



Distr.  
GENERAL

A/52/814  
5 March 1998  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия  
Пункты 143 и 153 повестки дня

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ  
СЛУЖБ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА

УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ

Записка Генерального секретаря

1. Во исполнение резолюций Генеральной Ассамблеи 48/218 В от 29 июля 1994 года и 51/221 В от 18 декабря 1996 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить для сведения Генеральной Ассамблеи прилагаемый доклад о проверке использования услуг консультантов, полученный им от заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению содержащиеся в этом докладе выводы, поддерживает вынесенные в нем рекомендации и отмечает также, что для решения упомянутых в нем проблем уже осуществляются или предприняты меры.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Доклад Управления служб внутреннего надзора о проверке  
использования услуг консультантовРезюмеА. Введение

Во исполнение резолюции 51/221 в Генеральной Ассамблее от 18 декабря 1996 года настоящий доклад представляется для подробного освещения вопроса об использовании услуг консультантов и соответствующих контрактных процедур в Организации Объединенных Наций в течение 1996 календарного года.

Согласно имеющейся информации, в 1996 году Организация задействовала 2675 консультантов, из которых 656 были задействованы в Центральных учреждениях, а 2019 – в подразделениях, расположенных вне Центральных учреждений. Гонорары, выплаченные этим консультантам, составили в общей сложности 19,4 млн. долл. США, из которых приблизительно 3,8 млн. долл. США (20 процентов) были выплачены за счет средств регулярного бюджета, а остальная часть, составившая 15,6 млн. долл. США, – за счет средств из внебюджетных источников. Завершение проверки и подготовка настоящего доклада были задержаны по причине трудностей, с которыми столкнулось УСВН при получении данных от департаментов Секретариата и подразделений, расположенных в Центральных учреждениях и вне их, а также и при согласовании неполной, противоречивой или исправленной информации, представленной различными подразделениями.

В. Краткое изложение результатов

В ходе проверки с связи с задействованием консультантов в 1996 году были выявлены различные узкие места в том, что касается внутреннего контроля, и другие недостатки. Большинство этих недостатков обусловлено сохранением практики, отмечавшейся в ходе аналогичных проверок, проводившихся ранее Комиссией ревизоров и УСВН.

По результатам выборочного анализа не было обнаружено фактов задействования консультантов для выполнения работы, осуществлявшейся ранее штатными сотрудниками. Вместе с тем ввиду вскрытых в ходе проверки недостатков в сборе данных и ведении учета нельзя с абсолютной уверенностью утверждать, что такие случаи не имели места. Еще одним связанным с этим недостатком являлось неполное осознание или понимание рядом департаментов-пользователей существенной разницы между консультантами и индивидуальными подрядчиками. Этот недостаток частично обусловлен нечеткостью определений этих групп персонала в действующих инструкциях.

Наиболее важные заключения, сделанные в ходе проверки, излагаются ниже:

- в целом в Секретариате не имелись и не использовались какие-либо надлежащим образом составленные списки кандидатов, которые могли бы служить в качестве основы для выбора отдельных консультантов. Во многих случаях это приводило к такому положению, когда тот или иной консультант задействовался на основе представленного департаментом-пользователем списка, в который была внесена только одна кандидатура, что фактически исключает возможность рассмотрения других, возможно более квалифицированных, кандидатов. Это также означало, что в рамках процесса отбора, частично вследствие нехватки времени, не проводилась предварительная проверка послужного списка и квалификации кандидатов;
- не имелось четких руководящих принципов для определения размера причитающегося консультантам вознаграждения, что приводило к оплате аналогичных услуг по самым различным ставкам;
- в целом составлявшиеся в департаментах ведомости учета консультантов были неточными или неадекватными по другим аспектам, и отмечались признаки того, что установленное различие между консультантами и индивидуальными подрядчиками, вытекающие из содержащихся в действующих административных инструкциях определений, на практике не проводилось. В результате этого учет и отчетность были ненадежными. Возможность использования выделенных на временную помощь или оплату услуг по контрактам средств для привлечения консультантов вследствие классификации консультантов как индивидуальных подрядчиков не могла быть исключена;
- некоторая географическая несбалансированность (определяемая как ситуация, когда в общем числе консультантов, привлекаемых в том или ином месте службы, высок удельный вес граждан относительно небольшого числа стран) была отмечена при найме консультантов в 1996 году 11 подразделениями Секретариата, включая три департамента в Центральных учреждениях, тремя региональными комиссиями, двумя организациями, базирующимися в Найроби, и тремя подразделениями, базирующимися в Европе. Вместе с тем УСВН отмечает, что в большинстве из вышеупомянутых случаев степень географической несбалансированности становится менее ярко выраженной, а набор консультантов из определенных стран становится более оправданным, если не брать в расчет число консультантов, являющихся гражданами страны (или стран региона), в которой (в котором) расположено соответствующее место службы, и если надлежащим образом учитывать экономию, получаемую благодаря найму таких консультантов.

