



Генеральная Ассамблея

Пятидесятая сессия

Distr.: General

2 October 1995
Original: English

Пункт 149 повестки дня

Доклад Генерального секретаря о деятельности Управления служб внутреннего надзора

Записка Генерального секретаря

1. В соответствии с подпунктом е (ii) пункта 5 резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи от 29 июля 1994 года Генеральный секретарь настоящим передает в полученном виде Генеральной Ассамблее первый годовой доклад Управления служб внутреннего надзора, охватывающий деятельность за период с 15 ноября 1994 года по 30 июня 1995 года (см. приложение).

2. Эффективный внутренний надзор является одним из ключевых элементов обеспечения эффективности управления. Исходя из этого, Генеральный секретарь приветствовал решение, принятое Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/218 В относительно укрепления его административных полномочий путем учреждения Управления служб внутреннего надзора. В развитие предыдущих инициатив Генерального секретаря, направленных на укрепление и объединение служб ревизии, инспекции и расследования, имеющихся в Организации, Генеральная Ассамблея поставила перед Управлением служб внутреннего надзора задачу оказывать Генеральному секретарю помощь в выполнении им своих обязанностей по внутреннему надзору за ресурсами и персоналом Организации и поручила ему выполнение функций в области наблюдения, внутренней ревизии, инспекций и оценки и расследований на условиях оперативной независимости под руководством Генерального секретаря.

3. В рамках анализа и подведения итогов деятельности, проведенной Управлением в течение семи с половиной месяцев, прошедших с момента его учреждения, в прилагаемом докладе Управления служб внутреннего надзора рассматривается вклад в осуществление и поддержка Управлением процессов управленческой реформы, проходящих в Организации.

4. Наряду с усилиями по укреплению потенциала Организации в области обеспечения мира и безопасности и внедрению более эффективной концепции реализации миссии Организации в области развития, проведение реформы системы управления являлось на протяжении последних четырех лет одной из ключевых приоритетных задач Генерального секретаря. Решению этой задачи способствовала деятельность более простых, более целенаправленных и более интегрированных секретариатских структур, созданных в 1993 году, и реорганизация Департамента по вопросам администрации и управления, проведенная в начале 1994 года. Эта работа ведется в рамках разработанного Департаментом всеобъемлющего плана в области управления, основные элементы которого были доведены до сведения Генеральной Ассамблеи на ее

сорок девятой сессии, в частности в докладах Генерального секретаря по вопросам подотчетности и ответственности, структурной перестройки и управления людскими ресурсами.

5. Как указывается в нынешнем годовом докладе о работе Организации, главное предназначение этого плана в области управления заключается в том, чтобы создать целенаправленно действующий и ориентированный на конкретные результаты Секретариат с конкретными целями: повысить результативность, продуктивность и противозатратную эффективность. В основе этого плана лежит новая система подотчетности и ответственности. В число его ключевых целей входят:

- a) совершенствование управления людскими ресурсами при одновременном повышении потенциала сотрудников и результативности их труда;
- b) совершенствование управления программной деятельностью Организации через установление стратегических приоритетов, через бюджетный процесс, посредством которого осуществляется распределение ресурсов для достижения этих приоритетов, и, наконец, через систему оценки результатов, в рамках которой руководители программ отчитываются о достижении стратегических приоритетов;
- c) повышение качества информации, предназначенной для целей управления, и ее своевременное получение;
- d) рационализация использования новых технических средств и обеспечение их наличия по всей Организации;
- e) совершенствование регулирования структуры расходов Организации и расширение программы поощрения результативности и противозатратной эффективности.

6. В качестве неотъемлемой составной части этих усилий Генеральный секретарь будет по-прежнему поддерживать эффективное осуществление Управлением служб внутреннего надзора его функций в полном соответствии с порядком функционирования, установленным в резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи. В этом контексте будут и далее поощряться надлежащие, взаимоподкрепляющие связи и взаимодействие между Управлением и Департаментом по вопросам администрации и управления.

7. Генеральный секретарь полагает, что в предстоящий период Управление служб внутреннего надзора будет по-прежнему считать приоритетной и расширять свою надзорную деятельность в области поддержания мира, гуманитарной помощи и связанных с ними операций, где Организация испытывает все возрастающую, беспрецедентную нагрузку и где расходуется основная масса ресурсов. По состоянию на конец июля 1995 года совокупный годовой бюджет одних только операций по поддержанию мира составлял приблизительно 3,6 млрд. долл. США, что почти в три раза превышает общие годовые расходы по регулярному бюджету.

Приложение

Доклад Управления служб внутреннего надзора

за период с 15 ноября 1994 года
по 30 июня 1995 года

Содержание

	Пункты	Стр.
Предисловие заместителя Генерального секретаря по Управлению служб внутреннего надзора		7
I. Общее руководство деятельностью УСВН	1 - 17	11
А. Фактологическая справка	1 - 9	11
В. Выполнение рекомендаций и процедуры отчетности	10 - 13	13
С. Установление приоритетов	14 - 17	14
Таблица:		
Снижение и возмещение затрат в результате мер, принятых Управлением служб внутреннего надзора 15 ноября 1994 года- 30 июня 1995 года		15
II. Приоритетные направления надзорной деятельности	18 - 52	16
А. Поддержание мира	18 - 43	16
1. Способность обобщать накопленный опыт	18	16
2. Готовность к действиям	19	16
3. Распределение обязанностей между Департаментом по вопросам администрации и управления и Департаментом операций по поддержанию мира	20 - 21	17
4. Отдел управления полевыми операциями и материально- технического обеспечения	22 - 24	17
5. Международный персонал, работающий по контрактам	25 - 29	19
6. База материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций в Бриндизи	30	20
7. Общие результаты ревизии миссий	31 - 33	20
8. Конкретные проблемы отдельных миссий	34 - 43	21
В. Гуманитарная и смежная деятельность	44 - 50	24
1. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	44 - 46	24
2. Гуманитарные аспекты операций по поддержанию мира	47	24
3. Центр по правам человека	48 - 50	24
С. Закупки	51 - 52	25

	Пункты	Стр.
III. Резюме основной деятельности по надзору	53 - 99	27
А. Ревизия и консультации по вопросам управления	53 - 83	27
1. Общие замечания	53 - 62	27
2. Важнейшие выводы и рекомендации	63 - 82	29
В. Расследование	83 - 92	34
С. Инспекция	93	36
Д. Наблюдение	94	36
Е. Оценка	95 - 99	37
Добавление		
Надзорная деятельность за период с 1 августа по 14 ноября 1994 года		39

Предисловие

заместителя Генерального секретаря по Управлению служб
внутреннего надзора

Настоящий доклад является первым итоговым докладом о деятельности Управления служб внутреннего надзора (УСВН), который я имею честь представить через Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи. Он охватывает период с 15 ноября 1994 года, даты моего вступления в должность, по 30 июня 1995 года. Последняя дата была выбрана с таким расчетом, чтобы будущие годовые доклады УСВН, представляемые Генеральной Ассамблее, охватывали период в 12 месяцев с 1 июля по 30 июня и, таким образом, поступали Ассамблее в начале ее сессии. Доклад предшественника УСВН — Управления инспекций и расследований — охватывал период по 31 июля 1994 года; в интересах преемственности в представлении отчетности Ассамблее в добавлении содержится информация о надзорной деятельности за период с 1 августа по 14 ноября 1994 года.

УСВН — новое управление, и в связи с этим мне хотелось бы, пока мои впечатления еще относительно свежи, предварить настоящий доклад некоторыми личными замечаниями. На протяжении почти 50 лет служба внутреннего надзора в Организации Объединенных Наций была в лучшем случае недостаточно развита и уж, вне всякого сомнения, недостаточно укомплектована. Деятельность по внутренней ревизии, оценке программ и контролю играла незначительную роль в сфере администрации и управления, этому направлению работы не хватало самостоятельности и административных полномочий. Функции инспекции в Секретариате не существовало. Не было подразделения по проведению расследований. Я полагаю, что некоторые из тех недостатков и недочетов, которые, видимо, обнаруживает сегодня в деятельности Организации Объединенных Наций общественность, выступающая со все более острыми критическими замечаниями, так или иначе связаны с традиционно слабой функцией надзора: бюрократия беспрепятственно разрасталась на

протяжении многих лет; процедуры и структуры становились чересчур косными, что подавляло творческие начала и индивидуальную инициативу; проблемы параллелизма и дублирования функций не только не устранялись, но и не удостаивались должного внимания.

Имеются и другие причины, в силу которых система управления в Организации Объединенных Наций еще далека от совершенства:

- а) правила и положения слишком сложны и попросту чересчур многочисленны, чтобы служить для персонала четким руководством. Необходимо предпринять целенаправленные усилия, с тем чтобы изъять или изменить формулировку тех положений, которые устарели или требуют замены. УСВН будет участвовать в этой работе совместно с Управлением по правовым вопросам и Департаментом по вопросам администрации и управления;
- б) система персонала является громоздкой; производить набор новых сотрудников столь же сложно, как и избавиться от тех, кто работает недостаточно эффективно. «Программа выкупа», которую инициировал Департамент по вопросам администрации и управления, и связанные с ней меры позволят активизировать ротацию и повысить мобильность персонала;
- в) в Организации недостаточно хорошо распределены опытные управленческие и административные кадры. Наряду с наличием впечатляющего резерва квалифицированных специалистов в большинстве основных областей деятельности Организация не располагает достаточным числом хорошо подготовленных и опытных руководителей на должностях старших административных сотрудников, в частности в составе миссий по поддержанию мира. Управление людских ресурсов приступает к

осуществлению крупномасштабной программы подготовки кадров с целью повысить уровень осведомленности в вопросах управления. УСВН решительно поддерживает это начинание и рекомендует расширить его, с тем чтобы обеспечить охват всех уровней управления сверху донизу;

- d) в Организации Объединенных Наций недостаточно развиты горизонтальные связи. Различные департаменты не располагают достаточной информацией о деятельности друг друга, и это порождает опасность непреднамеренного параллелизма и чрезмерной озабоченности по поводу «ведомственных интересов». УСВН будет по-прежнему делать упор на необходимость повышения транспарентности и координации;
- e) требуют усовершенствования и связи между вышестоящими и нижестоящими звеньями. Если мы хотим, чтобы в управлении Организацией принимал участие персонал всех уровней, то следует активизировать диалог. УСВН присоединяется к другим подразделениям в усилиях, направленных на реализацию этого важного изменения в культуре работы Организации;
- f) кроме того, необходимо предпринять усилия по искоренению широко распространившейся среди сотрудников, в том числе сотрудников ключевого звена, тенденции к отходу от принципа подотчетности и ответственности. УСВН поддерживает меры, принимаемые Департаментом по вопросам администрации и управления для достижения этой цели, и в своих рекомендациях руководству обратит особое внимание на соответствующие вопросы;
- g) в Организации Объединенных Наций необходимо развивать, а в некоторых ключевых областях и создавать с нуля, ведомственную память. Возможность учиться на опыте прошлого в значительной мере зависит от наличия надлежащей документации. В отличие от правительств некоторых стран, работающих как хорошо отлаженный механизм, в Организации Объединенных Наций отсутствует централизованный подход к составлению отчетов о проделанной работе, хранению и индексации файлов. Когда сотрудники уходят, они зачастую уносят с собой опыт и знание

дела. В ходе своей надзорной деятельности УСВН будет заниматься решением и этого вопроса;

- h) географическая разбросанность — Нью-Йорк, Женева, Найроби, Вена плюс региональные комиссии — отражает глобальный характер мандата Организации Объединенных Наций, но наряду с этим является и причиной раздробленности и проблем в области коммуникации. Вполне очевидно, что отделения, удаленные от штаб-квартир, живут своей собственной жизнью. УСВН рекомендует в разумном соотношении сочетать делегирование полномочий и необходимый элемент руководства сверху.

Перечислить эти недостатки легко — некоторые из них на протяжении многих лет обыгрываются международными средствами массовой информации и превратились для Организации Объединенных Наций в готовые стереотипы — однако в силу ряда причин маловероятно, что их удастся преодолеть с помощью каких-либо быстродействующих средств. Во-первых, ни одна столь крупная организация не проявляет готовности и оперативности в проведении реформы. Коренным образом изменить корпоративные стереотипы, формировавшиеся на протяжении почти 50 лет, было бы сложно и потребовало бы много времени даже в условиях частного предприятия; и этого тем более трудно добиться в международной организации со штатами, укомплектованными сотрудниками из приблизительно 160 различных стран, которые имеют весьма различные представления о государственной службе. Во-вторых, Организация Объединенных Наций в настоящее время находится в сложном положении: перед ней стоят гигантские новые задачи и одновременно сокращается объем ресурсов. Организации необходимо приспособиться к беспрецедентным изменениям ситуации в мире, и в то же время от нее самой ожидают проведения перестройки. Но если необходимость осуществления этой внутренней структурной реформы получила широкое признание, то энергии для ее реализации недостаточно. Да и как может быть иначе, когда Организация постоянно находится под угрозой банкротства по причине все возрастающей задолженности по уплате членских взносов и острого дефицита наличности. В-третьих, в директивных органах дискуссии о проведении реформ, как правило, переводятся в плоскость политических вопросов. Ни для кого не секрет, что

у 185 государств-членов множество различных представлений о том, что такое Организация Объединенных Наций и какой ей следует быть. Это нередко приводит к тому, что рекомендации, мандаты и просьбы, обращенные к Секретариату Организации Объединенных Наций, с административной точки зрения являются весьма нечеткими и двусмысленными.

Принимая во внимание это положение и тот факт, что изменения в организационной структуре и культуре работы неосуществимы в одночасье, я полагаю, что деятельность УСВН будет полезна Организации Объединенных Наций тогда, когда она станет систематической и основательной и не будет нацелена на эффектные, но непрочные результаты. УСВН надлежит обеспечивать устойчивый, непрерывный надзор за функционированием Организации Объединенных Наций, который содействовал бы эффективному и результативному управлению программами и предотвращал бы возникновение проблем в будущем; нам необходимо также выявлять имеющиеся проблемы в части расточительного расходования ресурсов, мошенничества, злоупотреблений и административных просчетов. Ввиду ограниченности наших ресурсов я буду обеспечивать их разумное использование, отдавая приоритет тем направлениям работы Организации Объединенных Наций, которые сопряжены с особым риском в этом отношении.

