



**Исполнительный совет  
Программы развития  
Организации Объединенных  
Наций и Фонда Организации  
Объединенных Наций в области  
народонаселения**

Distr.: General  
27 April 2004  
Russian  
Original: English

Ежегодная сессия 2004 года  
14–23 июня 2004 года, Женева  
Пункт 10 предварительной повестки дня  
**Внутренняя ревизия и надзор**

**Внутренняя ревизия и надзор\***

**Доклад Администратора**

*Резюме*

Настоящий доклад представляется в соответствии с договоренностями, достигнутыми Исполнительным советом. В докладе содержится подробная информация об услугах по внутренней ревизии и надзору, предоставленных Управлением ревизии и анализа эффективности работы ПРООН за год, закончившийся 31 декабря 2003 года.

*Компоненты решения*

Исполнительный совет, возможно, пожелает: а) принять к сведению доклад Администратора об услугах по внутренней ревизии и надзору (DP/2005/27); б) выразить поддержку дальнейшего укрепления и реорганизации ресурсов Программы развития Организации Объединенных Наций в области внутренней ревизии и надзора.

\* Задержка с представлением настоящего документа была обусловлена сбором данных, которые были необходимы для того, чтобы представить Исполнительному совету последнюю информацию.



## Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение .....	3
I. Изменения, касающиеся системы надзора и подотчетности в ПРООН .....	3
II. Ресурсы УРАР .....	5
III. Инициативы УРАР по повышению эффективности работы и улучшению обслуживания клиентуры .....	5
IV. Стратегия проверки национального исполнения .....	6
V. Координация действий с надзорными органами системы Организации Объединенных Наций .....	7
VI. Внутренняя ревизия и смежные услуги .....	7
A. Общие сведения .....	7
B. Консультативные услуги и обзоры управленческой деятельности .....	8
C. Внутренние ревизии выполнения функций и деятельности подразделений штаб-квартиры .....	9
D. Внутренние ревизии и обзоры проектов, осуществляемых ПРООН .....	10
E. Внутренние ревизии и обзоры деятельности страновых отделений .....	11
F. Выполнение рекомендаций, сделанных в ходе ревизии .....	16
G. Анализ отчетов о ревизии проектов национального исполнения .....	17
H. Расследование нарушений .....	17
Приложение I. УРАР: организационная структура и ресурсы в 2003 году .....	18
Приложение II. Определения используемых УРАР стандартных оценок, выставляемых по результатам проведения ревизий .....	20

## **Введение**

1. Администратор имеет честь препроводить Исполнительному совету свой годовой доклад об услугах по внутренней ревизии и надзору, предоставленных Управлением ревизии и анализа эффективности работы (УРАР) ПРООН за год, закончившийся 31 декабря 2003 года.
2. В 2003 году УРАР предоставляло услуги по внутренней ревизии и надзору ПРООН и Управлению Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС). Глава II и приложение I доклада касаются обеих организаций. Подробная информация о деятельности в области внутренней ревизии и надзора, осуществляемой в интересах ЮНОПС, приводится в отдельных докладах, представляемых Исполнительному совету на его нынешней сессии Директором-исполнителем ЮНОПС в документе DP/2004/28.

## **I. Изменения, касающиеся системы надзора и подотчетности в ПРООН**

3. Помимо УРАР, основными организационными подразделениями системы надзора и подотчетности являются Комитет по обзору управления и надзору и Группа по надзору. Управление правового и снабженческого обслуживания (УПСО) также выполняет одну из важных функций, касающихся управления внутренней системой правосудия.
4. Ниже приводится краткая информация о внутренней системе правосудия, Комитете по предупреждению коррупции и двух основных механизмах надзора в ПРООН — Комитете по обзору управления и надзору и Группы по надзору.

### *Совершенствование внутренней системы отправления правосудия*

5. В 2003 году была утверждена новая политика, охватывающая дисциплинарные процедуры и разработку прав и обязанностей сотрудников и администрации в ходе проведения расследований и рассмотрения дисциплинарных дел. В 2003 году УРАР также подготовило свод руководящих принципов проведения расследований в целях повышения качества расследований ПРООН, в частности в целях обеспечения их проведения в полном соответствии с принципами, изложенными в рамках данной политики, и обеспечения технического руководства для лиц, проводящих расследования в связи с процедурами сбора данных и документального оформления свидетельских показаний.

### *Создание Комитета по предупреждению коррупции и мошенничества*

6. В поддержку инициативы Организации Объединенных Наций и в сотрудничестве с ЮНФПА и ЮНОПС ПРООН учредила в 2002 году Комитет по предупреждению коррупции и мошенничества. Этот комитет, Председателем которого является директор УРАР, разработал программное заявление по вопросу о борьбе с мошенничеством, которое будет издано Администратором в 2004 году.