### С. Рекомендации

Для решения упомянутых выше проблем УСВН рекомендует включить во всеобъемлющие руководящие принципы, с просьбой о подготовке которых Генеральная Ассамблея обратилась в своей резолюции 51/226 от 3 апреля 1997 года, следующие элементы, регулирующие привлечение и использование услуг консультантов:

- четкие определения различных типов персонала, нанимаемого Секретариатом на временной и краткосрочной основе, с тем чтобы можно было легко проводить различие между теми, кто привлекается для выполнения консультационных функций, и теми, включая индивидуальных подрядчиков, кто нанимается для выполнения функций штатных сотрудников или других функций, не связанных с оказанием консультационных услуг. В этой связи следует прекратить использование амбивалентного и вызывающего путаницу понятия "Специальное соглашение об услугах", относящегося как к консультантам, так и к индивидуальным подрядчикам;

- детальные процедуры для обеспечения того, чтобы отбор кандидатов для привлечения в качестве консультантов производился объективно, эффективно с точки зрения затрат и на конкурсной основе с должным учетом, где это возможно, необходимости надлежащей географической сбалансированности;

- надлежащим образом разработанный и последовательный подход к определению размера вознаграждения, включая установление и регулярный пересмотр диапазона нормативных ставок;

- положения, предусматривающие составление и регулярное обновление компьютеризированных списков кандидатов для возможного привлечения в качестве консультантов;

- положения, предусматривающие использование в рамках всего Секретариата Комплексной системы управленческой информации (ИМИС) для обеспечения единообразного учета необходимых данных, касающихся консультационных услуг, и облегчения подготовки отчетности, централизованного контроля и анализа таких данных; для этого потребуются приложить значительные усилия для согласования данных до создания общемировой базы данных.

## СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ . . . . .	1 - 5	6
II. ЧИСЛО КОНСУЛЬТАНТОВ, НАНЯТЫХ В 1996 ГОДУ, И СВЯЗАННЫЕ С НИМИ РАСХОДЫ . . . . .	6 - 7	7
III. НАБОР КОНСУЛЬТАНТОВ ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ФУНКЦИЙ ШТАТНОГО ПЕРСОНАЛА . . . . .	8 - 10	9
IV. СОСТАВЛЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СПИСКОВ . . . . .	11 - 14	9
V. ПРОВЕРКА ИНФОРМАЦИИ О КАНДИДАТАХ . . . . .	15	10
VI. РАЗДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ . . . . .	16	11
VII. РАЗМЕР ВОЗНАГРАЖДЕНИЯ . . . . .	17 - 21	11
VIII. ГЕОГРАФИЧЕСКАЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ . . . . .	22 - 24	13
IX. ВЕДЕНИЕ ВЕДОМОСТЕЙ УЧЕТА . . . . .	25 - 31	14

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад был подготовлен в ответ на резолюцию 51/221 В Генеральной Ассамблее от 18 декабря 1996 года, в которой к Генеральному секретарю была обращена просьба "в связи с пунктами 25–31 доклада Консультативного комитета [по административным и бюджетным вопросам] представить через Управление служб внутреннего надзора доклад об использовании консультантов и соответствующих контрактных процедур в Организации Объединенных Наций в течение 1996 календарного года". В своем втором докладе о бюджете по программам на 1996–1997 годы (A/51/7/Add.1) Консультативный комитет, в частности, отметил, что ему необходимо получить информацию "о числе лиц, если таковые имелись, нанятых в качестве консультантов для выполнения работы, выполнявшейся ранее штатными сотрудниками".

2. В силу причин, которые обсуждаются в пунктах 6 и 7 ниже, УСВН не смогло получить точные данные о числе консультантов, нанимавшихся Организацией Объединенных Наций в течение 1996 года, и о связанных с ними расходах. Согласно имеющейся информации, в 1996 году Организация задействовала 2675 консультантов, из которых 656 были задействованы в Центральных учреждениях, а 2019 – в подразделениях, расположенных вне Центральных учреждений. Гонорары, выплаченные этим консультантам, составили в общей сложности 19,4 млн. долл. США, из которых приблизительно 3,8 млн. долл. США (20 процентов) были выплачены за счет средств регулярного бюджета, а остальная часть, составившая 15,6 млн. долл. США, – за счет средств из внебюджетных источников. Кроме того, были наняты шесть институциональных, или корпоративных, консультантов, общие расходы в связи с привлечением которых составили 0,3 млн. долл. США.

3. Хотя первоначально основное внимание в рамках проверки уделялось "консультантам" и "участникам консультативных совещаний", определение которых приводится в административной инструкции ST/AI/296, она была расширена для того, чтобы охватить также два других используемых Секретариатом Организации Объединенных Наций регулярных источника консультационных услуг: "экспертов, выполняющих конкретную миссию", и "институциональных, или корпоративных, подрядчиков", определения которых приводятся соответственно в административных инструкциях ST/AI/297 и 327. Проверку проводили две отдельные группы, одна из которых сосредоточила внимание на экспертах, выполняющих конкретную миссию, задействовавшихся бывшим Департаментом по поддержке развития и управленческому обеспечению, а другая – на консультантах, участниках консультативных совещаний и институциональных, или корпоративных, подрядчиках, задействовавшихся другими подразделениями Секретариата, расположенными в Центральных учреждениях и вне их.