В реализации нового круга задач УСВН уже получены первые успешные результаты. Почти ежедневно я замечаю признаки того, что наша работа приносит результаты, что наша сдерживающая, равно как и стимулирующая роль получает признание. Некоторые из этих признаков являются особенно вдохновляющими, ибо они дают основание надеяться, что УСВН принесет больше пользы, занимаясь предупреждением проблем, чем их выявлением; другие говорят мне о сильных опасениях и страхе перед новым управлением, о недоверии к нему и неверном понимании его предназначения. Многие работники руководящего звена Организации Объединенных Наций не привыкли к критике и, как представляется, принимают ее весьма неохотно, особенно когда дело касается применения критериев отчетности и ситуация не исчерпывается обещаниями о том, что та или иная конкретная проблема больше не повторится. Эту черту культуры работы в Организации Объединенных Наций необходимо изменить, если мы хотим когда-либо добиться

осознания или принятия персоналом концепции подотчетности и ответственности. Руководящим сотрудникам Организации Объединенных Наций следует сойти с оборонительных позиций и вступить в критический диалог с УСВН. В интересах обеспечения эффективности надзора мы предлагаем себя в качестве партнеров, а не противников.

Руководящим сотрудникам Организации Объединенных Наций надлежит также выработать конструктивное, позитивное отношение к внутреннему контролю. Им следует понять, что создание и обеспечение работы эффективной системы внутреннего контроля является одной из административных функций, выполнение которой нельзя возлагать лишь на службы надзора той или иной организации. УСВН полагает, что принятие Организацией Объединенных Наций комплекса норм внутреннего контроля способствовало бы укреплению поддержки адекватных мер внутреннего контроля руководящими сотрудниками и создало бы основу для оценки действующих структур. УСВН будет играть свою роль в определении конкретных целей контроля применительно к различным категориям операций.

Иногда выводы и рекомендации УСВН оспариваются под тем предлогом, что УСВН не может располагать техническими знаниями, необходимыми для полной оценки сложности той или иной проблемы. Такая реакция представляется мне понятной, однако в большинстве случаев необоснованной. В общем и целом специальные знания, связанные с нашей работой, относятся к надзорной деятельности, такой, как аудит. Работа УСВН, безусловно, не является безупречной, но за то короткое время, какое я возглавляю Управление, персонал, работающий под моим руководством, успел произвести на меня впечатление своим высоким профессионализмом и компетентностью. В случаях, когда возникает потребность в специалистах по узким техническим вопросам, не имеющихся в составе УСВН, их удастся привлечь на основе краткосрочных соглашений.

Что касается моей собственной роли, то я прежде всего, безусловно, считаю себя ответственным за руководство текущей деятельностью и обеспечение взаимодействия между четырьмя надзорными подразделениями, с тем чтобы их работа носила взаимодополняющий характер, а их объединение под эгидой УСВН имело своим результатом не дублирование функций, а

повышение эффективности надзора. Однако наряду с этим я вижу свою роль и в том, чтобы выступать в качестве проводника конструктивных перемен; в конце концов рекомендации, содержащиеся в докладах УСВН, являются лишь инструментами, призванными содействовать осуществлению перемен, и для обеспечения исполнения требуют поддержки со стороны сотрудников руководящего звена. Говоря это, я полностью отдаю себе отчет в том, что мне нужно сохранять тонкий баланс между налаживанием дружеских, доверительных рабочих отношений с моими коллегами и сохранением моей объективности и оперативной независимости. Поскольку мой мандат предписывает мне, скорее, выступать с критикой, нежели с похвалами, мои коллеги, возможно, иногда испытывают разочарование по поводу отсутствия в моих замечаниях адекватной оценки тех методов, с помощью которых они стремятся практически улучшить положение вещей. Если это так, то, пожалуй, настоящий доклад дает хорошую возможность заявить, что те, кто в настоящее время отвечает в Секретариате за вопросы управления, предпринимают решительные усилия по улучшению административного функционирования нашей Организации и заслуживают в этом всяческой поддержки. Сказанное в равной мере относится и к Департаменту операций по поддержанию мира и Департаменту по гуманитарным вопросам - двум подразделениям, которые прилагают все усилия к выполнению очень сложных задач и преодолению проблем неадекватной обеспеченности людскими ресурсами.

Возвращаясь к кругу моих собственных задач, отмечу, что я счел необходимым вплотную лично подключиться к проведению ряда крупных обзоров и исследований, осуществляемых УСВН, и решению некоторых проблем, с которым сталкивается Управление в деле контроля за исполнением и предоставления рекомендаций по вопросам управления. Я уже посетил с инспекциями другие главные места службы (Женева, Вена), одну из миссий по поддержанию мира — Силы Организации Объединенных Наций по охране (СООНО) — и одну региональную комиссию — Экономическую комиссию для Африки (ЭКА). Свои замечания по итогам этих поездок я представил Генеральному секретарю и главам соответствующих департаментов и считаю, что они восприняли их весьма благосклонно.

Позвольте в заключение рассказать о небольшом личном успехе: еще до прибытия в Нью-Йорк с целью приступить к исполнению моих новых обязанностей, я обратил внимание, что в Организации Объединенных Наций бытует практика рассылать важные решения Совета Безопасности правительствам всех государств-членов телексом, на что расходуется приблизительно 100 000 долл. США в год. Вне всякого сомнения, большинство правительств государств-членов получают эти тексты через свои представительства в Нью-Йорке. Поэтому я отдал распоряжение ревизорам УСВН рассмотреть этот вопрос, и в результате вмешательства УСВН тремя соответствующими департаментами был совместно разработан значительно более экономичный вариант рассылки решений Совета.

Организация Объединенных Наций способна предложить мировому сообществу многое, однако немало еще остается сделать для того, чтобы подготовить ее к решению нынешних и будущих задач. УСВН будет делать все, что от него зависит, для достижения этой цели.

Карл Т. Пашке
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Нью-Йорк, 31 июля 1995 года

Общее руководство деятельностью УСВН

А. Фактологическая справка

1. Генеральная Ассамблея в резолюции 48/218 В от 29 июля 1994 года, учредившей Управление служб внутреннего надзора (УСВН), выразила четкое намерение укрепить функции по надзору в Организации Объединенных Наций ввиду возросшего значения, стоимости и сложности мероприятий Организации посредством активизации деятельности в области оценки, ревизии, расследований и проверки исполнения. Ассамблея также подчеркнула превентивную и консультативную роль нового управления и выразила надежду, что оно будет оказывать помощь и обеспечивать методологическую поддержку руководителям программ в эффективном выполнении ими своих обязанностей. Кроме того, была выражена надежда, что УСВН будет пристально следить за соблюдением руководителями его рекомендаций и препровождать через Генерального секретаря Ассамблее доклады о проделанной им работе, содержащие информацию об эффективном использовании ресурсов и управлении ими. 24 августа 1994 года в своем решении 48/323 Генеральная Ассамблея утвердила назначение г-на Карла Пашке на пост заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора. Он приступил к исполнению своих обязанностей 15 ноября 1994 года.

2. С самого начала перед УСВН возникла дилемма: с одной стороны, оно должно было выполнять более широкие и в чем-то новые функции, совершенствуя и

УСВН должно было выполнять более широкие и в чем-то новые функции исходя из имеющихся ресурсов.

повышая эффективность своей деятельности, с другой стороны, эти функции оно должно было

выполнять исходя из имеющихся ресурсов. Фактически дополнительные средства были предоставлены новому управлению только для реклассификации должности помощника Генерального секретаря в должность заместителя Генерального секретаря. В начале декабря 1994 года новый заместитель Генерального секретаря выступил в Пятом комитете и в Консультативном комитете по административным и бюджетным вопросам, где он поделился своими идеями, планами и надеждами, с которыми он пришел в УСВН, заявив, что без дополнительных ресурсов сколько-нибудь заметно укрепить механизмы внутреннего контроля в Организации Объединенных Наций будет невозможно. В частности, он указал на необходимость активизации ревизорской деятельности и сокращения ревизионного цикла в Организации, а также укрепления подразделения в связи с выполнением им новой функции по проведению расследований, поскольку при нынешнем уровне укомплектованности кадрами сотрудников и специалистов оно не в состоянии обеспечить этот важный дополнительный элемент надзора.

3. Директивные органы дали положительный ответ, и УСВН, в котором насчитывалось в общей сложности 102 должности, были предоставлены 5 дополнительных должностей сотрудников категории специалистов и еще 3 должности категории общего обслуживания в счет пересмотренной бюджетной сметы на 1995 год, в результате чего общее количество должностей, включая должности, финансируемые из внебюджетных источников, составило 110. УСВН восприняло это решение не только как стремление несколько улучшить его кадровое положение, но и как значительную и обнадеживающую поддержку его усилий по превращению внутреннего надзора в эффективный, авторитетный и независимый компонент управленческой структуры Организации Объединенных Наций.

4. Тем временем УСВН определило свои кадровые потребности на 1996-1997 годы, в целом поддержанные Департаментом по вопросам администрации и управления, и выступило в защиту своих бюджетных предложений в Консультативном комитете по административным и бюджетным вопросам. При подготовке этих предложений УСВН учитывало трудную общую финансовую ситуацию Организации Объединенных Наций и намерение Генерального секретаря представить консервативный бюджет, не предусматривающий какого-либо значительного увеличения расходов, а также то обстоятельство, что должно пройти какое-то время, прежде чем новое управление заработает в полную силу, и что существует разумный предел того, что он в состоянии сделать в самом начале своей деятельности. В этой связи подход УСВН к разработке предложений на следующий двухгодичный период можно охарактеризовать только как весьма умеренный и ответственный. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что для того, чтобы службы внутреннего надзора стали значимым компонентом управленческой культуры Организации Объединенных Наций, численность персонала УСВН в последующие годы должна быть увеличена. Тем не менее в течение отчетного периода первостепенное внимание при решении кадровых вопросов уделялось дальнейшему повышению качества работы сотрудников УСВН. Безусловно, со временем уровень этих видов деятельности Организации, характеризующихся повышенным риском и издержками, возрастет, а не снизится. В более интенсивных ревизорских проверках нуждаются такие области, как миротворчество, закупки, программы/проекты и электронная обработка данных. Потребуется также дальнейшая активизация деятельности в области ревизии управленческих структур и консультативного обслуживания.

5. В целях окончательного формирования УСВН был принят ряд мер процедурного характера. Были

Завершение процесса становления УСВН.

четко определены различные функции его четырех подразделений, и были обеспечены взаимодействие и сотрудничество между ними. Во исполнение резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблее были разработаны и доведены до сведения Организации процедуры представления докладов УСВН

Генеральному секретарю для последующего препровождения Генеральной Ассамблее. В этой связи была внедрена система, которая позволит УСВН пристально следить за выполнением его рекомендаций ответственными руководителями. Нехватка персонала на начальном этапе деятельности УСВН также побудила заместителя Генерального секретаря обратиться к государствам-членам с просьбой об оказании временной помощи, которая была положительно воспринята рядом государств и имела результатом прикомандирование сотрудников категории специалистов из Республики Корея, Нидерландов и Германии — последняя объявила также о предоставлении финансовых средств для временного найма специалиста из одной из стран третьего мира.

6. Чтобы обеспечить оперативную независимость Управления в решении кадровых вопросов, в УСВН была создана собственная группа по назначениям и повышению в должности, которая консультирует заместителя Генерального секретаря по вопросам и решениям, касающимся отбора и развития карьеры персонала УСВН.

7. В соответствии с пунктом 5с (ii) резолюции 48/218 В сфера ревизорской деятельности в Организации была расширена, чтобы включить в нее проведение ревизии, обследований и обзоров управленческой деятельности для совершенствования структуры Организации; был также укреплен ее потенциал по отслеживанию растущего влияния электронной обработки данных на управленческую деятельность Организации Объединенных Наций.

8. Новая Группа по проведению расследований по-прежнему нуждается в инструкциях, регламентирующих ее деятельность, справочных материалах и т.д., призванных служить надежным руководством как для ее сотрудников, так и для всего персонала Организации Объединенных Наций, с тем чтобы гарантировать надлежащее разбирательство, конфиденциальность источников информации и правильное понимание методологии проведения расследований всеми заинтересованными сторонами.

9. В пункте 11 резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблее перед УСВН поставлена еще одна задача. К Управлению обращена просьба наладить взаимопонимание с «оперативными фондами и программами Организации Объединенных Наций» (такими, как Программа развития Организации

Объединенных Наций (ПРООН), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Мировая продовольственная программа (МПП) в вопросе его взаимоотношений с ними. Формулировка резолюции позволяет предположить, что речь также идет о функциях внутреннего надзора таких фондов и программ и о задаче установления общих норм внутреннего надзора в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. В качестве первого шага в решении этой задачи УСВН приступило к проведению обследования в указанных организациях с целью проанализировать их надзорные функции. На основе такого анализа будут определены и обсуждены с соответствующими исполнительными советами конкретные вопросы согласования, координации, сотрудничества, обмена опытом и результатами работы. Подготовленный по его итогам доклад будет представлен пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи.

В. Выполнение рекомендаций и процедуры отчетности

10. Во исполнение пункта 5с (v) а резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь разработал процедуры осуществления дальнейшей деятельности по результатам ревизий, инспекций и расследований, проводимых УСВН. Эти процедуры были уточнены заместителем Генерального секретаря по службам внутренней ревизии и доведены до сведения всех руководителей департаментов и управлений, подотчетных Генеральному секретарю, для последующего информирования всех руководителей программ. Процедуры предусматривают, какие меры должны приниматься соответственно руководителями программ и персоналом служб надзора и когда они должны приниматься, и охватывают период с момента завершения полевой деятельности до выполнения рекомендаций. Они также включают положения по урегулированию разногласий по поводу рекомендаций, сформулированных УСВН. Кроме того, руководители программ должны ежеквартально представлять УСВН отчеты о ходе выполнения соответствующей рекомендации до ее окончательной реализации.

