рационализировать и упростить некоторые финансовые положения, что послужит основой для задуманного им реформирования практики финансового управления в Организации и будет содействовать такому реформированию, а также позволит разработать более простые и понятные административные процедуры (A/73/717, п. 9). В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что такие изменения отражены в положении 5.10 о возмещении расходов, положении 5.15 о закупках и положении 5.16 о выбытии материальных активов операций по поддержанию мира.

13. Что касается положения 5.10, то «операции по поддержанию мира» предлагается заменить на «миротворческие операции Организации Объединенных Наций и другие операции», а также изменить заголовок с нынешнего «Возмещение расходов в связи с участием в операциях по поддержанию мира» на

² Новые положения 5.8 b) и c) находятся под существующим заголовком «Полномочия и ответственность»; новые положения 5.11 и 5.12 находятся под новыми заголовками «Партнерства по осуществлению» и «Предоставление субсидий», соответственно.

«Возмещение расходов государствам-членам». В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что эти предложения призваны расширить это положение для охвата всех операций, возмещение расходов на которые было утверждено Генеральной Ассамблеей, в целях поддержки реформы Генерального секретаря и создания возможностей для разработки более простых административных процессов. **Консультативный комитет считает, что предложенное включение «других операций» требует разъяснения и обоснования, поскольку отсутствует определение сферы охвата этого термина. Кроме того, Комитет считает, что эта поправка выходит за рамки заявленного намерения «рационализировать и упростить».**

14. Что касается положения 5.15 под заголовком «общие принципы» в разделе, касающемся закупок, то в объявлениях предлагается заменить «торги на поставку товаров и услуг» «потребностями в товарах и услугах». В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что использование термина «торги» ограничивает публичное объявление потребностей только теми, которые будут удовлетворены исключительно с помощью официальных запросов предложений, и что «объявление» может быть сделано путем размещения уведомлений или просьб сообщить о заинтересованности на открытых веб-сайтах, включая веб-сайт Организации Объединенных Наций, в газетах, периодических изданиях, вербальных нотах постоянным представительствам или другими надлежащими средствами. В ответ на запрос Комитет был также проинформирован о том, что предлагаемые изменения в положении 5.15 призваны устранить пробел и упростить формулировку. **Отмечая, что «торги» являются широко известным закупочным термином, Консультативный комитет считает, что предлагаемые изменения и потенциальные последствия должны быть обоснованы.**

15. Положение 5.16 охватывает вопросы выбытия материальных активов операций по поддержанию мира. Консультативный комитет отмечает ряд вопросов, касающихся предлагаемых изменений в этом положении. Во-первых, предлагаемое использование термина «имущество» вместо «оборудования» и «активов» в качестве средства обеспечения упрощения требует четких разъяснений его практических последствий. Комитет напоминает, что в целях содействия соблюдению требований МСУГС уже были внесены изменения в Финансовые положения и правила, чтобы обновить терминологию с использованием формулировок, отвечающих требованиям МСУГС (см. [A/67/345](#), п. 10, и [A/67/564](#), п. 24). Во-вторых, хотя ссылка на «активы» заменяется ссылкой на «имущество», формулировка соответствующего заголовка по-прежнему гласит «Выбытие материальных активов операций по поддержанию мира». Наконец, Комитет отмечает, что термин «операции по поддержанию мира» сохраняется в заголовке положения 5.16, хотя предлагалось исключить этот термин из заголовка положения 5.10 (см. п. 13 выше).

16. Положение 5.16 e) распространяется на передачу активов принимающей стране после ликвидации операций по поддержанию мира. Предлагается снять существующие требования в отношении предварительного одобрения Генеральной Ассамблеей. В ответ на запрос было указано на проводимую Генеральным секретарем децентрализацию процесса принятия решений в рамках реформы системы управления. **Консультативный комитет не убежден в обоснованности предлагаемого изменения и считает, что требуется дополнительное обоснование предлагаемого исключения требования о получении предварительного одобрения Генеральной Ассамблеей в отношении выбытия имущества в операциях по поддержанию мира после их ликвидации. Кроме того, Комитет считает, что данный вопрос заслуживает дальнейшего**

рассмотрения в рамках соответствующего контекста операций по поддержанию мира.

Прочие вопросы

17. Что касается предлагаемого нового положения 1.2 об ответственности и подотчетности, то Консультативный комитет отмечает, что это новое положение включает три из четырех существующих элементов нынешнего положения 5.8. Комитет считает, что предлагаемое новое расположение этого положения и изменение его формулировки требует дополнительного обоснования.

18. В Финансовом положении 1.4 говорится, что Положения вступают в силу с 1 июля 2013 года. Консультативный комитет отмечает, что, хотя Генеральной Ассамблее предлагается утвердить предлагаемые Финансовые положения Организации Объединенных Наций с 1 апреля 2019 года (см. п. 19 ниже), в приложении I к докладу Генерального секретаря не содержалось предложений о внесении поправок в существующее положение 1.4 относительно даты вступления Финансовых положений в силу.

IV. Заключение

19. Меры, которые предлагается принять Генеральной Ассамблее, изложены в пункте 13 доклада Генерального секретаря ([A/73/717](#)). Генеральную Ассамблею просят утвердить предлагаемые Финансовые положения Организации Объединенных Наций и ввести их в действие с 1 апреля 2019 года, а также принять к сведению Финансовые правила Организации Объединенных Наций с внесенными в них поправками, содержащиеся в докладе Генерального секретаря. Консультативный комитет отмечает, что внесение соответствующих изменений, содержащихся в приложении II к докладу Генерального секретаря, зависит от утверждения предлагаемых поправок к Финансовым положениям Генеральной Ассамблеей (см. п. 3 выше), в то время как правила, введенные в действие Генеральным секретарем с 1 января 2019 года, не являются частью его доклада (см. п. 7 выше).

20. **С учетом своих замечаний и рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе, Консультативный комитет рекомендует не утверждать предлагаемые поправки к Финансовым положениям Организации Объединенных Наций.**