4. В своей резолюции 51/226 от 3 апреля 1997 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря "подготовить не позднее конца 1997 года всеобъемлющие руководящие принципы в отношении круга ведения (включая цели, целевые показатели и даты выполнения мероприятий), отбора, найма и продления контрактов консультантов и обеспечения транспарентности и объективности процесса отбора". В ответ на эту резолюцию Управление людских ресурсов (УЛР) учредило рабочую группу для формулирования испрошенных руководящих принципов. По приглашению этой рабочей группы представители УСВН участвовали в некоторых из ее заседаний.

5. Проект настоящего доклада был представлен Управлению людских ресурсов 17 октября 1997 года. Пересмотренный проект, отражающий неофициальные замечания, полученные впоследствии от УЛР, был представлен Департаменту по вопросам управления 9 декабря 1997 года. Меморандумом от 30 января 1998 года заместитель Генерального секретаря по вопросам управления препроводил замечания Контролера, помощника Генерального секретаря по

людским ресурсам и руководителя Проекта создания комплексной системы управленческой информации (ИМИС). Эти замечания были приняты во внимание при завершении подготовки настоящего доклада. В качестве общего замечания Департамент по вопросам управления заявил, что "в целом представляется, что сбор данных вызывает обеспокоенность". УЛР заявило, что вопрос об использовании услуг консультантов будет рассматриваться в контексте созданной Генеральным секретарем Целевой группы по управлению людскими ресурсами и что следует надеяться, что "в окончательном докладе этой целевой группы будет отражена оптимальная практика, касающаяся отбора и использования услуг консультантов, представляющих как частный, так и государственный сектор". УСВН разделяет обеспокоенность по поводу надежности имеющихся данных, но желает указать на необходимость того, чтобы решением выявленных проблем в области учета и представления связанных с консультантами данных занимался Департамент по вопросам управления, что разъясняется в нижеследующих пунктах.

## II. ЧИСЛО КОНСУЛЬТАНТОВ, НАНЯТЫХ В 1996 ГОДУ, И СВЯЗАННЫЕ С НИМИ РАСХОДЫ

6. УСВН столкнулось с трудностями при получении точной информации о числе консультантов, нанимавшихся Организацией Объединенных Наций в течение 1996 года, и о связанных с ними расходах. Просьбы о представлении такой информации были отдельно направлены в начале проведения проверки Управлению людских ресурсов, Управлению по планированию программ, бюджету и счетам (УППБС) и другим подразделениям Секретариата, расположенными как в Центральных учреждениях, так и вне их. Анализ данных, полученных в ответ на направленные УСВН запросы, обнаружил следующие недостатки:

а) представленные УЛР данные, которые были получены УСВН в нескольких различных вариантах, были подготовлены с помощью ИМИС. Они охватывали лишь консультантов, нанятых департаментами и подразделениями в Центральных учреждениях, поскольку в 1996 году ИМИС еще не функционировала в заграничных подразделениях. Согласно последнему варианту этих данных, в течение 1996 года в Центральных учреждениях нанимались 532 индивидуальных консультанта (исключая институциональных, или корпоративных, подрядчиков), с которыми было заключено 656 отдельных специальных соглашений об услугах и общие расходы в связи с привлечением которых составили 5,9 млн. долл. США. В ответ на отдельный запрос УЛР указало, что в дополнение к этой сумме в 1996 году в Центральных учреждениях было израсходовано 0,3 млн. долл. США в связи с привлечением шести институциональных, или корпоративных, консультантов;

б) представленные УППБС данные показывали суммы, проведенные по счетам в Центральных учреждениях в качестве расходов на оплату услуг консультантов, понесенных в 1996 году департаментами и подразделениями в рамках Секретариата в целом. УСВН отметило существенные различия между этими данными и данными, представленными УЛР и подразделениями, расположенными вне Центральных учреждений. Эти различия частично объясняются: i) тем фактом, что, как указало УППБС, в представленных им данных не учитываются расходы на оплату услуг консультантов, отнесенные на счет фондов технического сотрудничества; ii) ошибочным учетом заграничными подразделениями данных, касающихся индивидуальных подрядчиков; или iii) различиями в использованных соответствующими подразделениями методах получения данных, учтенных в рамках ИМИС, или из других источников. Поэтому отдельные наборы данных не могли быть сопоставлены и подтверждены;

с) представленные расположенными вне Центральных учреждений департаментами и подразделениями данные, которые не были учтены с помощью ИМИС, содержались в таблицах