11. УСВН разработало механизм наблюдения, используя существующие электронные базы данных, которые, однако, должны быть приведены

в соответствие с новыми требованиями по наблюдению, как это предусмотрено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/218 В, и в настоящее время занимается его доработкой. С помощью этого механизма УСВН сможет следить на рабочем и руководящем уровне за ходом выполнения каждой вынесенной рекомендации. В то же время УСВН намерено продолжить свои усилия, направленные на то, чтобы выполнение его рекомендаций было сопряжено с меньшими трудностями. УСВН продолжит также оказывать

УСВН пристально следит за выполнением рекомендаций.

департаментам и управлениям помощь в эффективном и своевременном выполнении его рекомендаций.

12. Во исполнение пункта 5с (v) б резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора представил Генеральному секретарю свой первый полугодовой доклад о ходе выполнения рекомендаций УСВН на период, закончившийся 31 марта 1995 года. В докладе определена основная группа рекомендаций, ход выполнения которых будет постоянно контролироваться и корректироваться в соответствии с процедурами, изложенными в документе ST/SGB/273 от 7 сентября 1994 года. Одним из основных выводов первого полугодowego доклада является то, что руководители программ весьма вяло прореагировали на сообщения, направленные УСВН, что в основном объясняется слабым откликом на сообщения ревизоров и крайне низкими темпами выполнения руководителями программ вынесенных по итогам ревизий рекомендаций. Кроме того, руководители программ в целом до сих пор не выполнили требования относительно представления ежеквартальных отчетов, сформулированные в документе ST/SGB/273, за исключением руководителя одного департамента/управления, который представил ежеквартальный отчет за первый квартал 1995 года. Всем руководителям департаментов/управлений, не выполнившим требования о предоставлении ежеквартальных отчетов, было сообщено о негативных выводах, которые будут сделаны по результатам представления первого полугодowego доклада, и было предложено улучшить их практику исполнения. В частности, они были извещены, что

в последующих полугодовых докладах будет приводиться конкретная информация о случаях несоблюдения рекомендаций и процедур УСВН.

13. Второй полугодовой доклад УСВН о ходе выполнения рекомендаций за период, закончившийся 30 сентября 1995 года, будет представлен Генеральному секретарю в должное время. Для улучшения координации различных требований в отношении представления докладов, особенно годового доклада Генеральной Ассамблее и полугодовых докладов Генеральному секретарю, УСВН планирует представить Генеральному секретарю промежуточный доклад за последний квартал 1995 года. Таким образом, последующие полугодовые доклады будут охватывать соответственно первую и вторую половины каждого года. В пункте 28 документа ST/SGB/273 указаны восемь категорий информации, перечисленные как подпункты a-h, которые подлежат включению в ежегодные доклады УСВН. По этим восьми подпунктам информация в настоящем докладе распределяется следующим образом:

- a) и b) описание значительных проблем, случаев злоупотребления и недостатков: пункты 18-100;
- c) рекомендации, не утвержденные Генеральным секретарем: один такой случай и решение по нему см. в пункте 96;
- d) и e) содержащиеся в предыдущих докладах рекомендации, в отношении которых корректировочные меры были доведены не до конца, или случаи, когда руководство пересматривало решения, принятые в предыдущем периоде: поскольку это первый ежегодный доклад, подобных случаев не было;
- f) и g) рекомендации, по которым не удалось достигнуть согласия с руководством, или случаи отказа в предоставлении запрошенной информации или помощи: таких случаев не было, за исключением одного, упомянутого в подпункте c выше;
- h) рекомендованный показатель снижения затрат и объем возмещенных средств: см. вставку в пункте 17.

C. Установление приоритетов

14. В течение рассматриваемого периода УСВН сосредоточило свою надзорную деятельность на

операциях по поддержанию мира, гуманитарной и связанной с ней деятельности и на общей проблеме закупок. Ввиду высокого объема задействованных

УСВН сосредоточило свое внимание на операциях по поддержанию мира, гуманитарной и связанной с ней деятельности и на закупках.

денежных средств и большого значения, которое придается этим видам деятельности, экономически неэффективное использование средств, управленческие недоработки и злоупотребления в этих областях могут иметь самые серьезные последствия.

15. В области операций по поддержанию мира упор делается на начальном этапе операций, процедурах, связанных с заключительным этапом миссии, сбережении активов, достоверности финансовой и иной информации и соблюдении действующих правил, положений и инструкций. Пристальное внимание уделялось распределению обязанностей между Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом по вопросам администрации и управления и вопросам функционирования Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения Департамента операций по поддержанию мира.

16. В гуманитарной и связанной с ней деятельности УСВН отводит себе роль разработчика рекомендаций, направленных на улучшение координации усилий различных учреждений Организации Объединенных Наций в деле оказания гуманитарной помощи. Доклад о выполнении рекомендаций в ходе углубленной оценки Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) будет рассмотрен Комитетом по программе и координации в 1996 году. Хотя у Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) есть своя ревизорская служба, УСВН провело расследование по заявлению одного государства-члена, касающемуся БАПОР (см. пункт 85 ниже), и будет продолжать оказывать такие услуги по надзору, когда в них возникает необходимость. Доклад об углубленной оценке Департамента по гуманитарным вопросам планируется рассмотреть в Комитете по программе и координации в 1997 году. В докладе УСВН

(Е/АС.51/1995/2 и Согл.1, пункт 43) отмечаются «следующие замечания» по вопросам координации в докладе Департамента по гуманитарным вопросам по Руанде. УСВН будет продолжать уделять первоочередное внимание надзору за гуманитарной и связанной с ней деятельностью в 1995 году и в течение 1996 года и, таким образом, сможет лучше подготовиться к тому, чтобы представить Генеральному секретарю и директивным органам рекомендации по улучшению деятельности в области оказания гуманитарной помощи.

17. УСВН приступило к обзору всех этапов процесса закупок, а также общей организации этой деятельности, включая осуществление рекомендаций,

вынесенных Группой экспертов высокого уровня в декабре 1994 года.

**Снижение и возмещение затрат в результате мер, принятых
Управлением служб внутреннего надзора
15 ноября 1994 года-30 июня 1995 года**
(В тыс. долл. США)

Характер финансовых последствий	Установленные и рекомендованные суммы	Реализованные суммы ^a
Возмещение затрат в связи с переплатами	8 644	1 118
Недопущение переплат	3 516	2 315
Фактическое сокращение расходов	1 069	182
Недопущение чрезмерных или неоправданных расходов	3 280	351
Реализованные дополнительные поступления	59	—
Взыскание сумм, полученных обманом путем	140	15
Итого	16 820	3 981

^a По состоянию на 30 июня 1995 года.

II

Приоритетные направления надзорной деятельности

А. Поддержание мира

1. Способность обобщать накопленный опыт

18. Организация Объединенных Наций не располагает надлежащими механизмами для хранения ведомственной информации или директивных документов, требующих проведения оценок, которые необходимы для систематического обобщения последнего опыта в области поддержания мира. В

Организация Объединенных Наций не располагает надлежащими механизмами для обобщения последнего опыта в области поддержания мира.

рекомендациях по этим вопросам, содержащихся в докладе об углубленной оценке начального этапа операций по поддержанию мира (E/AC.51/1995/2 и Corr.1 и 2), речь шла о проведении оценок по завершении миссии; собеседований при отъезде, опросов по завершении командировок и оценок в середине осуществления миссии; создании центра документации по поддержанию мира; архивах и устных рассказах, а также ответственности за выполнение вспомогательных функций.

2. Готовность к действиям

19. Эффективное проведение операций по поддержанию мира, особенно на начальном этапе, требует от Организации Объединенных Наций поддержания общего состояния готовности. Для каждого основного компонента сложных миссий и для

всех вспомогательных подразделений это подразумевает четкое распределение обязанностей, а также разработку и последовательную реализацию концепции миссии, выполнение стандартных оперативных процедур и обеспечение оперативной готовности, включая принятие мер на случай непредвиденных обстоятельств. Надлежащая готовность к действиям обеспечена лишь в области

Надлежащая готовность к действиям обеспечена лишь в области репатриации и помощи в проведении выборов.

репатриации и помощи в проведении выборов. В рекомендациях в отношении обеспечения готовности к действиям, содержащихся в докладе об углубленной оценке начального этапа операций по поддержанию мира (E/AC.51/1995/2 и Corr.1 и 2), были затронуты такие аспекты операций, как информация, права человека, гражданская полиция и военный компонент. Состояние готовности к действиям было рассмотрено также с точки зрения вспомогательных функций, и были вынесены рекомендации в отношении: руководящих принципов планирования, планирования мер по обеспечению готовности к действиям в Секретариате, стандартного метода планирования начального этапа, аналитической системы составления бюджетов для операций по поддержанию мира, безопасности персонала, стандартных оперативных процедур материально-технического и кадрового обеспечения, рассмотрения УСВН вопроса о соблюдении установленного порядка материально-технического обеспечения и закупок, руководящих принципов по подготовке персонала и составлению учебного плана.

**3. Распределение обязанностей между
Департаментом по вопросам администрации и
управления и Департаментом операций по
поддержанию мира**

20. В целях получения более полного представления о причинах перестановок, произведенных в последнем квартале 1994 года, и их широких последствиях была проведена инспекция. В результате этих перестановок функции управления кадрами и набора персонала, ранее выполнявшиеся Управлением людских ресурсов Департамента по вопросам администрации и управления, были переданы Отделу управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения Департамента операций по поддержанию мира. В то же время некоторые функции Департамента операций по поддержанию мира в области составления бюджетов и финансирования были переданы Управлению по планированию программ, бюджету и счетам Департамента по вопросам администрации и управления.

21. По итогам инспекции были сформулированы следующие выводы и рекомендации:

- а) инспекционная группа пришла к мнению, что произведенное распределение обязанностей между Отделом управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения и Отделом финансирования операций по поддержанию мира было оправдано, ибо оно позволило более четко разграничить обязанности внутри Департамента операций по поддержанию мира и Управления по планированию программ, бюджету и счетам и конкретно перераспределить соответствующие ресурсы/персонал, в отношении которых между обоими департаментами ранее не было достигнуто четкой договоренности;

**Произведенное распределение
обязанностей между Отделом управления
полевыми операциями и материально-
технического обеспечения и Отделом
финансирования операций по
поддержанию мира было оправдано.**

- б) в целях обеспечения максимальной отдачи от использования имеющихся ресурсов Группа рекомендовала Отделу финансирования операций по поддержанию мира: ускорить

заполнение его вакантных должностей, ввести практику направления сотрудников по бюджетам в их соответствующие миссии на места в целях получения более полного представления о потребностях миссий; поддерживать непрерывный диалог и координировать свои действия с ОУПОМТО/ДОПМ;

- с) что касается передачи полномочий Управлением людских ресурсов Департаменту операций по поддержанию мира, то Группа оценила это как определенный шаг на пути к более эффективному управлению операциями по поддержанию мира, поскольку в его основе лежал тот принцип, что лица, самым непосредственным образом отвечающие за программу работы, должны пользоваться максимально широкими оперативными полномочиями для выполнения своей работы. Однако Группа выразила сомнение в способности Департамента операций по поддержанию мира эффективно выполнять в ближайшем будущем возлагаемые на него в результате этого дополнительные обязанности. Поэтому она рекомендовала всем заинтересованным сторонам в обоих департаментах, особенно в Управлении людских ресурсов, внимательно следить за развитием ситуации в течение первоначального шестимесячного периода;
- д) она рекомендовала также Управлению людских ресурсов консультировать в течение этого периода Службу кадрового управления и обеспечения Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения по вопросам наращивания ее потенциала, особенно в области кадровой политики, определения уровня квалификации сотрудников, профессиональной подготовки и распределения выплат и других пособий.

**4. Отдел управления полевыми операциями и
материально-технического обеспечения**

22. В ходе проведенной УСВН инспекции в Отделе управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения были выявлены следующие серьезные проблемы:

- а) Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения

функционирует в условиях, которые не способствуют: i) повышению оперативной эффективности; ii) осуществлению эффективного внутреннего контроля; и iii) эффективному управлению ресурсами. Хотя в этом, безусловно, частично повинен Отдел, отчасти это объясняется и внешними факторами, которые сдерживали использование оперативного потенциала;

- b) что касается персонала, то был сделан вывод о несбалансированности состава, а в некоторых аспектах и о недостаточной численности персонала Отдела. Был также сделан вывод о том, что некоторые функциональные обязанности не совсем четко определены и что из-за определенных организационных взаимосвязей приобрела неясный характер отчетность и снизилась эффективность;
- c) наконец, в финансовом плане Группа установила, что Организация: i) может оказаться в ситуации, когда ей придется оплачивать незарегистрированные денежные обязательства; ii) возможно, неэкономно расходует значительные денежные суммы, в частности ввиду отсутствия надлежащего контроля за активами; и iii) может оказаться в ситуации, когда из-за неясных условий страхования ответственности в тех случаях, когда войска размещаются/заменяются в соответствии с письмами-заказами, ей придется нести расходы по оплате исков третьих сторон.

Отделу управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения необходимо применять более активный управленческий подход, опираясь на последовательные, практически применимые директивные документы и процедуры.

23. По итогам инспекции были сделаны следующие выводы:

- a) Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения не выполняет надлежащим образом свой мандат. Сложившиеся неединообразные формы руководства полевыми операциями следует заменить более активным управленческим подходом, опирающимся на последовательные,

практически применимые директивные документы и процедуры, и тем самым расширить возможности для принятия более предсказуемых и эффективных мер в поддержку операций по поддержанию мира;

- b) существует три области, в которых отсутствие надлежащих кадровых ресурсов может создать серьезные проблемы для Организации: область, которой занимается Группа по рассмотрению претензий, входящая в состав Службы финансового управления и поддержки; управление активами и контроль за ними; а также область, которой занимается Кадровая группа, входящая в состав Службы кадрового управления и обеспечения;
- c) какими бы значительными ни были меры по укреплению базы ресурсов, ставшие возможными благодаря ресурсам Вспомогательного счета, любые новые просьбы о предоставлении дополнительных ресурсов должны удовлетворяться при условии: i) надлежащего решения руководством Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения организационных и управленческих проблем, затронутых в докладе УСВН; и ii) удовлетворительных результатов обзора методологии, используемой для расчета требуемого объема ресурсов со Вспомогательного счета, в целях точного соизмерения потребностей вспомогательных операций с выделяемыми ресурсами;
- d) наконец, в выводах доклада указывается, что, возможно, имеются существенные основания рассматривать потребности в оперативной поддержке с точки зрения ситуации на местах. Результаты рассмотрения потребностей в таком ракурсе помогли бы, несомненно, получить более полное представление о тех факторах, которые влияют на эффективность операций по поддержанию мира.