*Группа по надзору*

7. В 2000 году Администратор создал механизм, называемый Группой по надзору, в целях максимальной координации неодинаковых по характеру надзорных функций Группы оперативной поддержки (ГОП) и Управления оценки с функциями УРАР. Все три подразделения, входящих в состав этой Группы, продолжают координировать свою работу в целях укрепления связей между различными инструментами надзора. За период с 2001 года члены Группы проделали важную работу — они проанализировали эффективность работы страновых отделений, используя для этого результаты деятельности по надзору, осуществляемой каждым из этих подразделений. Предполагается, что эти аналитические данные дополняют сбалансированную таблицу показателей, являющуюся внутриорганизационным средством ПРООН в деле отслеживания ключевых показателей эффективности работы, которые также используются в качестве средства оценки работы старших руководителей.

8. В начале 2004 года Администратор постановил реорганизовать Группу по надзору в целях обеспечения уделения надлежащего внимания вопросам, возникающим в результате проведения деятельности по надзору на высшем управленческом уровне. В соответствии с этим два органа по надзору — Управление оценки и УРАР — будут проводить ежемесячные совещания с помощником Администратора, Директором, Группой оперативной поддержки (ГОП) и, при необходимости, с другими ключевыми подразделениями в целях представления отчетности по ключевым вопросам и извлеченным урокам и обсуждения рекомендаций в отношении последующей деятельности. Кроме того, помощник Администратора недавно обратился к УРАР с просьбой вести перечень важных вопросов, возникающих по результатам ревизий, и разработать руководящие замечания относительно этих вопросов в целях их периодического представления Группе исполнителей и распространения среди страновых отделений.

*Комитет по обзору управления и надзору*

9. Комитет по обзору управления и надзору (КОУН) был учрежден в целях предоставления Администратору гарантий эффективного функционирования системы подотчетности ПРООН. Председателем Комитета является помощник Администратора, а в состав Комитета входят заместитель Генерального секретаря, Управление служб внутреннего надзора; помощник Администратора и Директор, Бюро по вопросам управления; Директор, Управление правового и снабженческого обслуживания; Директор, Финансово-административное управление; руководители Группы по надзору и представители региональных бюро. Свое последнее заседание Комитет провел в ноябре 2002 года, на котором обсудил результаты работы по пересмотру функций УРАР. Он не проводил заседаний в 2003 году, поскольку УРАР было полностью занято внедрением результатов работы по пересмотру указанных функций.

10. В 2003 году Комиссия ревизоров провела обзор работы Управления ревизии и анализа эффективности работы и сформулировала рекомендации по приведению деятельности КОУН в более полное соответствие с международным передовым опытом в деле обеспечения функционирования Комитета по ревизии. Администратор согласен с рекомендациями Комиссии и пересмотрит в 2004 году круг ведения и членский состав КОУН.

## II. Ресурсы УРАР

11. Структура УРАР по-прежнему остается децентрализованной, при этом одни секции размещены в штаб-квартире, а другие — в отделениях на местах. В структуру отделений УРАР на местах входят три региональных центра услуг по ревизии и два подразделения. В 2004 году будет открыто третье подразделение — в регионе арабских государств.

12. Результаты работы по пересмотру функций УРАР имели существенные последствия для структуры УРАР и количества должностей. По состоянию на 31 декабря 2003 года в УРАР было 49 штатных должностей, что на 5 должностей больше соответствующего количества в предыдущем году. В приложении I представлена конкретная информация о ресурсах и деятельности сотрудников в этом году. (Дополнительную информацию о работе по пересмотру функций УРАР см. в пунктах 14–18.)

13. В целом по сравнению с предыдущим годом объем ресурсов практически не изменился.

## III. Инициативы УРАР по повышению эффективности работы и улучшению обслуживания клиентуры

### *Новый подход к процессу ревизии и пересмотр функций*

14. В начале 2002 года УРАР предложило внести значительные изменения в свой подход к проведению ревизий страновых отделений. Одни элементы были внедрены сразу, а другие — испытаны на экспериментальной основе. (Из 42 ревизий, проведенных в 2002 году, в рамках восьми были апробированы на экспериментальной основе все элементы нового подхода.) В конце 2002 года УРАР провело оценку экспериментальных исследований и пришло к выводу о том, что, хотя в целом полученные результаты были позитивными, сохраняется озабоченность в связи с необходимостью более точного определения масштабов ревизий страновых отделений и в связи с тем, что характеристики некоторых сотрудников УРАР по проведению ревизии не в полной мере соответствуют требованиям нового подхода.

15. В соответствии с этим в конце 2002 года УРАР выступило инициатором проведения пересмотра функций, с тем чтобы решить эти проблемы и добиться того, чтобы в дальнейшем УРАР располагало необходимыми полномочиями, структурой и ресурсами, необходимыми для максимального увеличения его вклада в деятельность ПРООН. Изложение основных итогов этой работы приводится в докладе за 2002 год (DP/2003/21).