разного формата и включали подробные списки (без итоговых величин) отдельных фамилий с указанием соответствующих анкетных данных и данных о расходах. Эти таблицы должны были содержать – но не всегда содержали – такую информацию, как данные об общей сумме выплаченных гонораров и название статьи, по которой были проведены соответствующие расходы по каждому из перечисленных консультантов. Более того, в некоторых случаях консультанты и индивидуальные подрядчики перечислялись в одной и той же таблице без четкого проведения различий между ними в каждом случае. Эти недостатки сделали трудным определение общего числа консультантов, нанятых в 1996 году вне Центральных учреждений, и общей суммы связанных с ними расходов;

d) данные, представленные УЛР и различными подразделениями, расположенными вне Центральных учреждений, свидетельствовали о том, что в ряде случаев с одним и тем же консультантом заключались два или более специальных соглашения об услугах, однако сведения о том, были ли неоднократно привлекавшиеся консультанты в каждом конкретном случае задействованы в рамках одного и того же или разных проектов, не приводились. УСВН отметило отсутствие разработанных подходов или процедур, которыми департаменты-пользователи и кадровые службы могли бы руководствоваться в упомянутых случаях при учете и представлении данных о числе консультантов, нанимаемых в каждом году. Отсутствие таких подходов или процедур приводит к возникновению расхождений при определении числа консультантов, привлекаемых каждым департаментом в каждом году. По мнению УСВН, каждый новый проект, связанный с консультационными услугами, должен учитываться отдельно, даже в тех случаях, когда одно и то же лицо привлекается в рамках двух или более проектов. Вместе с тем случаи заключения с одним и тем же консультантом двух или более специальных соглашений об услугах, относящихся только к одному проекту, следует рассматривать как разовое привлечение консультанта.

УСВН рекомендует предусмотреть в рамках предлагаемых новых руководящих принципов надлежащую процедуру для обеспечения точного учета числа консультантов, задействованных Секретариатом в каждом году, и представления точных данных о числе таких консультантов посредством: а) надлежащего учета случаев заключения в конкретном году двух или более специальных соглашений об услугах с одним и тем же лицом, б) строгого соблюдения требований проводить различие между консультантами и индивидуальными подрядчиками, а также с) прекращения использования термина "соглашение о специальных услугах" применительно к консультантам и индивидуальным подрядчикам (АН97/28/3/001).

7. Ввиду перечисленных в предыдущем пункте недостатков данных УСВН попыталось добиться от соответствующих подразделений представления отсутствующих и пересмотра и исправления имеющихся данных, однако его усилия не привели к получению удовлетворительных результатов, а лишь существенно задержали завершение проверки. По этой причине точное определение числа консультантов, нанятых в 1996 году, и суммы связанных с ними расходов на основе имеющихся данных не представлялось возможным. В связи с упомянутыми выше трудностями со сбором данных УЛР сообщило УСВН, что оно намеревается обсудить этот вопрос со всеми подразделениями для обеспечения соблюдения ими разработанных УЛР руководящих принципов в отношении сбора данных.

### III. НАБОР КОНСУЛЬТАНТОВ ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ФУНКЦИЙ ШТАТНОГО ПЕРСОНАЛА

8. Учитывая обеспокоенность, выраженную Генеральной Ассамблеей в связи с этим вопросом, в ходе проверки был проведен обзор для определения того, привлекаются ли консультанты для выполнения работы, которая ранее выполнялась штатным персоналом Секретариата, и насколько



широко используется такая практика. В ходе обзора не было выявлено ни одного определенного случая набора консультантов для выполнения такой работы.

9. Помимо прочих процедур группа ревизоров проанализировала описания должностных функций индивидуальных консультантов и штатных сотрудников в одних и тех же подразделениях, но не выявила ни одного случая, когда порученные консультантам функции ранее выполнялись бы штатным персоналом. Вместе с тем ввиду вскрытых в ходе проверки недостатков в сборе данных и ведении учета нельзя с абсолютной уверенностью утверждать, что такие случаи не имели места.

10. Еще одним связанным с этим недостатком является неполное осознание или понимание рядом департаментов-пользователей существенной разницы между консультантами и индивидуальными подрядчиками. Этот недостаток частично обусловлен нечеткостью определений этих групп персонала в действующих инструкциях. Как указано в других разделах настоящего доклада, отличие индивидуальных подрядчиков от консультантов состоит в том, что подрядчики нанимаются для выполнения функций штатного персонала, но при этом, как и в случае консультантов, с ними заключаются специальные соглашения об услугах (ССУ). УСВН отметило, что использование ССУ на протяжении ряда лет для набора и консультантов, и подрядчиков послужило отчасти причиной стирания существенного различия между этими двумя группами персонала, причем до такой степени, что и в департаментах-пользователях, и в кадровых службах обычной практикой стало использование термина "ССУ" вместо терминов "консультанты" или "индивидуальные подрядчики" применительно и к консультантам, и к подрядчикам или и к тем и другим вместе.

#### IV. СОСТАВЛЕНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СПИСКОВ

11. В ходе проверки было установлено, что, за исключением указанных ниже случаев, списки персонала не составлялись и не использовались в качестве стандартного инструмента для выявления и отбора квалифицированных кандидатов на место консультантов. Непосредственной причиной этого недостатка является отсутствие в соответствующих административных инструкциях конкретного указания на необходимость ведения таких списков. В результате набор большинства кандидатов производится на основе представляемого департаментом-пользователем списка, в котором значится только один кандидат, что фактически исключает возможность рассмотрения других, возможно более квалифицированных, кандидатов. В ряде случаев это приводит также к отбору кандидатов без должного учета необходимости обеспечения географической сбалансированности (см. пункты 22-24 ниже).