24. В свете выводов, сделанных по результатам обзора, были вынесены рекомендации в адрес руководства Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения, которые оно приняло. Следует отметить, что, хотя в целом Департамент операций по поддержанию мира весьма внимательно отнесся к выводам и рекомендациям, сформулированным УСВН, и дал им положительную оценку, он нередко

ссылается на свою сложную кадровую ситуацию как на основное препятствие, мешающее ему незамедлительно приступить к претворению в жизнь этих выводов и рекомендаций.

5. Международный персонал, работающий по контрактам

25. В ноябре 1992 года в целях скорейшего удовлетворения неотложных кадровых потребностей Сил Организации Объединенных Наций по охране (СООНО) началось осуществление экспериментального проекта СООНО по найму персонала. В рамках этого проекта СООНО заключили с рядом компаний контракты с целью использования услуг международного персонала, работающего по контрактам. Назначенные в качестве международных агентов по трудоустройству, эти компании откликнулись на просьбы СООНО, приступив к определению и выдвижению подходящих кандидатур и трудоустройству отобранных кандидатов, считая их своими собственными сотрудниками в тот период, когда те предоставляют свои услуги СООНО. СООНО в свою очередь возмещают международным агентствам по трудоустройству на основе ежемесячно представляемых счетов прямые расходы, связанные с персоналом, работающим по контрактам (оклады, страхование, комиссионные за наем, путевые расходы и поощрительные выплаты за участие в миссии), а также административный сбор, рассчитываемый исходя из указанных расходов.

26. В ходе ревизии международного персонала, работающего по контрактам, было установлено, что контроль за назначением международного персонала, работающего по контрактам, не был таким строгим, как контроль, обычно осуществляющийся за назначением персонала Организации Объединенных Наций. Хотя предполагалось, что международный персонал, работающий по контрактам, будет наниматься для выполнения технических и рабочих функций, значительное число таких сотрудников было нанято для выполнения основных административных

персонала Организации Объединенных Наций.

функций, которые должны были быть поручены сотрудникам Организации Объединенных Наций. Кроме того, значительную часть услуг, оказывавшихся таким международным персоналом, можно было бы получить путем заключения контрактов о соответствующих услугах. Более того, в ходе ревизии было установлено, что некоторых таких международных сотрудников нанимали на должности, которые могли быть заполнены набираемым на местах персоналом по гораздо более низким ставкам.

27. Установленные процедуры приобретения услуг не соблюдались при проведении торгов для этого проекта, и при заключении соответствующих контрактов между Организацией Объединенных Наций и международными агентствами по трудоустройству, предоставлявшими такой персонал, не обеспечилась надлежащая защита интересов Организации. Отмечались также неточность и неполнота информации, представлявшейся в обоснование счетов, которые предъявляли международные агентства по трудоустройству, и отсутствие надлежащей проверки со стороны СООНО перед выдачей разрешений на оплату счетов. СООНО оплачивали чрезмерно большие страховые планы. В результате ревизии была взыскана сумма в размере более чем 200 000 долл. США, и ожидается взыскание еще 300 000 долл. США. Не проводилась надлежащая проверка финансового положения международных агентств по трудоустройству, причем некоторые из них не имели опыта работы в этой области и обладали ограниченными активами. Если бы была проведена тщательная проверка их кредитоспособности, они не были бы допущены к работе с Организацией Объединенных Наций без предоставления гарантийного письма или дополнительных финансовых гарантий.

28. Этот экспериментальный проект представлял собой значительный отход от традиционной практики направления персонала в миссии по поддержанию мира. Вместе с тем, по мнению УСВН, Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения Департамента операций по поддержанию мира не обеспечил надлежащего директивного руководства и надзора за этим проектом на этапе его

**Контроль за назначением
международного персонала,
работающего по контрактам, не был
таким строгим, как контроль, обычно
осуществляющийся за назначением**

первоначальной разработки и осуществления. Из-за того, что Департамент операций по поддержанию мира, Управление людских ресурсов и Управление по правовым вопросам не приняли соответствующего участия на начальном этапе осуществления проекта, в системе проверки счетов отсутствовал элемент контроля, и в этой связи по мере реализации экспериментального проекта стало очевидно, что ряд правовых и кадровых вопросов требуют принципиального разъяснения.

29. Подробный доклад о ревизии этого проекта и о мерах, принятых в этой связи Департаментом операций по поддержанию мира, содержится в документе A/49/914. Несмотря на вышеупомянутые выводы, по итогам ревизии было высказано мнение (A/49/914, приложение, пункт 35), что лежащий в основе экспериментального проекта СООНО подход представляет собой жизнеспособный альтернативный метод поддержки других операций по поддержанию мира, когда обстоятельства явно оправдывают его применение. Такие обстоятельства могут включать, например, случаи, когда местный рынок труда является ограниченным или когда существующие политические условия требуют использования международного персонала. Однако необходимо внимательно следить за масштабами осуществления

Подход, лежащий в основе экспериментального проекта СООНО по найму международного персонала, работающего по контрактам, представляет собой жизнеспособный альтернативный метод поддержки других операций по поддержанию мира.

такой программы, с тем чтобы персонал, набираемый по контрактам, использовался лишь в тех случаях, когда кадровые потребности нельзя удовлетворить с помощью существующих в Организации Объединенных Наций механизмов набора персонала или посредством заключения контрактов на предоставление необходимых услуг.

6. База материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций в Бриндизи

30. В начале июня 1995 года ревизоры завершили первый этап обзора операций Базы материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций в Бриндизи, Италия. По итогам проведенного Отделом ревизии и консультирования по вопросам управления УСВН обзора был сделан вывод о том, что База представляет собой жизнеспособный механизм удовлетворения потребностей Организации в центральных складских помещениях, необходимых для ее операций по поддержанию мира. От завершившихся миссий (например, Операция Организации Объединенных Наций в Сомали II (ЮНОСОМ II) и Операция Организации Объединенных Наций в Мозамбике (ЮНОМОЗ) было получено огромное количество материалов, оборудования и принадлежностей. Значительное количество таких материалов было отправлено новым и расширяющимся миссиям, таким, как Миссия Организации Объединенных Наций в Гаити (МООНГ) и Контрольная миссия Организации Объединенных Наций в Анголе III (КМООНА III). Уже создан некоторый потенциал для ремонта поддержанных автотранспортных средств и оборудования. При проведении проверки ревизоры отметили ряд недостатков и вопросов, требующих внимания руководства: а) отсутствие утвержденного бюджета для Базы материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций; б) необходимость четкого разграничения полномочий; в) необходимость ускорения процесса прихода и инспектирования материалов, поступивших от ЮНОСОМ II; г) отсутствие надлежащих процедур инвентаризации; д) отсутствие должного руководства деятельностью, связанной с поставками грузов между Базой материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций и миссиями и между самими миссиями; е) применение некоторыми миссиями несовершенных процедур упаковки и хранения; и г) отсутствие официальных руководящих принципов в отношении прямых закупок миссиями по поддержанию мира с учетом имеющихся запасов на Базе материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций. Об этих выводах было сообщено Департаменту операций по поддержанию мира, и к концу 1995 года Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления проследит за осуществлением его рекомендаций. Доклад об этой ревизии будет представлен Генеральной Ассамблее на ее пятидесятой сессии.

7. Общие результаты ревизии миссий

31. За отчетный период были проведены ревизии следующих крупных операций по поддержанию и сохранению мира: ЮНОСОМ II, СООНО, Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре (МООНРЗС), КМООНА II, ЮНОМОЗ, Миссия наблюдателей Организации Объединенных Наций в Сальвадоре (МНООНС), Миссия наблюдателей Организации Объединенных Наций в Южной Африке (ЮНОМСА), Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию помощи Руанде (МООНПР), Миссия наблюдателей Организации Объединенных Наций в Либерии (МНООНЛ). Некоторые из этих операций (например, ЮНОСОМ II и СООНО) проверялись дважды. Кроме того, ревизоры-резиденты УСВН, размещенные в СООНО, МООНГ, ЮНОСОМ II и КМООНА III, обеспечивали ревизию этих операций на непрерывной основе.

32. В ходе этих ревизий операций по поддержанию мира были установлены случаи чрезмерного использования отгулов военными наблюдателями, сотрудниками гражданской полиции и штабными офицерами; переплаты суточных участвующему в миссиях международному персоналу и задержек при взыскании переплаченных сумм; неразрешенного использования воздушного транспорта в неофициальных целях; расходования средств либо при отсутствии надлежащих ассигнований, либо с их превышением; а также отмечались отсутствие бюджетного контроля; случаи представления завышенных и необоснованных требований по оплате некоторых транспортных расходов; отсутствие надлежащего контроля за чековыми операциями; отсутствие контроля за использованием автотранспортных средств и средств связи; неэффективное использование помещений; отсутствие четкой политики в отношении обмена должностями и случаи принятия несанкционированных крупных обязательств без их соответствующего рассмотрения Комитетом по заключению контрактов на местах и в Центральных учреждениях. Отмечался также случай, когда недопоставка топлива привела к убыткам на сумму 540 000 долл. США. Что касается отчетности и учета, то были высказаны серьезные сомнения по поводу надежности и целостности бухгалтерских книг. Например, проверка денежной наличности в различных валютах показала, что кредитный баланс

составляет в общей сложности 10 603 691 долл. США, а кредитный баланс на счетах в трех различных банках - 7 100 106 долл. США, хотя никаких договоренностей о предоставлении кредитов ни с одним из этих банков нет.

33. Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления рекомендовал изменить порядок использования отгулов военным персоналом и гражданской полицией в целях предотвращения злоупотреблений. Департамент операций по поддержанию мира должен разработать дополнительные руководящие принципы с целью обеспечения того, чтобы воздушный транспорт Организации использовался прежде всего в официальных целях и привлекался для целей досуга и отдыха лишь при условии соблюдения четко определенных ограничений. Следует улучшить контроль за чековыми операциями и имуществом; следует обеспечить эффективный бюджетный контроль и эффективное использование имущества; крупные контракты до принятия каких-либо обязательств должны рассматриваться Комитетом по заключению контрактов на местах и в Центральных учреждениях.

8. Конкретные проблемы отдельных миссий

СООНО

34. По просьбе Генеральной Ассамблеи (резолюция 49/228, пункты 7 и 8) были проведены две проверки СООНО, порядка использования международного персонала, работающего по контрактам (см. пункты 25-29 выше), и обзор гражданского компонента. В ходе ревизии структуры управления в гражданском компоненте СООНО, проведенной в апреле-мае 1995 года, Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления отметил

**Ревизия структуры управления в
гражданском компоненте СООНО
выявила случаи ненужных,
чрезмерных и ничем не оправданных
расходов.**

случаи ненужных, чрезмерных и ничем не оправданных расходов. Они включали закупку обмундирования для гражданского персонала, которое было признано ненужным, снегоходов,

которые не использовались и поэтому остались невостребованными, больших автобусов повышенной комфортабельности и чрезмерных запасов питьевой воды. Было закуплено более 1400 генераторов, что превышало фактические потребности, и многие из них по-прежнему находятся в грузовых контейнерах в нераспакованном виде, где они и были оставлены для последующих инспекций и проверок.

ЮНОСОМ II

35. В период с июня 1994 года по май 1995 года группа ревизоров-резидентов была направлена в Могадишо для обеспечения непрерывной ревизии ЮНОСОМ. За этот период ревизоры-резиденты провели обзор всех основных видов деятельности ЮНОСОМ, включая закупки, перевозки, эксплуатацию зданий, связь, а также финансы и счета. Была проведена проверка всех крупных контрактов, включая контракты на обеспечение продовольственного довольствия и снабжение питьевой водой, поставки топлива, сухопутные перевозки, фрахт, экспедирование, обеспечение противопожарной безопасности, строительство, предоставление инженерно-технических консультаций, гостиничное обслуживание и санитарные работы/удаление отходов. В ходе этих ревизий были установлены серьезные пробелы в области внутреннего контроля, обернувшиеся значительными денежными убытками для Организации.

36. В ходе ревизорской проверки заключенного ЮНОСОМ II контракта на распределение топлива было обнаружено, что подрядчику было выплачено 369 000 долл. США за услуги, которые им не оказывались. Чрезмерное количество поездок для поставки топлива в течение периода с апреля по июль 1994 года обусловило дополнительные переплаты, составившие в общей сложности 540 000 долл. США. В ходе ревизии было обнаружено также, что, хотя это не предусматривалось в контракте, ЮНОСОМ II предоставила для использования подрядчиком шесть автоцистерн стоимостью 312 000 долл. США. В то же время ЮНОСОМ II была вынуждена арендовать автоцистерны для удовлетворения своих собственных потребностей. Две из этих автоцистерн впоследствии были у подрядчика похищены. Кроме того, ЮНОСОМ II заплатила подрядчику за эксплуатацию и техническое обслуживание цистерн

для хранения топлива по расценкам, которые были выше, чем расценки, указанные на первоначальных торгах. В результате ЮНОСОМ II понесла дополнительный ущерб в размере 100 000 долл. США. Руководство ЮНОСОМ II согласилось взыскать 909 000 долл. США, переплаченных подрядчику, как это было рекомендовано Отделом ревизии и консультирования по вопросам управления.

Руководство ЮНОСОМ II согласилось взыскать 909 000 долл. США, переплаченных подрядчику, как это было рекомендовано Отделом ревизии и консультирования по вопросам управления.