12. ИМИС (первая очередь) включает модуль отчетности, который позволяет вести поиск по стандартным спискам и представлять отчетность с разбивкой по профессиональным группам. Однако нет достаточных сведений о том, что этот модуль регулярно использовался, а соответствующая база данных обновлялась. Кроме того, этот модуль доступен только департаментам и управлениям в Центральных учреждениях, поскольку кадровый модуль ИМИС введен в эксплуатацию пока еще не во всех отделениях за пределами Центральных учреждений.

13. УЛР сообщило УСВН следующее: "Что касается составления списков, ... то следует отметить, что кадровый модуль ИМИС уже введен в эксплуатацию во всех отделениях за пределами Центральных учреждений, за исключением Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА), где его планируется внедрить в феврале 1998 года. Предполагается, что учет данных о квалифицированных кадрах определенных категорий будет обязательным, включая квалифицированные кадры, которые могут использоваться в качестве консультантов. В

этом случае утверждение просьб департаментов о заключении ССУ будет зависеть от наличия соответствующей информации в базе данных ИМИС".

14. Руководитель проекта ИМИС, поддержав идею использования ИМИС для ведения списков консультантов, вместе с тем указал, что, прежде чем полностью задействовать средства ИМИС, "необходимо предпринять ряд шагов".

УСВН рекомендует:

а) пересмотреть нынешние руководящие принципы в отношении привлечения и использования консультантов, предусмотрев ведение стандартных списков и их использование при подборе подходящих кандидатов на место консультантов (АН97/28/3/002);

б) в рамках Комплексной системы управленческой информации (ИМИС) составить и вести предлагаемые списки на основе постоянно обновляемых данных о квалифицированных кадрах, представляемых департаментами-пользователями через Управление людских ресурсов (АН97/28/3/003).

#### V. ПРОВЕРКА ИНФОРМАЦИИ О КАНДИДАТАХ

15. В ходе проверки не было обнаружено практически никаких свидетельств проведения в рамках процесса набора проверки предоставляемых кандидатами на место консультантов сведений о своей квалификации и опыте. Коренная причина этого состоит в том, что надлежащий список кандидатов, квалификация которых была ранее удостоверена, в Секретариате не ведется. Этот недостаток усугубляется тем фактом, что обычно просьбы о привлечении консультантов подаются департаментами-пользователями без надлежащего предварительного уведомления, вследствие чего у сотрудников кадровых служб почти не остается времени для надлежащей проверки и обработки каждой просьбы, включая проверку информации о рекомендуемых кандидатах. Для исправления этой практики, помимо решения основной проблемы, необходимо более

тесное сотрудничество с департаментами-пользователями и более строгое соблюдение ими дисциплины в плане обеспечения достаточного времени для рассмотрения их просьб.

УСВН рекомендует предусмотреть в пересмотренных руководящих принципах в отношении привлечения и использования консультантов требование проверки информации о кандидатах до их приема на работу, за исключением случаев предоставления недорогостоящих консультационных услуг (АН97/28/3/004).

## VI. РАЗДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ

16. Выборочное изучение 37 случаев в Департаменте по поддержке развития и управленческому обеспечению показало, что в 36 из них конкретные кандидаты на место консультантов рекомендовались тем же сотрудником департамента-пользователя, который составлял описание соответствующего круга ведения. Во всех случаях эти рекомендации были без возражений приняты сотрудниками по кадровым вопросам, оформлявшими контракты. Для обеспечения транспарентности в этой области и облегчения работы соответствующих должностных лиц УСВН считает необходимым добавить в имеющиеся руководящие принципы конкретные положения, определяющие соответствующие функции и обязанности сотрудников, подающих и обрабатывающих заявки о наборе консультантов. Сотрудники, подающие заявки, помимо выполнения прочих заданий, должны составлять описания должностных функций или круга ведения, носящие достаточно четкий и всеобъемлющий характер для облегчения процесса подбора подходящих кандидатов и определения надлежащего размера выплачиваемого вознаграждения. В свою очередь сотрудникам, обрабатывающим заявки, необходимо играть более активную роль в этом процессе, а также в обеспечении надлежащего соблюдения применимых правил, подходов и процедур.

УСВН рекомендует предусмотреть в пересмотренных руководящих принципах в отношении привлечения и использования консультантов надлежащее разделение соответствующих функций между сотрудниками, подающими заявки, и сотрудниками, оформляющими контракты, и включить в них четкое определение их соответствующей роли в обеспечении соблюдения применимых правил, подходов и процедур (АН97/28/3/005).

## VII. РАЗМЕР ВОЗНАГРАЖДЕНИЯ

17. В ходе проверки было установлено, что действующие инструкции, помимо того, что они в целом не соблюдаются надлежащим образом, не обеспечивают адекватного руководства и не дают практического ответа на вопрос, как следует определять размер вознаграждения для каждого консультанта. В административной инструкции ST/AI/296 предусматривается, что главными критериями должны являться характер предоставляемых услуг, предположительная продолжительность их предоставления, текущая рыночная ставка вознаграждения за сопоставимую работу и необходимость обеспечения того, чтобы выплачиваемое вознаграждение представляло собой "минимальную сумму, необходимую для получения услуг, требующихся Организации". В той же инструкции предусматривается, что "размер вознаграждения, предлагаемого тому или иному лицу, привлекаемому в качестве консультанта", устанавливается "соответствующей кадровой службой".

18. В ходе проверки было установлено, что из-за общего характера этих положений одинаковые виды услуг оплачивались по самым различным ставкам и во многих случаях эти ставки устанавливались департаментом-пользователем без участия кадровой службы.

19. Что касается консультантов, нанимавшихся в Центральных учреждениях в соответствии с административной инструкцией ST/AL/296, то в одних случаях ставки вознаграждения определялись на основе установленных размеров окладов для сотрудников категории специалистов и выше, а в других случаях они устанавливались на специальной основе, отражая, как утверждалось, текущие рыночные ставки и составляя до 850 долл. США в день.

20. Мы поддерживаем идею применения нормативных ставок и использования шкал окладов Организации Объединенных Наций в качестве основы для определения устанавливаемых размеров вознаграждения. Вместе с тем, по нашему мнению, при установлении размеров вознаграждения следует учитывать не только базовое вознаграждение, но и другие элементы, составляющие совокупный пакет вознаграждения каждого сотрудника, для обеспечения того, чтобы установленные ставки были достаточно конкурентоспособны для привлечения желаемых кандидатов.

21. УЛР сообщило УСВН следующее: "Что касается вопроса вознаграждения, ... то следует разработать гибкий, транспарентный и в то же время последовательный подход, основанный в первую очередь на использовании окладов сотрудников категории специалистов с сохранением возможности повышения верхних границ диапазонов на сумму, отражающую дополнительные элементы вознаграждения, в соответствии с предложением УСВН, т.е. учитывать не только базовое вознаграждение, но и другие элементы совокупного пакета вознаграждения. Ставки вознаграждения консультантов должны также учитывать такие соображения, как конъюнктура на местном рынке труда и конкретный уровень квалификации консультантов. Необходимо также повысить конкурентоспособность ставок вознаграждения консультантов в интересах привлечения высококвалифицированных консультантов, работающих в различных специализированных областях деятельности".

УСВН рекомендует установить и регулярно пересматривать реалистичные диапазоны нормативных ставок вознаграждения консультантов с учетом следующих факторов, которые следует предусмотреть в предлагаемых новых руководящих принципах:

- a) необходимости привлечения в полной мере квалифицированных специалистов при обеспечении как можно большего географического охвата;
- b) необходимости отражения различных рыночных ставок, которые могут преобладать в каждом месте службы для разных категорий консультантов;
- c) необходимости применения ответственными должностными лицами в рамках всего Секретариата последовательного подхода к определению размера вознаграждения каждого консультанта (АН97/28/3/006).

#### VIII. ГЕОГРАФИЧЕСКАЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ

22. С учетом предыдущих замечаний и рекомендаций по данному вопросу, сделанных Генеральной Ассамблеей, Комиссией ревизоров и Управлением служб внутреннего надзора, проверка включала изучение того, насколько соблюдалась политика Организации в отношении географического распределения при наборе консультантов в течение 1996 года. Анализ имеющихся данных говорит о том, что из в общей сложности 2675 консультантов, нанятых Секретариатом за весь 1996 год, 2541 являлись, согласно имеющимся данным, гражданами 137 стран. Из них 1111 (42 процента) представляли 8 стран, и на них приходилось 50 процентов (9,7 млн. долл. США) от общей суммы выплаченных гонораров (19,4 млн. долл. США) как за счет средств из регулярного бюджета, так и из внебюджетных источников.

/...

23. На основе более подробного анализа по местам службы и подразделениям УСВН отметило определенную географическую несбалансированность при найме консультантов 11 подразделениями Секретариата, включая три департамента в Центральном учреждении, тремя региональными комиссиями, двумя организациями, базирующимися в Найроби, и тремя подразделениями, базирующимися в Европе. На упомянутые 11 подразделений приходился 61 процент (1631) от общего числа консультантов, нанятых Секретариатом в 1996 году, и 71 процент (13,7 млн. долл. США) от общей суммы выплаченных гонораров. Из нанятых этими подразделениями 1631 консультанта, представляющего 67 стран, от 43 до 68 процентов приходилось на граждан лишь четырех или даже меньшего числа стран. В Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) на три страны приходилось 63 процента от общего числа нанятых ею консультантов, а в ЭСКЗА 67 процентов приходилось лишь на две страны. Вместе с тем УСВН отмечает, что в большинстве из вышеуказанных случаев степень географической несбалансированности становится менее ярковыраженной, а набор консультантов из определенных стран более оправданным, если не брать в расчет число консультантов, являющихся гражданами страны (или стран региона), в которой (в котором) расположено соответствующее место службы. Например, проверка показала географическую несбалансированность при наборе консультантов в ЭКЛАК, поскольку из нанятых Комиссией 357 консультантов из 27 стран 225 (63 процента) представляли лишь три страны. Однако при более внимательном рассмотрении данных выясняется, что все эти три страны (включая принимающую страну) относятся к региону ЭКЛАК.