37. В ходе ревизорской проверки заключенного ЮНОСОМ II контракта на поставку продовольственных пайков был обнаружен ряд упущений в части контроля за исполнением контракта, приведших к тому, что Организации был причинен значительный ущерб. ЮНОСОМ II в декабре 1993 года передала подрядчику продовольственные пайки стоимостью 1,5 млн. долл. США, однако не предпринимала мер по взысканию данной суммы до тех пор, пока в августе 1994 года на необходимость этого не указал ревизор-резидент.

В декабре 1993 года ЮНОСОМ II передала подрядчику продовольственные пайки стоимостью 1,5 млн. долл. США, однако не предпринимала мер по взысканию данной суммы до тех пор, пока в августе 1994 года на необходимость этого не указал ревизор-резидент.

Было установлено, что в течение периода с января по июнь 1994 года ЮНОСОМ II закупала питьевую воду на открытом рынке по цене 0,25 долл. США за литр, вместо того, чтобы приобретать воду у подрядчика на поставку продовольственных пайков по предусмотренной в контракте цене 0,10 долл. США за литр. Это привело к тому, что ЮНОСОМ II понесла дополнительные расходы, составляющие порядка 1 млн. долл. США. Руководство согласилось с рекомендацией Отдела ревизии и

консультирования по вопросам управления о прекращении закупки воды на открытом рынке, что обеспечило экономию в размере 160 000 долл. США в месяц. В ходе ревизии было обнаружено также, что ЮНОСОМ II разрешила подрядчику использовать принадлежащие Организации Объединенных Наций и арендуемые ею контейнеры и рефрижераторы, хотя в контракте было предусмотрено, что такие контейнеры должны предоставляться подрядчиком. В результате ЮНОСОМ II понесла ущерб, размер которого превышает 90 000 долл. США. Кроме того, ЮНОСОМ II не велся учет количества контейнеров и рефрижераторов, предоставляемых взаимы подрядчику. В этой связи было рекомендовано, чтобы ЮНОСОМ II забрала у подрядчика все контейнеры ООН. В ходе проведения Отделом ревизии и консультирования по вопросам управления ревизии неудовлетворенных претензий в связи с этим контрактом был выявлен ряд других аудиторских проблем, и в этой связи окончательный расчет с подрядчиком отложен до арбитражного разбирательства.

38. В ходе ревизорской проверки расходов на обеспечение противопожарной безопасности было выявлено, что ЮНОСОМ II понесла ненужные затраты на профессиональную подготовку и переплатила 105 000 долл. США за транспортировку противопожарного оборудования. Было рекомендовано, чтобы ЮНОСОМ II проанализировала расходы на транспортировку и взыскала все суммы, выплаченные сверх ставок расходов на коммерческую перевозку. Проверка счетов на наземную транспортировку контейнеров ЮНОСОМ II показала, что счета на общую сумму 40 600 долл. США были подложными. На основании результатов дополнительного анализа счетов, проведенного ЮНОСОМ II, фигурирующие в них суммы были уменьшены в общей сложности на 95 000 долл. США. И по итогам ревизорской проверки контракта на строительство лагеря на 800 человек Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления высказал рекомендацию о снижении стоимости соответствующих работ на 122 700 долл. США. С учетом этой рекомендации подрядчику была выплачена сумма в 831 605 долл. США вместо указанных в счете 954 366 долл. США.

39. Генеральная Ассамблея в пункте 1 своей резолюции 49/229 от 23 декабря 1994 года просила Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее не позднее 31 января 1995 года

письменный отчет о ходе расследования, проводимого УСВН, и вытекающих из него мерах по определению ответственности за хищение 3,9 млн. долл. США и возвращению похищенных средств, а также о принятых в этой связи дисциплинарных мерах и механизмах контроля, созданных во избежание повторения аналогичных инцидентов в будущем. В докладе (A/49/843) содержится подробная информация о срочно принятых мерах, результатах расследования и мерах по исправлению положения, рекомендованных УСВН, а также мерах, принятых администрацией Организации Объединенных Наций. В нем содержится также отчет о расследовании, проведенном Скотленд-Ярдом. В материалах расследования, проведенного УСВН, содержались выводы, касающиеся:

- a) возникновения соответствующего запаса наличности;
- b) общих условий охраны на территории посольства;
- c) условий охраны административного комплекса;
- d) охраны помещения кассы;
- e) осмотра места преступления;
- f) ответственности руководства.

40. Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления рекомендовал принять меры по исправлению положения в рамках ЮНОСОМ II в таких вопросах, как:

- a) защищенность и охрана помещения кассы;
- b) сведение к минимуму объема денежной наличности;
- c) совершенствование управления денежной наличностью;
- d) организация контроля за обращением с денежной наличностью;
- e) выверка счетов.

41. Администрации Организации Объединенных Наций было рекомендовано принять меры в следующих областях:

- a) охрана имущества миссий по поддержанию мира;
- b) дисциплинарные меры и другие связанные с ними вопросы;

- с) выполнение рекомендаций, вынесенных группой по расследованию из Централных учреждений.

42. Ревизорская проверка деятельности Управления порта Могадишо показала, что он начал эксплуатироваться под общим надзором ЮНОСОМ II без создания надлежащей административной и правовой основы. Это имело своим результатом несоблюдение основных финансовых и административных правил Организации Объединенных Наций. Поскольку Управление порта Могадишо перестало функционировать вскоре после завершения ревизорской проверки, осуществление каких-либо мер по устранению недостатков представляется затруднительным. Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления рекомендовал назначить сотрудника, отвечающего за взыскание невыплаченных сумм, причитающихся Управлению порта Могадишо.

МООНРЗС

43. Ревизорская проверка МООНРЗС была проведена в целях анализа осуществления рекомендаций, высказанных по итогам предыдущих ревизий, и для расследования утверждений о нарушениях и просчетах в Управлении. В документе А/49/937 содержится резюме основных выводов, рекомендаций и мер по выполнению рекомендаций предыдущих ревизий. Утверждения бывшего заместителя Председателя Комиссии по идентификации МООНРЗС, хотя они и являются в основном политическими по своему характеру и поэтому выходят за рамки ревизии, касались также управления процессом идентификации потенциальных участников референдума, использования персонала Комиссии по идентификации, содержания еженедельных сообщений и использования ресурсов. В документе А/49/884 содержится доклад о расследовании этих утверждений, в результате которого был сделан вывод (А/49/884, приложение, пункт 34) о том, что

«нынешний заместитель Специального представителя пользуется большим уважением, и, как правило, все высоко оценивают его умение вести переговоры и тот факт, что он пользуется доверием у сторон. Как представляется, причиной этих жалоб в основном является чувство разочарования в связи с непродлением контракта и личная

неприязнь. В МООНРЗС на регулярной основе проводятся ревизии. Хотя с административной точки зрения деятельность Сил не лишена недостатков, Миссия учитывает рекомендации ревизоров и в целом своевременно принимает меры в целях исправления допущенных ошибок. Следует отметить, что до своего отъезда [бывший заместитель Председателя] никогда не обращал внимание приезжавших ревизоров на какие-либо нарушения».

В. Гуманитарная и смежная деятельность

1. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

44. В течение отчетного периода была осуществлена ревизорская проверка проектов УВКБ в Армении, Бангладеш, Белизе, Бенине, Ботсване, Бурунди, бывшей Югославии, Венгрии, Венесуэле, Гане, Гвинее, Грузии, Заире, Замбии, Индии, Ираке, Кении, Китае, Конго, Лаосе, Ливийской Арабской Джамахирии, Намибии, Сальвадоре, Сомали, Таиланде, Того, Уганде и Чаде.

45. В ходе проведения ревизий УВКБ основное внимание, как правило, обращалось на осуществление страновых программ, которые выполнялись неправительственными организациями или правительственными учреждениями соответствующей страны и отделениями УВКБ. В ходе ревизий были выявлены такие недостатки, как несоблюдение соглашений с УВКБ, неудовлетворительное состояние отчетности по расходам, отсутствие оптимальных механизмов закупок, несоответствие контроля за состоянием имущества предъявляемым требованиям и неэффективное распределение чрезвычайной помощи среди получателей. Одна из существенных причин отмеченных недостатков и упущений заключалась в том, что во многих случаях учреждения-исполнители не располагали адекватным персоналом или инфраструктурой, позволяющими удовлетворять требования УВКБ с точки зрения финансовой и оперативной деятельности. Существовали также другие причины, например, сложные и быстро меняющиеся условия в действующих на местах учреждениях, в центре внимания которых находились свои собственные потребности и цели, а также неудовлетворительное руководство и контроль со стороны УВКБ.

46. В этой связи было рекомендовано, чтобы УВКБ укрепило свой потенциал в области финансового надзора и контроля за партнерами по осуществлению проектов, с тем чтобы можно было на ранней стадии выявлять случаи несоблюдения условий субсоглашений, подписанных с этими партнерами, и немедленно осуществлять меры по их уничтожению или другие меры по исправлению положения.

2. Гуманитарные аспекты операций по поддержанию мира

47. Что касается гуманитарных аспектов операций по поддержанию мира, то доклад об углубленной оценке начального этапа операций по поддержанию мира (E/AC.51/1995/2 и Corr.1) содержал обзор деятельности в области раннего предупреждения и рекомендаций по этому вопросу, включая назначение координатора по вопросам раннего предупреждения в Административной канцелярии Генерального секретаря, обеспечения международного реагирования на чрезвычайные ситуации и координации гуманитарной помощи.

3. Центр по правам человека

48. Обзор программной и административной деятельности секретариата Центра по правам человека был проведен во второй половине 1994 года. Результаты инспекции отражены в докладе, представленном Генеральной Ассамблее (A/49/892). В ходе инспекции были изучены такие вопросы, как организационная структура, программа работы, надзор за выполнением программ и административно-финансовый контроль.

49. По мнению инспекционной группы, существует настоятельная необходимость в принципиальном пересмотре и перестройке программы работы Центра. Такая перестройка должна быть нацелена на обеспечение того, чтобы в центре программы находились первоочередные цели и стратегии, которые повышают ее эффективность и четко определяют роль Центра в целом и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных

пересмотре и перестройке программы работы Центра.

Наций по правам человека в частности. За структурной перестройкой должна была последовать реорганизация секретариата Центра. Оба этих мероприятия необходимо было завершить к декабрю 1994 года. В канцелярии помощника Генерального секретаря необходимо было немедленно создать эффективный механизм надзора за осуществлением программ в целях обеспечения координации, последовательности и руководства в ходе разработки программы работы и оказания помощи в создании процедур контроля за исполнением, оценке результатов и обзоре достигнутого прогресса. К числу других вопросов, по которым были высказаны рекомендации, относились качество обслуживания органов и организаций, занимающихся правами человека, административная группа, проекты технического сотрудничества, программы подготовки кадров и компьютеризация Центра.

50. В докладе, представленном Генеральной Ассамблее, содержался анализ выполнения Центром рекомендаций УСВН по состоянию на 31 марта 1995 года. Впоследствии выполнение Центром этих рекомендаций было проанализировано за период, заканчивающийся 30 июня 1995 года. Результаты анализа свидетельствовали о том, что прогресс в отношении выполнения предлагаемой многоэтапной структурной перестройки Центра был незначительным. Фактически реакция на рекомендацию УСВН относительно необходимости сосредоточения внимания на первоочередных целях и стратегиях, с тем чтобы повысить эффективность и определить задачи Центра и УВКБ в контексте Венской декларации и Программы действий (A/CONF.157/22 (часть I), глава III), была по-прежнему вялой. Несмотря на некоторые предпринятые шаги, выразившиеся главным образом в диалоге между администрацией и персоналом, проведение более существенной части процесса структурной перестройки, которая должна привести к реорганизации секретариата Центра, еще не начато, поскольку до сих пор не завершено изучение этого вопроса внешними консультантами. Во исполнение рекомендаций УСВН, касающихся укрепления административной группы, программы подготовки персонала и компьютеризации Центра, каждая из которых была рассмотрена Центром, в этих областях был обеспечен значительный прогресс.

**По мнению инспекционной группы,
существует настоятельная
необходимость в принципиальном**

С. Закупки

51. В течение рассматриваемого периода по вопросам закупок было высказано 224 ревизорских рекомендации. К числу важных выводов, сделанных

В общей организации закупочной деятельности и на всех этапах процесса закупок имеются недостатки.

по итогам этих ревизий, относится вывод о недостатках в общей организации закупочной деятельности и на всех этапах процесса закупок:

- a) общие проблемы в организации закупочной деятельности:
 - i) Руководство по закупкам устарело и не содержит детального изложения процедур внутреннего контроля;
 - ii) отсутствие надлежащей профессиональной подготовки и опыта у ряда сотрудников по закупкам;
 - iii) отсутствие бюджетного механизма, позволяющего обеспечить достаточный контроль и неукоснительное осуществление такого контроля и надзор за выполнением этой функции;
- b) планирование и заключение контрактов:
 - i) непринятие мер по определению сроков реализации всех этапов цикла закупок и неадекватность координации действий всех сторон;
 - ii) злоупотребление практикой чрезвычайных закупок и использование срочных оперативных запросов в полевых миссиях, что объясняется неудовлетворительным или неадекватным планированием;
- c) обработка заявок на торгах и предоставление контрактов:
 - i) отсутствие справедливых и конкурентных торгов;
 - ii) составленный Организацией Объединенных Наций реестр поставщиков регулярно не пересматривался и не обновлялся;

- iii) неадекватная оценка предложений продавцов и как следствие этого неправильный выбор подрядчика;
 - iv) взятие на себя договорных обязательств без предварительного информирования Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам;
- d) контроль и регулирование исполнения контрактов:
- i) несвоевременное утверждение контрактов или поправок к ним;
 - ii) задержки со стороны подрядчика и непринятие мер по применению к продавцу штрафных санкций за невыполнение условий контракта;

- iii) оплата поставленных товаров и оказанных услуг в условиях отсутствия действующих или заключенных контрактов;
- iv) недостатки в процедурах оплаты.