24. С учетом этих данных в предлагаемых пересмотренных руководящих принципах необходимо подчеркнуть важное значение обеспечения должной географической сбалансированности при наборе консультантов. Вместе с тем мы не считаем, что принцип географического распределения должен применяться безоговорочно и без учета других факторов, в частности расходов. Путевые расходы, особенно при привлечении консультантов для оказания недорогостоящих услуг, зачастую являются самым крупным компонентом расходов и даже превышают сумму вознаграждения. Поэтому с экономической точки зрения явно выгоднее нанимать консультантов в пределах того же места службы или региона, чем со стороны. Дополнительные расходы, связанные с набором неместных консультантов в целях обеспечения географической сбалансированности, могут зачастую быть неоправданными. Эти соображения, по нашему мнению, должны быть также отражены в предлагаемых пересмотренных руководящих принципах. В тех случаях, когда речь идет о недорогостоящих услугах консультантов, требование в отношении географического распределения не следует применять вовсе в целях повышения эффективности затрат.

УСВН рекомендует включить в пересмотренные руководящие принципы соответствующие положения:

- а) подтверждающие важное значение обеспечения должной географической сбалансированности при наборе консультантов (АН97/28/3/007);
- б) подчеркивающие в то же самое время необходимость соотносить требования в отношении географического распределения с целью обеспечения экономии за счет набора на местной и/или региональной основе (АН97/28/3/008);
- в) предусматривающие нераспространение требования о географическом распределении на недорогостоящие консультационные услуги. Недорогостоящие консультационные услуги следует определить в новых руководящих принципах как те, общая стоимость расходов которых меньше конкретной цифры, которая должна быть установлена в принципах (АН97/28/3/009).

## IX. ВЕДЕНИЕ ВЕДОМОСТЕЙ УЧЕТА

25. Проверка показала, что существующие требования о ведении каждым департаментом-пользователем "текущей ведомости учета всех расходов на консультантов, привлекаемых ими ежегодно", в целом не соблюдаются. Эти ведомости призваны показывать относящиеся к консультантам "расходы по каждому разделу бюджета и по каждому источнику внебюджетных средств для всех программ и прочих счетов", а также содержать информацию о "рабочем задании и его цели, органе или программе, с которыми связана работа, фамилии, гражданстве, дате рождения и образовании консультанта, дате начала и завершения срока действия контракта, расчетном числе месяцев работы, необходимой для выполнения условий контакта, гонораре или другом вознаграждении и основании для их выплаты, путевых расходах и оценке выполнения консультантом условий контракта".

26. Изучение копий ведомостей, предоставленных УСВН департаментами и подразделениями за пределами Центральными учреждениями, показало, что эти ведомости отличаются друг от друга по форме и содержанию и во многих случаях содержат лишь часть информации, предусмотренной в административных инструкциях. Большинство из них ведется в виде отдельных листов бумаги, и вся информация вписывается от руки, несмотря на наличие персональных компьютеров. Некоторые из ведомостей включают данные как по консультантам, так и по индивидуальным подрядчикам без четкой классификации в каждом случае. Такое смешение данных о консультантах и индивидуальных подрядчиках было также отмечено при изучении распечаток соответствующих данных, полученных с использованием ИМИС. В этих распечатках в ряде случаев расходы, связанные с индивидуальными подрядчиками, были проведены как расходы на выплату вознаграждения консультантам (0111), в то время как расходы, связанные с некоторыми консультантами, были показаны как расходы по статьям, отличным от статьи 0111.

27. Ввиду отсутствия информации не представлялось возможным проверить, являлись ли явные ошибки в упомянутых распечатках данных, полученных с помощью ИМИС, простыми и случайными ошибками учета или же они отражали общую проблему неосведомленности департаментов-пользователей о разнице между консультантами и индивидуальными подрядчиками или неучета ими этой разницы.

28. Хотя как консультанты, так и индивидуальные подрядчики нанимаются периодически на основании специальных соглашений об услугах, между ними существуют значительные различия с точки зрения а) характера услуг, которые они должны оказывать, и б) бюджетного счета, на который относятся расходы на такие услуги. Как предусмотрено в административной инструкции ST/AI/296:

а) консультанты предоставляют "консультационные услуги или помощь, требующие опыта, специальных навыков или знаний, которыми обычно не располагают штатные сотрудники Секретариата, и Секретариат не испытывает потребностей в таких специалистах на постоянной основе"; и

б) "расходы на услуги консультантов или участников консультативных совещаний покрываются исключительно за счет средств, специально утвержденных на эти цели".

Вместе с тем, как предусматривается в административной инструкции ST/AI/295, индивидуальные подрядчики – например, "временный персонал", набираемый на краткосрочной основе в соответствии Правилами о персонале серии 100 или серии 300, – определяются как "сотрудники, время от времени необходимые Организации для оказания помощи штатным сотрудникам в выполнении их функций и имеющие опыт, навыки или знания, аналогичные тем, которыми

располагают штатные сотрудники и в которых Организация испытывает постоянную потребность". В той же инструкции предусматривается, что связанные с индивидуальными подрядчиками расходы могут покрываться за счет "средств, утвержденных на временную помощь" или, "в тех случаях, когда предполагает широкое привлечение индивидуальных подрядчиков, для этой цели могут быть выделены конкретные ассигнования по статье расходов на услуги по контрактам".

29. Тот факт, что ряд подразделений Секретариата не проводит различия между консультантами и индивидуальными подрядчиками, отчасти объясняется весьма нечетким определением указанных терминов в существующих административных инструкциях. В любом случае этот факт явно сказывается на способности Секретариата обеспечить должный учет и отчетность в отношении числа консультантов, нанимаемых Организацией Объединенных Наций, и расходов на них. УСВН не может исключить возможность того, что подобная практика в ряде случаев могла привести к тому, что расходы на лиц, выполняющих функции консультантов, были покрыты за счет средств, выделяемых на индивидуальных подрядчиков. Однако оно не обнаружило каких-либо свидетельств наличия таких случаев.

30. В процессе получения и анализа данных, подготовленных с помощью ИМИС, УСВН отметило, что программой соответствующего модуля этой системы предусматривается сбор и получение данных по 13 "видам получателей вознаграждения", из которых в настоящее время используется лишь 4, а именно: "консультанты", "индивидуальные подрядчики", "прочие лица" и "сотрудники". УСВН считает, что можно было бы лучше использовать эту способность программы, с тем чтобы проводить различие между разными категориями персонала, по которым Секретариат должен представлять данные и отчитываться. Проверка также показала, что этот модуль ИМИС не обеспечивает достаточных механизмов проверки для автоматического выявления данных, которые не соответствуют используемому бюджетному коду. Например, при введении набора данных по тому или иному консультанту механизм проверки правильности мог бы срабатывать в случае введения кода статьи расходов, отличного от того, которым обозначена статья расходов на оплату услуг консультантов (0111, ранее 041).

31. Что касается указанных выше недостатков, относящихся к ведению ведомостей учета, то УСВН отметило, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 51/226 одобрила рекомендацию Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам о том, чтобы Секретариат "возобновил прежнюю практику представления на двухгодичной основе и в связи запрошенным Комитетом докладом о найме вышедших в отставку сотрудников доклада о найме и использовании консультантов, формат которого должен соответствовать формату прежних докладов по этому вопросу". Это является еще одной причиной, по которой Секретариату следует усовершенствовать свои механизмы учета данных и представления отчетности путем исправления имеющихся недостатков, связанных с ведомостями, а также с кадровым модулем ИМИС. Как отметил руководитель Проекта ИМИС, "такую ведомость можно вести лишь в тех местах службы, где введена в действие третья очередь ИМИС. ИМИС позволяет выполнять требования, указанные УСВН, однако до внедрения во всех местах службы третьей очереди ИМИС необходимо найти временные решения". УСВН отдает себе отчет в том, что для согласования данных в течение переходного периода потребуются значительные усилия.

УСВН рекомендует, чтобы:

- а) различные ведомости, которые требуются согласно соответствующим административным инструкциям и в настоящее время ведутся вручную, велись на компьютеризированной основе с использованием кадрового модуля ИМИС там, где введена в действие третья очередь ИМИС, и чтобы соответствующие промежуточные

меры были приняты в тех местах службы, где третья очередь ИМИС еще не введена в действие (АН97/28/3/010);

b) в необходимых случаях в кадровый модуль ИМИС были внесены соответствующие изменения для обеспечения того, чтобы данные по различным категориям персонала, о которых говорится в действующих инструкциях (консультанты, участники консультативных совещаний, индивидуальные подрядчики, институциональные, или корпоративные, подрядчики, персонал проектов технического сотрудничества, эксперты, выполняющие конкретную миссию, и сотрудники оперативных, управленческих и административных служб), регистрировались и могли быть представлены отдельно (АН97/28/3/011);

c) были установлены и закреплены в пересмотренных руководящих принципах новые процедуры контроля с более четким определением терминов для обеспечения того, чтобы разница между консультантами и различными другими категориями персонала, привлекаемого в соответствии со специальными соглашениями об услугах, строго учитывалась при определении потребностей в таком персонале и регистрации всех соответствующих данных, относящихся к его привлечению (АН97/28/3/012);

d) в пересмотренных руководящих принципах предусматривался новый термин "институциональные, или корпоративные, консультанты" для обозначения учреждений, корпораций и других аналогичных образований, привлекаемых для оказания консультационных услуг Организации, с тем чтобы проводить различие между ними и теми организациями, которые в настоящее время называются институциональными, или корпоративными, подрядчиками и нанимаются для выполнения функций, не связанных с оказанием консультационных услуг (АН97/28/3/013).

Карл Т. ПАШКЕ  
Заместитель Генерального секретаря  
по службам внутреннего надзора

-----