52. УСВН согласилось с определением основных проблем, подготовленным внешними ревизорами и Экспертной группой высокого уровня по закупкам. Доклад об углубленной оценке начального этапа операций по поддержанию мира содержал рекомендации, касающиеся стандартных оперативных процедур по вопросам материально-технического снабжения и закупок и обзора УСВН обобщенных рекомендаций Рабочей группы по вопросам материально-технического снабжения и Экспертной группы высокого уровня по закупкам. Последний ревизорский обзор вопросов закупок свидетельствует о том, что рекомендации Экспертной группы высокого уровня по закупкам и внутренних и внешних ревизоров осуществляются медленно и что этот процесс нуждается в существенном ускорении. Ревизорское сообщение УСВН по данному вопросу в момент издания настоящего доклада находилось в стадии окончательной доработки.

III

Резюме основной деятельности по надзору

А. Ревизия и консультации по вопросам управления

1. Общие замечания

53. В течение первого года своей деятельности в составе УСВН Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления продолжал проводить в соответствии с общепринятыми нормами аудиторской деятельности независимые ревизии всех мероприятий Организации Объединенных Наций во всем мире, административную ответственность за которые несет Генеральный секретарь. К числу этих мероприятий относились мероприятия, финансируемые за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций и внебюджетных средств. В соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи и директивами Генерального секретаря и согласно вышеупомянутым нормам проводимые Отделом ревизии и консультирования по вопросам управления обзоры охватывали финансовые и административные, а также управленческие и программные аспекты этих мероприятий.

54. Большинство вакансий в Отделе ревизии и консультирования по вопросам управления являются заполненными. Улучшилась представленность женщин: за последние десять месяцев были приняты на работу четыре сотрудницы категории специалистов — две на должности уровня С-4 и две на должности уровня С-2. Однако новым сотрудницам еще требуется время для того, чтобы войти в курс дела и адаптироваться к функционированию различных систем Организации Объединенных Наций (административной, финансовой, информационной и т.д.). Поэтому должно пройти некоторое время, чтобы они смогли вносить полновесный и эффективный вклад в деятельность Отдела.

55. В течение отчетного периода Отдел продолжал работу по определению сферы и целей ревизии

системы управления в Организации Объединенных Наций. Он выявил проблемы в области управления и разработал подробные рекомендации по улучшению положения дел. Он провел обследования управленческой деятельности, изучил организационные структуры в целях выработки предложений по повышению их эффективности и тщательно рассмотрел проблемы в области производительности труда. Кроме того, Отдел предоставлял консультативные услуги руководству, вносил предложения по более рациональной организации управленческих структур, планирования, контроля и составления бюджетов, рабочих процессов и использования людских ресурсов. Участие ревизоров на правах наблюдателей в работе Комитетов по контрактам в Центральном учреждении, в Женеве, Найроби и в рамках операций по поддержанию мира, где они являются ревизорами-резидентами, позволило им оказывать консультативные услуги по вопросам закупочной деятельности. В соответствии с проводимой Генеральным секретарем политикой в области подотчетности и ответственности Отдел изменил свой подход к составлению докладов и в настоящее время во внутренних и конфиденциальных докладах чаще называет имена лиц, ответственных за административные ошибки, расточительное использование средств или другие нарушения. В тех случаях, когда это было целесообразно, Отдел рекомендовал не только взыскать компенсацию с лиц, ответственных за причинение ущерба Организации Объединенных Наций, но и принять против таких лиц административные меры.

56. В отчетный период Отдел/УСВН организовали и провели двадцать шестое ежегодное совещание представителей служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений, которое состоялось 22-24 мая 1995 года. Цель этого совещания состояла в обмене практическим опытом и разработке механизмов будущего сотрудничества

и координации ревизий. К числу обсуждавшихся вопросов и тем относились будущая роль УСВН, разработка эффективной системы отчетности и ответственности, аудиторские аспекты миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, политика в области закупок и инвентарного учета, а также пути укрепления сотрудничества между надзорными органами системы Организации Объединенных Наций. Заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора, выступая в качестве председателя совещания, задал тон дискуссии своей речью о роли недавно созданного управления. Для выступления на совещании был приглашен ряд старших должностных лиц Организации Объединенных Наций, в том числе заместители Генерального секретаря по вопросам администрации и управления, операций по поддержанию мира и по гуманитарным вопросам, помощник Генерального секретаря по конференционному и вспомогательному обслуживанию, а также Председатель Объединенной инспекционной группы и исполняющий обязанности Генерального директора Европейской региональной комиссии.

57. В период с 15 ноября 1994 года по 30 июня 1995 года Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления приступил к проведению 65 ревизорских проверок в следующей разбивке:

Сектор Центральных учреждений	10
Сектор операций по поддержанию мира	12
Сектор полевых операций	5
Сектор ревизии ЭОД/управления	7
Европейский сектор	8
Африканский сектор	8
Сектор УВКБ	15

65

58. За отчетный период в результате этих ревизорских проверок было подготовлено 165 сообщений о проведении ревизий, содержащих 1195 рекомендаций по следующим направлениям:

Соблюдение политики, планов, процедур, правил и положений Организации Объединенных Наций	496
Экономичное и эффективное использование ресурсов	241
Сохранность активов	188
Адекватность внутреннего контроля	207
Достижение целей	63

1 195

59. Вышеупомянутые рекомендации относились к следующим областям:

Управление программами/проектами	301
Закупочная деятельность	224
Эксплуатация имущества	106
Управление наличными денежными средствами	110
Информационные системы	25
Финансовый учет/отчетность, в том числе составление бюджетов	205
Персонал/заработная плата/путевые расходы, включая расходы на услуги консультантов	224

1 195

60. Обзор проведенных за отчетный период ревизий показал, что более половины аудиторских заключений содержат замечания о слабости системы внутреннего контроля. Во многих случаях отсутствовали основные

Более половины аудиторских заключений содержат замечания о слабости системы внутреннего контроля.

элементы внутреннего контроля; в других случаях применяемые методы контроля были неадекватными. УСВН убеждено в том, что Департамент по вопросам администрации и управления понимает внутренний контроль как административную функцию, которая не может быть передана службам надзора той или иной организации, и что в настоящее время прилагаются усилия по совершенствованию системы или методов внутреннего контроля. Для общего сведения УСВН хочет сообщить, что основная функция внутреннего контроля состоит в разумном обеспечении достижения целей, поставленных руководством. Сюда входит:

- а) эффективность и результативность операций;
- б) достоверность финансовой отчетности;
- в) сохранность ресурсов;

- d) соблюдение правил, положений и директив руководства.

61. Таким образом, в качестве основы всех других компонентов внутреннего контроля необходимо конструктивное отношение к внутреннему контролю со стороны высшего руководства. УСВН убеждено в том, что официальное принятие Организацией Объединенных Наций комплекса норм в области внутреннего контроля подтвердило бы поддержку внутреннего контроля со стороны высшего руководства и его решимость создать эффективный механизм внутреннего контроля; поэтому принятие таких норм должно стать первым шагом к созданию

**В качестве основы требуется
конструктивное отношение к
внутреннему контролю со стороны
высшего руководства.**

адекватной системы внутреннего контроля. Организации Объединенных Наций даже не придется изобретать и разрабатывать свои собственные нормы, вместо этого она может принять за основу общепризнанные нормы внутреннего контроля, например, нормы, выпущенные Международной организацией высших ревизионных учреждений, которые отражают принятые почти всеми государствами — членами Организации Объединенных Наций современные правила в этой области и которые также отвечают потребностям любой международной организации. Подобные стандарты были разработаны Комитетом организаций-спонсоров «Комиссии Тредвея».

62. Стандарты внутреннего контроля, которые надлежит принять, будут включать в себя такие общие нормы, как требование к руководителям осуществлять постоянный контроль за проводимыми под их руководством операциями и безотлагательно принимать меры в случае поступления любых сигналов о проведении незапланированных, неэкономичных, неэффективных и низкорезультативных операций. Другие, более детализированные нормы касаются документации, своевременной и надлежащей регистрации операций и мероприятий, санкционирования и осуществления операций и мероприятий, разделения обязанностей, контроля и доступа к ресурсам и отчетности, а также подотчетности в отношении ресурсов и предоставления отчетной документации. Эти нормы могли бы стать эталоном для оценки существующих

структур контроля. Эти нормы необходимо будет дополнить конкретными задачами и мероприятиями в области контроля, установленными или разработанными для различных департаментов/учреждений Организации Объединенных Наций или различных категорий операций Организации Объединенных Наций. УСВН готово оказать руководству помощь в определении и разработке таких конкретных задач и мероприятий в области контроля. В то же время УСВН по-прежнему будет играть самостоятельную роль в наблюдении за деятельностью по внутреннему контролю и в ее оценке и будет доводить информацию об обнаруженных недостатках до сведения руководства и, при необходимости, Генеральной Ассамблеи.

2. Важнейшие выводы и рекомендации

Операции по поддержанию мира

63. См. пункты 18-43 выше.

Проекты/программы

64. За отчетный период УСВН провело ревизию проектов Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества в Китае, Эфиопии, Объединенной Республике Танзании и Южной Африке, а также нескольких крупных программ и операций, Системы контроля за доступом Организации Объединенных Наций и одного из основных подрядчиков. В ходе ревизии проектов и программ были отмечены серьезные недостатки в осуществлении внутреннего контроля, а также случаи принятия неправильных административных решений, неэффективного управления осуществлением проектов, отсутствия надлежащего планирования, нарушений в закупочной деятельности, неэффективного планирования и отсутствия контроля и надзора за осуществлением проектов. По некоторым из проверенных проектов не было подготовлено предварительное технико-экономическое обоснование, а в некоторых случаях не был проведен анализ расходов-выгод.

65. Во время ревизии проекта создания Системы контроля за доступом Организации Объединенных Наций были выявлены недостатки управления, включая слабость внутреннего контроля и неспособность соответствующих должностных лиц

осуществлять надлежащее наблюдение за выполнением проекта. Результатом неудачи проекта стала потеря значительных ресурсов Организации Объединенных Наций на сумму более 1 млн. долл. США.

66. Ревизия 14 проектов технического сотрудничества и других проектов, осуществляемых Департаментом по поддержке развития и управленческому обслуживанию, позволила выявить случаи, когда услуги предоставлялись без заключения контрактов; имело место неудовлетворительное осуществление проекта; и контракты или поправки к ним подписывались *ex post facto*. К числу других проблем относилось: завышение бюджетных показателей; неспособность обеспечить удовлетворительное выполнение условий контрактов; отсутствие компетентных технических консультантов и несоблюдение правил, положений и процедур Организации Объединенных Наций.

67. Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления рекомендовал разработать стандартные принципы руководства осуществлением проектов, которые предусматривали бы надлежащий контроль, обеспечивали должное планирование, управление и надзор за осуществлением проектов при адекватном уровне наблюдения и руководства, а также гарантировали достижение целей проектов. Такие руководящие принципы должны также включать в себя проекты развития системы и охватывать все аспекты процесса развития системы, такие, как руководство проектами, методология развития, цели разработки системы, строительство системы, испытание, осуществление, документация, контроль за деятельностью в области поддержки модификации, а также управление качеством. Каждому крупному проекту должна предшествовать подготовка технико-экономического обоснования. К числу других рекомендованных мер по устранению недостатков относится жесткий надзор и контроль за проектами, а также обеспечение надлежащего разделения обязанностей в целях усиления контроля. Кроме того, требуют совершенствования меры бюджетного контроля, поэтому с этой целью должны быть разработаны соответствующие процедуры, особенно в отношении крупных проектов.

Операции в Европе

68. Основными объектами проверки, проведенной Европейским сектором Отдела ревизии и консультирования по вопросам управления, являлись Отделение Организации Объединенных Наций в Вене (административное и общее обслуживание; обслуживание посетителей, почтовая администрация); Международный Суд; Университет Организации Объединенных Наций/Институт новых технологий; Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве (механизмы бюджетного контроля, закупки, контроль за использованием имущества, обслуживание посетителей, поездки); Европейская экономическая комиссия; Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 года.

69. Проверка положения дел с корпоративными договорами вскрыла случаи неадекватного планирования; сомнительное обоснование увеличения

Проверка положения дел с корпоративными договорами вскрыла процедуры, которые не способствуют установлению справедливых и конкурентоспособных цен.

цен после заключения контрактов; отсутствие независимой проверки заказов на сверхурочную работу и их официального утверждения и задержки с заключением контрактов. Были вскрыты следующие процессы и процедуры торгов, не отвечающие установленным стандартам: в нарушение существующих Финансовых правил торги проводились должностными лицами, не имеющими соответствующих полномочий; применялись процедуры, которые не способствовали установлению справедливых и конкурентоспособных цен; отсутствовала надлежащая проверка потенциальных продавцов; конкурентные торги проводились на основе приглашения ограниченного числа продавцов из окончательного списка; в заключении Комитета по контрактам не фигурировали контракты на сумму более 70 000 долл. США еще до принятия обязательств; не утвержденные надлежащим образом заказы на сверхурочную работу/изменения условий контракта оплачивались без внесения в контракт каких-либо поправок. В результате проверки положения дел с

краткосрочными контрактами и контрактами на консультационные услуги были выявлены следующие недостатки: наем на работу вышедшего на пенсию сотрудника Организации Объединенных Наций с нарушением установленных правил; дублирование контрактов; выплата завышенного вознаграждения консультантам; наем на работу консультанта, не фигурирующего в списке квалифицированных кандидатов; и заключение контрактов на консультационные услуги до их утверждения Управлением кадров.

70. ОРКУ рекомендовал осуществлять надлежащее планирование мероприятий по существенному улучшению положения дел путем подготовки технико-экономических обоснований. Следует также строго придерживаться норм, регулирующих процессы и процедуры торгов, с тем чтобы обеспечить справедливые и конкурентоспособные цены, и своевременно и регулярно получать заключения Комитета по контрактам. Следует строго выполнять требования надлежащего разделения обязанностей. Службе закупок и перевозок необходимо выполнять свои функции в области закупок в рамках своего четко сформулированного основного круга полномочий, и ей вообще не следует заниматься обработкой счетов-фактур или даже участвовать в деятельности по контролю за исполнением контрактов. Основным управлениям также не следует вмешиваться на том или ином этапе в процесс торгов. Кроме того, было рекомендовано предпринять соответствующие шаги с целью укрепления механизма контроля за исполнением контрактов на консультационные услуги и применять изложенные в финансовом правиле 114.1 требования о личной ответственности к тем должностным лицам Организации Объединенных Наций, действия которых приводят к растрате средств в связи с дублированием контрактов.

Операции в Африке

71. Африканский сектор Отдела ревизии и консультирования по вопросам управления провел серьезную ревизионную проверку в Экономической комиссии для Африки, МЦПОД в Танжере и Ниамее, Управлении порта Могадишо, Центре Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), Программе Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) (консультационные услуги, управление

денежной наличностью, пособия персоналу, сувенирный магазин, проекты в Африке, осуществляемые ЮНЕП и Департаментом по поддержке развития и управленческому обеспечению).

72. В результате проверки ЦНП ООН было установлено отсутствие надлежащего контроля за наймом на работу внешних экспертов в соответствии с соглашениями о временном предоставлении сотрудников на возмездной основе (СПСВО). В результате условия найма по СПСВО были менее благоприятны, чем условия найма экспертов по соглашениям о специальном обслуживании. Отбор кандидатов не предполагал сопоставления размеров их предполагаемых гонораров. Был отмечен случай, когда одной из сотрудниц удалось добиться заключения СПСВО на сумму 98 000 долл. США с компанией, акционером которой она являлась до поступления на работу в Организацию Объединенных Наций и с директором которой она поддерживала тесные отношения. Был сделан вывод, что осуществляемый ЮНЕП контроль за деятельностью двух его региональных отделений не отвечает предъявляемым требованиям. В ходе проверки Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению было отмечено отсутствие в заключенных им субподрядах положения о штрафных санкциях. Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления рекомендовал ЦНП ООН провести обзор своих процедур с целью обеспечить соблюдение принципа конкуренции при отборе внешних экспертов и укрепить механизмы контроля за наймом консультантов на условиях СПСВО. ЮНЕП следует укрепить механизмы контроля за деятельностью своих региональных отделений. Департаменту по поддержке развития и управленческому обеспечению было рекомендовано включить в свои субподряды положение о штрафных санкциях.

Управление целевыми фондами

73. Проведенная Отделом ревизии и консультирования по вопросам управления проверка целевых фондов выявила определенные недостатки в отчетности Организации Объединенных Наций, в том числе невыполнение соответствующих руководящих принципов, отсутствие предложений об учреждении целевого фонда и заключении базовых соглашений с донорами, отсутствие обстоятельных отчетов, недостатки в подготовке

планов расходования средств и в контроле за распределением фондов, что приводит к перерасходу средств. Например, Тэчжонский целевой фонд для организации международных выставок выплатил бывшему сотруднику Фонда, который в соответствии с соглашением о специальном обслуживании был назначен Генеральным комиссаром по организации выставки, в виде вознаграждения 82 160 долл. США, что превышает установленный Генеральной Ассамблеей предел, составляющий 12 000 долл. США. Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления рекомендовал руководству произвести перерасчет выплачиваемого вознаграждения и принять в этой связи соответствующие меры. Кроме того, Департаменту общественной информации было предложено незамедлительно ликвидировать этот целевой фонд и вернуть неизрасходованный остаток средств донору.

Системы электронной обработки данных

74. Использование информационной техники и систем лежит в основе мероприятий по совершенствованию административно-управленческого обслуживания программ в масштабе всей Организации. Например, первая и вторая очереди новой Комплексной системы управленческой информации (ИМИС) в настоящее время полностью введены в действие в Центральных учреждениях. В процессе осуществления непрерывного контроля за реализацией этого важного проекта были вынесены рекомендации относительно повышения эффективности подготовки кадров и предоставления высокого качественного программного обеспечения. Кроме того, благодаря деятельности Отдела ревизии и консультирования по вопросам управления произошли организационные изменения и повысилось качество операций по обработке данных, планирования непредвиденных расходов, деятельности по устранению технических сбоев, обеспечения безопасности систем и управления проектами. В целях укрепления механизмов внутреннего контроля за административной деятельностью и обработкой данных были вынесены рекомендации относительно систем и процедур выплаты заработной платы и внедрения технических новшеств. Наконец, были вынесены рекомендации относительно более эффективного использования

телексных средств связи с изложением последствий умеренного снижения затрат.

Персонал/заработная плата

75. При проверке систем выплаты заработной платы ревизоры выявили некоторые недостатки и изъяны, которые к моменту представления настоящего доклада все еще обсуждались Департаментом по вопросам администрации и управления. Аналогичная ситуация наблюдается в отношении проверки размеров выплат пособия на образование — в некоторых случаях были выявлены серьезные ошибки, которые были немедленно исправлены руководством, тогда как другие случаи все еще оспариваются. В ходе своей текущей работы Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления осуществляет проверку случаев продолжительного отпуска по болезни.

76. В ходе своей текущей работы Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления осуществляет проверку случаев продолжительного отпуска по болезни с целью установить, имеют ли сотрудники право брать такой отпуск за счет Организации. Следует укрепить механизмы внутреннего контроля в этой области, с тем чтобы

В ходе своей текущей работы Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления осуществляет проверку случаев продолжительного отпуска по болезни.

предотвратить случаи подлога и злоупотребления. Отдел и Группа по проведению расследований будут и впредь предпринимать усилия с целью обеспечить принятие мер для достижения этой цели.

Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций

77. В качестве первого шага к созданию собственного механизма внутренней ревизии Постоянный комитет Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ОПФПООН) на своей 177-й сессии 10-14 июля 1995 года рекомендовал выделить на двухгодичный период 1996-1997 годов бюджетные ассигнования для создания такого механизма. УСВН считает, что

предусмотренная сумма недостаточна, если учитывать масштабы деятельности и сопряженный с ней риск, и оно продолжит диалог с секретариатом и руководящими органами ОПФП по данному вопросу.

Управление Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по делам
беженцев

78. См. пункты 44-46 выше.

Управление денежной наличностью

79. В целом следует и далее укреплять контроль за денежной наличностью, включая физическую безопасность, и совершенствовать управление денежной наличностью. В результате многих аудиторских проверок были выявлены проблемы, которые заключались в том, что кассиры выплачивали средства по выданным частными лицами чекам (даже чекам продавцов) из находящихся в их распоряжении фондов, выверка наличности проводилась нерегулярно, старые выверенные проводки не проплачивались, расчеты по авансовым выплатам в течение долгого периода времени не производились и неправильно производилась проводка расписок в получении денежной наличности по кредиту счетов. Проверка СООНО позволила вскрыть недостатки в контроле за кассовыми фондами подотчетных сумм, например, доступ к кассовым фондам не контролировался, незамедлительное подтверждение доставки наличности в сектора не производилось и главный сотрудник по финансовым вопросам не обеспечивал контроль. Кроме того, была отмечена нехватка наличных средств, подотчетных главному кассиру.

Функции, связанные с правом подписи и
утверждения

80. Серьезные проблемы, в результате которых Организация понесла убытки, примерно в 30 процентах случаев были обусловлены невыполнением сотрудниками, имеющими право подписи и визирования, предписываемых им функций. В выводах Отдела ревизии и консультирования по вопросам управления указывалось, что почти в 50 процентах случаев речь идет о невыполнении существующих правил,

положений и инструкций. Во многих случаях эти должностные лица игнорировали

В выводах Отдела ревизии и консультирования по вопросам управления указывалось, что почти в 50 процентах случаев речь идет о невыполнении существующих правил, положений и инструкций.

существующие меры контроля. Некоторые должностные лица, имеющие право подписи, не были осведомлены о соответствующих правилах, положениях и административных инструкциях. Во многих случаях выплаты санкционировались без подтверждающих документов. В ряде случаев должностным лицам было известно, что определенные расходы неправомерны из-за недостаточности средств или конкретных правил и инструкций, запрещающих такие расходы. Если администрация не примет

специальных мер для упорядочения работы должностных лиц, имеющих право подписи и визирования, Организация не сможет получить реальной отдачи от затрачиваемых ею денежных средств.

81. Следует отметить, что по итогам проведенной Отделом ревизии и консультирования по вопросам управления проверки местных отделений Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и его деятельности по программам Верховный комиссар издала меморандум, в котором она призвала представителей УВКБ соблюдать принципы ответственности и подотчетности. Она вновь указала, что каждый сотрудник несет личную ответственность за соблюдение правил, директивных положений и процедур, регулирующих финансовые, административные и программные вопросы в их отделениях на местах, включая эффективный контроль в целях предотвращения убытков или неправильного использования активов УВКБ, а также за принятие безотлагательных и эффективных мер в тех случаях, когда неудовлетворительная работа партнеров по осуществлению программ ставит под угрозу достижение их целей.

Сэкономленные и возмещенные средства

82. Благодаря выполнению рекомендаций Отдела ревизии и консультирования по вопросам управления и осуществлению мер по устранению недостатков в течение отчетного периода потенциальная сумма сэкономленных или возмещенных средств составила более 16 млн. долл. США. Общая сумма уже сэкономленных или возмещенных средств составляет

**Благодаря выполнению рекомендаций
Отдела ревизии и консультирования
по вопросам управления и
осуществлению мер по устранению
недостатков в течение отчетного
периода потенциальная сумма
сэкономленных или возмещенных
средств составила более 16 млн. долл.
США.**

почти 4 млн. долл. США. Подробная разбивка этой суммы приводится во вставке после пункта 17.

В. Расследование

83. В период с 15 ноября 1994 года по 30 июня 1995 года Группа по проведению расследований получила 63 жалобы и провела 16 расследований. Ниже приводится краткая информация о результатах основных расследований.

Расследование факта хищения 3,9 млн. долл. США в ЮНОСОМ

84. Доклад о ходе расследования (A/49/843) и мерах по определению ответственности за хищение 3,9 млн. долл. США в ЮНОСОМ был представлен Генеральным секретарем Генеральной Ассамблее 2 февраля 1995 года (см. пункты 39-41 выше).

Расследование заявлений о нарушениях, совершаемых сотрудниками БАПОР

85. Группа УСВН, в состав которой входили два ревизора, провела расследование по заявлению одного из государств-членов о том, что подрядчик, нанятый для осуществления экспериментального ирригационного проекта, перевел в общей сложности 110 000 долл. США на частные банковские счета Директора Управления проектов и разработок БАПОР. Группа установила, что этот сотрудник БАПОР: а) хранил на своем частном банковском счете 100 000 долл. США, согласился выполнять функции кассира подрядчика и не информировал Администратора об этой договоренности, достигнутой в частном порядке; б) скрыл информацию о своей потенциальной личной выгоде от реализации проекта; с) потребовал от донора выплаты взноса для финансирования второго этапа проекта, заведомо зная, что главное условие такой выплаты — завершение первого этапа проекта — не было соблюдено; и d) не обеспечил надлежащего учета и отчетности. УСВН сделало вывод, что указанный сотрудник совершил проступок, и рекомендовало применить к нему меры дисциплинарного воздействия. УСВН также пришлось к выводу, что, хотя контроль за осуществлением проекта был неудовлетворительным, какие-либо факты, свидетельствующие о совершении БАПОР как учреждением того или иного нарушения, отсутствуют. В своем докладе от 6 января 1995 года Объединенный

дисциплинарный комитет БАПОР рекомендовал уволить указанного сотрудника в дисциплинарном порядке за «серьезный проступок». Эта рекомендация была незамедлительно выполнена Генеральным комиссаром БАПОР.

Расследование сообщений о присвоении
средств Организации Объединенных Наций в
сувенирном магазине

86. Основным объектом расследования была деятельность сувенирного магазина в период с января 1992 года по июнь 1994 года. Расследование показало, что за истекший двухгодичный период (1992-1993 годы) чистые поступления сувенирного магазина снизились по сравнению с двухгодичным периодом 1990-1991 годов на 57 процентов, при этом был обнаружен ряд случаев, когда набранный на контрактной основе персонал действовал в обход процедур сувенирного магазина. Это заставило УСВН усомниться в компетентности руководства и адекватности надзора со стороны службы коммерческой деятельности, которая курирует сувенирный магазин. В доклад вошло 27 рекомендаций в адрес службы, которые можно сгруппировать по следующим направлениям: а) провести углубленный анализ поступлений и расходов сувенирного магазина и представить результаты этого анализа УСВН; б) усовершенствовать процедуры подготовки счетов, заказов, инспекционных и приемных ведомостей; в) соблюдать положения внутреннего регламента сувенирного магазина; и д) обеспечить физическое присутствие административного сотрудника службы в сувенирном магазине для более строгого контроля за работой персонала, набранного на контрактной основе. Служба согласилась с рекомендациями УСВН, но выразила несогласие относительно объема нехватки товарно-материальных запасов. Применяв другие расчетные процедуры, служба произвела повторную калькуляцию недостачи и получила менее высокую цифру, которая, по ее утверждению, не превышает действующих в торговле норм. Сейчас УСВН изучает методику расчетов, применявшуюся службой. Служба рассматривает новые варианты функционирования сувенирного магазина, включая передачу всего предприятия фирме-подрядчику или привлечение для найма рабочей силы посредника, имеющего опыт в сфере розничной торговли.

Расследование присвоения и мошеннической
инкассации дорожных чеков

87. Продолжалась работа по иску, возбужденному в предыдущий отчетный период в связи с присвоением дорожных чеков на сумму 28 000 долл. США младшей сотрудницей по оформлению путевых документов Административной канцелярии Специальной комиссии Организации Объединенных Наций (ЮНСКОМ). В результате сотрудничества между УСВН, УПВ и правоохранительными органами города Нью-Йорка в марте 1995 года бывшая сотрудница была признана виновной в присвоении средств Организации Объединенных Наций на сумму 28 000 долл. США. Ожидая приговора Верховного суда штата Нью-Йорк, бывшая сотрудница завершает выполнение своего обязательства полностью возместить Организации Объединенных Наций недостачу. 6 июля 1995 года было выплачено частичное возмещение в размере 15 000 долл. США, а остаток будет выплачен к октябрю 1995 года.

88. Основываясь на собранных УСВН доказательствах и подготовленных им материалах, администрации Организации Объединенных Наций удалось пойти дальше чисто административных мер — увольнения сотрудницы в дисциплинарном порядке. В сотрудничестве с местными правоохранительными органами ей удалось добиться признания сотрудницы виновной в совершении уголовного правонарушения и впервые полностью взыскать через суд незаконно присвоенные сотрудницей средства. Это убедительное доказательство того, что в настоящее время администрация Организации Объединенных Наций

Опираясь на собранные УСВН доказательства, Организации Объединенных Наций удалось добиться признания сотрудницы, виновной в совершении уголовного правонарушения, и полностью взыскать незаконно присвоенные средства.

решительно настроена добиваться через суд наказания виновных и возмещения своих средств. Это должно послужить серьезным сдерживающим фактором для будущих нарушителей.

Расследование по обвинению в
злоупотреблении служебным положением в
МНООНС

89. УСВН провело расследование по обвинению в злоупотреблении одним из старших руководителей МНООНС своим служебным положением, что выразилось в следующем: а) сотрудница, с которой он поддерживал близкие, личные отношения, была назначена на должность административного сотрудника, непосредственно подотчетного ему; б) на основании фиктивного описания должностных функций ей была предоставлена специальная должностная надбавка; с) были отмечены проявления фаворитизма; d) все эти факты подрывали моральный дух сотрудников подразделения. УСВН пришло к выводу, что руководитель не нарушил никаких действующих правил. Оно установило также, что квалификация административного сотрудника и выполнение ею своих служебных обязанностей были удовлетворительными. Вместе с тем УСВН поставило вопрос о правильности оценки руководителем ситуации и эффективности его действий в условиях, когда его можно было заподозрить в фаворитизме, порождавшем в подразделении чувство недовольства. В конечном итоге под давлением Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения руководитель перевел административного сотрудника в другое подразделение в составе Миссии. УСВН рекомендовало Управлению людских ресурсов рассмотреть вопрос о расширении правила 104.10с Правил о персонале, чтобы распространить его действие на такие близкие или интимные отношения, как любовные и дружеские связи. В настоящее время это правило предусматривает, что сотрудники, находящиеся в родственных отношениях с другими сотрудниками, приходящимися им отцом, матерью, сыном, дочерью, братом или сестрой, мужем или женой, «i) не назначаются на выше- или нижестоящие должности в системе субординации, распространяющиеся на сотрудников, с которыми они находятся в родственных отношениях; ii) лишаются права участвовать в процессе принятия или рассмотрения административных решений, затрагивающих статус или права сотрудников, состоящих с ними в родственных отношениях».

Рекомендуемая поправка состоит в том, чтобы расширить действие этого правила, распространив его на сотрудников, находящихся в таких близких или интимных отношениях, как любовные и дружеские связи. Как следствие современных сдвигов в обществе в целом все большее число сотрудников вступает в такого рода отношения, которые порождают столь же глубокое чувство привязанности, что и семейные узы. Поправка даст администрации возможность рассматривать те или иные злоупотребления, порожденные этими несемейными отношениями. Помощник Генерального секретаря по Управлению людскими ресурсами согласился начать процесс по внесению в правило 104.10с Правил о персонале рекомендуемой поправки.

90. Как отметило УСВН, обеспечение стандартов добросовестности и справедливости при назначениях, продлении контрактов и предоставлении специальной должностной надбавки применительно к миссиям по поддержанию мира стало более насущной задачей, поскольку Управление людских ресурсов делегировало Отделу управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения больше полномочий в этих вопросах. Оно рекомендовало далее, чтобы каждая специальная миссия осуществляла более строгий надзор и контроль за распределением должностей в своих организационных подразделениях. Заместитель Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира согласился с содержащимися в докладе рекомендациями, объявив о своем намерении направить главным административным сотрудникам миссий записку, с тем чтобы обратить их внимание на поднятые в докладе вопросы. 18 мая 1995 года Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения разослал всем миссиям новые руководящие принципы, включая критерии и процедуры предоставления специальных должностных надбавок. Миссиям было предложено учредить местные комиссии, которые рассматривали бы подаваемые им представления на специальные должностные надбавки, и направлять на рассмотрение и утверждение Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения рекомендации этих комиссий.

Взыскание средств

91. С бывшей сотрудницы, присвоившей дорожные чеки, была взыскана сумма в размере 15 000 долл. США (см. пункты 87 и 88 выше). Остаток в размере 13 000 долл. США будет выплачен к октябрю 1995 года. Эти цифры отражены во вставке, следующей после пункта 17.

92. Следует отметить, что определенная часть следственной работы за отчетный период была проделана персоналом Отдела ревизии и консультирования по вопросам управления или при его поддержке; это говорит о расширении применения всеми подразделениями УСВН комплексного подхода к службам внутреннего надзора.

С. Инспекция

93. Наряду с инспекцией Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения, о которой говорилось в пунктах 22-24 выше, была проведена также обзорная инспекция в Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД). Результаты и выводы инспекции в ЮНКТАД представлены на рассмотрение администрации ЮНКТАД. В них проводится мысль о том, что штаты секретариата ЮНКТАД раздуты, с перекосом в пользу верхнего эшелона, и что функциональным обязанностям отделов и их подразделений недостает четкого разграничения — вплоть до того, что становится расплывчатым сам принцип подотчетности. В них проводится также мысль о том, что организационную структуру необходимо рационализировать, уменьшив число отделов, с тем чтобы всесторонне использовать существующую взаимодополняемость. Кроме того, инспекция позволила выявить недостатки в административных службах и наличие слабых мест в надзорных механизмах на уровне составления, осуществления, координации и оценки программ. Инспекция также позволила внести предложения о мерах по исправлению создавшегося положения. Что касается вопроса существа, то инспекция подошла к этой проблеме с точки зрения структуры программы ЮНКТАД и ее ориентации в новом международном контексте.

Д. Наблюдение

94. Функция наблюдения за исполнением программ была дополнительно усилена, с тем чтобы

превратить ее в более полезный инструмент управления. С этой целью была создана более транспарентная и эффективная система сбора информации для нужд надзора, особенно в отношении изменений, вносимых в процессе осуществления бюджета по программам, и причин этих изменений. Причины таких отступлений от запланированных обязательств, как модификации, отсрочки, прекращение одних мероприятий и проведение дополнительных по инициативе Секретариата, в настоящее время уточняются и заносятся в базу данных. В то же время наблюдение и самооценка будут рассматриваться в качестве органической части обязанностей по административному надзору, что требует постоянной подготовки данных и аналитической информации о ходе осуществления и полученных результатах, включая использование в соответствующих случаях аттестационных показателей. Для ориентации руководителей программ готовятся общие руководящие принципы определения такого рода функций по административному надзору, включая разработку аттестационных показателей. Осуществление этих руководящих принципов будет регулярно контролироваться с тем, чтобы проверять, как руководители программ в рамках всей Организации собирают и составляют информацию по своим программам с целью оценки их реализации, анализа результативности работы, повышения экономичности и эффективности осуществления и создания надлежащих механизмов административной подотчетности. Такая информация станет неотъемлемой частью отчетности об исполнении программ за двухгодичный период, представляемой государствам-членам.

Е. Оценка

Углубленная оценка операций по
поддержанию мира: начальный этап

95. В заключительном докладе (E/AC.51/1995/2 и Corr.1) рассматривается состояние выполнения вынесенных в промежуточном докладе за 1994 год рекомендаций, касающихся способности Организации Объединенных Наций извлекать уроки из опыта проведения операций по поддержанию мира и ее оперативных возможностей действовать по шести основным направлениям работы комплексных миссий: информация, избирательный

процесс, репатриация, права человека, гражданская полиция и военный компонент. Кроме того, в заключительном докладе содержится обзор общего руководства операциями по поддержанию мира, их координация и их гуманитарных и гражданско-административных аспектов, операций по поддержанию мира, равно как и шести вспомогательных функций: планирования, финансирования, комплектования штатов, материально-технического обеспечения, закупок и обучения персонала. (См. также пункты 18 и 19 выше.)

96. На своей тридцать пятой сессии Комитет по программе и координации обсудил заключительный доклад об углубленной оценке начального этапа операций по поддержанию мира, дал высокую оценку этому докладу и одобрил рекомендации 1-3, 6-8 и 13-19. Комитет выразил мнение, что рекомендации относительно прав человека и гуманитарных аспектов операций по поддержанию мира «нуждаются в дальнейшем изучении соответствующими межправительственными органами» (A/50/16, пункт 264). Две рекомендации, касающиеся обучения персонала, были приняты с оговорками. Что касается информационных аспектов операций по поддержанию мира, то Комитет был поставлен в известность о том (пункт 261d), что Генеральный секретарь выступает против рекомендации УСВН относительно возложения ответственности за информационный компонент на Департамент операций по поддержанию мира. Комитет рекомендовал Генеральному секретарю «принять все необходимые меры по оказанию адекватной поддержки этой сфере» (пункт 266).

Углубленная оценка программы по
окружающей среде

97. Общая направленность рекомендаций заключалась в том, чтобы переориентировать деятельность ЮНЕП путем укрепления ее партнерских отношений с другими организациями, входящими и не входящими в систему Организации Объединенных Наций, при должном учете ее роли как глобальной программы по окружающей среде. Группа оценки произвела обзор всего диапазона деятельности ЮНЕП. В докладе содержался общий обзор организационного аспекта ЮНЕП, однако в силу ограниченности места анализ поставленных вопросов приводился только в тех случаях, когда необходимо было охарактеризовать проблемы и вынести рекомендации.

98. Конкретные рекомендации касались каталитической роли ЮНЕП применительно к новым экологическим вопросам; возложенной на ЮНЕП координации программ в области окружающей среды в рамках системы Организации Объединенных Наций; выделения ресурсов на программную деятельность ЮНЕП; достоверности научных оценок; координации деятельности по оценке состояния окружающей среды в рамках ЮНЕП; упразднения служб экологической оценки ЮНЕП в тех случаях, когда такие службы заменены другими подразделениями; доступа к научным данным; национальных органов по информации о состоянии окружающей среды; единой системы показателей; содействия координации усилий по выполнению международных соглашений в области окружающей среды; всеобъемлющей базы данных по национальным и международным правовым нормам в области охраны окружающей среды; вспомогательных услуг, оказываемых секретариатам органов по осуществлению конвенций; ресурсов для подпрограммы «Право окружающей среды и соответствующие учреждения»; ориентации деятельности ЮНЕП на создание потенциала; оценки потребностей в области создания потенциала; роли ЮНЕП в подготовке кадров по проблемам окружающей среды; стратегии в области сбора экологической информации; информационных услуг, предоставляемых ЮНЕП руководящим работникам;

материалов ЮНЕП для общественной информации; передачи региональным отделениям функций по осуществлению программ; поддержки основных групп; мобилизации ресурсов; исследования УСВН по вопросу о результатах недавней реорганизации в ЮНЕП.

99. На своей тридцать пятой сессии Комитет обсудил доклад об углубленной оценке ЮНЕП (A/50/16, пункты 242-248), выразил признательность за подготовку качественного и всеобъемлющего доклада, заявил, что он в целом согласился с изложенной в докладе основной идеей и одобрил его рекомендации с учетом различных точек зрения, высказанных делегациями в ходе обсуждений, и последующих мнений членов Совета управляющих ЮНЕП (пункт 246). В решении 18/5 Совет управляющих ЮНЕП принял к сведению вышеназванный доклад и выводы Комитета по этому докладу, а также просил Директора-исполнителя принять надлежащие меры.

Добавление

Надзорная деятельность за период с 1 августа по 14 ноября 1994 года

А. Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления

1. Мероприятия ОРКУ за период с 1 августа по 14 ноября 1994 года

Сектор	Новые задания	Ревизионные отчеты с рекомендациями, выпущенные за тот же период	Рекомендации, вынесенные за тот же период
Центральных учреждений	2	6	12
Полевых операций	2	-	-
Операций по поддержанию мира	7	28	264
По вопросам ИМИС/правления	2	2	18
Европейский	12	12	125
УВКБ	7	11	97
Африканский	2	2	15
ЮНОСОМ II	—	19	65
Итого	34	80	596

1. Финансовые последствия

	Общее число рекомендаций	Установленная и рекомендованная сумма (В тыс. долл. США)	Реализованная сумма
Возмещение переплаченных сумм	17	3 031	1 896
Предупреждение переплаты	3	398	120
Сокращение фактических расходов	4	407	
Предотвращение чрезмерных и/или неоправданных расходов	3	211	102
Реализованные дополни-тельные поступления	2	434	134
Возмещение незаконно-присвоенных сумм	—	—	—
Итого	29	4 481	2 252

В. Группа по проведению расследований

За период с 1 августа по 14 ноября 1994 года Группа получила семь жалоб и провела девять расследований, в том числе по двум жалобам, поступившим в предыдущий отчетный период. Начальник Группы и четыре сотрудника категории специалистов прошли обучение по программе повышения квалификации, которая проводилась Академией Генерального инспектора для следователей по уголовным делам и Федеральным центром по подготовке работников правоохранительных органов в Глинко (штат Джорджия, США). Проведя расследование сообщений о случаях возможных нарушений действующих правил и положений, административных просчетов, проступков, разбазаривания ресурсов и злоупотребления должностным положением, Группа по проведению расследований вынесла рекомендации по следующим моментам:

- а) нехватка средств связи и оборудования для электронной обработки данных в ЮНТАК;
- б) сообщение о краже топлива и сборных конструкций в ЮНТАК;

- с) жалобы со стороны персонала Центральные учреждений и Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве.

Оценивая потенциальные возможности для подлога и других нарушений, Группа провела углубленное расследование всех платежей, произведенных одному из подрядчиков, организующих транспортное обслуживание, и в итоге добилась возмещения средств в размере 2,3 млн. долл. США. Кроме того, вместе с другими подразделениями Секретариата Группа участвовала в рассмотрении обстоятельств иска на сумму 16,5 млн. долл. США, возбужденного этим подрядчиком. Благодаря этим усилиям окончательная сумма выплат по данному иску была сокращена до 9,6 млн. долл. США.

С. Прочая надзорная деятельность

Поскольку деятельность по контролю, инспектированию и оценке за период с 1 августа по 14 ноября 1994 года сопряжена с долгосрочными проектами, она надлежащим образом освещена в настоящем докладе.