16. В начале 2003 года были осуществлены основные рекомендации — такие, как упразднение контрольных семинаров по самооценке и отказ от использования услуг консультационно-ревизорских фирм по проведению внутренних ревизий в страновых отделениях. Были также внесены изменения в организационную структуру УРАР в целях выполнения других ключевых рекомендаций — укрепления функций ревизии в отношении расследований, обеспечения качества и информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и укрепления многодисциплинарного характера деятельности групп ревизоров. В течение года в результате осуществления этих структурных преобразований и проведения

внутренней кадровой реорганизации УРАР 29 должностей стали вакантными. Не считая секцию ревизии ЮНОПС, в 2003 году было объявлено о внешнем наборе сотрудников на 16 должностей, а в 2004 году — еще на 13. (Дополнительную информацию см. в приложении I.)

17. В середине 2003 года были внедрены пересмотренные положения о сфере охвата ревизии, в результате чего число подлежащих ревизии областей сократилось от 15 (числа, использовавшегося для экспериментального испытания нового подхода) до 12, включая программу странового уровня; управление деятельностью отделений; обмен знаниями; партнерство и мобилизацию ресурсов; поддержку деятельности Организации Объединенных Наций в области координации; консультативные и информационно-пропагандистские услуги; услуги в области развития; управление людскими ресурсами; закупки; финансовые ресурсы; общее административное управление; и информационные технологии и связь. Общая цель ревизии страновых отделений состоит в оценке масштабов получения и использования ресурсов с должным учетом экономии и эффективности, а также того, созданы ли руководством механизмы надлежащего контроля и оценки соответствия программ запланированным целям.

18. Одна из важных рекомендаций группы по пересмотру функций, которая еще не выполнена, касается дополнительной функции оценки корпоративного риска. Эта рекомендация соответствует последним рекомендациям Комиссии ревизоров, состоящим в необходимости завершения ПРООН всеобъемлющего мероприятия по оценке рисков и созданию комитета по проблемам рисков.

19. Группа по пересмотру функций также рекомендовала УРАР продолжать оказывать такие консультативные услуги, как проведение вспомогательных семинаров и оказание консультативных услуг по вопросам внесения изменений в действующие механизмы и процедуры. В целях обеспечения надлежащей базы оказания консультативных услуг УРАР приняло меры по обеспечению соответствия оказываемых им консультативных услуг соответствующим стандартам, пропагандируемым Институтом внутренних ревизоров. Например, предлагаемые консультативные механизмы должны быть утверждены Директором УРАР с учетом возможностей этих механизмов в деле повышения эффективности управления или уменьшения рисков, создания добавленной стоимости и повышения эффективности деятельности организации.

#### **IV. Стратегия проверки национального исполнения**

20. В 2003 году УРАР продолжало укреплять такие начатые в 2002 году меры, как стандартизация сферы охвата проверок и руководство деятельностью отделений по вопросам оценки консультационно-ревизионных фирм. В целом за прошедшие четыре года качество и последовательность деятельности по проведению проверок национального исполнения значительно возросли. УРАР обеспечивает надлежащий контроль и принятие последующих мер по результатам ревизий, обеспечивая регулярную обратную связь со страновыми отделениями по позитивным областям и областям, в которых необходимо улучшить положение. Одним из вопросов, которым УРАР следует и впредь заниматься, является своевременность обратной связи. Учитывая значительный объем рассмотренных проектов (1660 в 2003 году) и трудности, связанные с нахождением

ем квалифицированных сотрудников, это по-прежнему является сложной задачей.

21. В 2003–2004 годах УРАР принимает участие в осуществлении более обширной инициативы по вопросам упрощения и согласования в целях обеспечения того, чтобы четыре организации — ПРООН, ЮНФПА, МПП и ЮНИСЕФ — взяли на вооружение последовательный подход, который также соответствовал бы аналогичным инициативам Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

## **V. Координация действий с надзорными органами системы Организации Объединенных Наций**

22. УРАР координирует свою деятельность с органами, входящими в более обширную систему надзора Организации Объединенных Наций в целом, включая Комиссию ревизоров, Объединенную инспекционную группу (ОИГ), Управление служб внутреннего надзора (УСВН) и органы внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций. В рамках текущих мероприятий осуществляется координация ревизионной деятельности с Комиссией ревизоров и УСВН, а деятельность в области расследований осуществляется в сотрудничестве с УСВН. Кроме того, УРАР принимает участие в работе ежегодных совещаний представителей органов по внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений. Самое последнее из таких совещаний состоялось в июне 2003 года.

23. Можно привести следующие примеры сотрудничества в 2003 году: консультативные совещания с участием УСВН по ревизии проектов в северных районах Ирака. Кроме того, ревизоры проводят специальные совещания по обсуждению тем, представляющих взаимный интерес. Например, ревизоры по проверке информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в рамках УРАР, УСВН и Управления внутренней ревизии ЮНИСЕФ недавно провели совещание по обмену опытом и обсуждению подходов к использованию электронных рабочих документов.

## **VI. Внутренняя ревизия и смежные услуги**

### **A. Общие сведения**

24. В целом объем деятельности по линии внутренней ревизии и смежных услуг был значительно меньше по сравнению с предыдущими годами. Число проведенных в 2003 году ревизий/обзоров ПРООН составило 18, в то время как в 2002 году их было 56. Число оценок по вопросам национального исполнения отчетов о ревизии было относительно неизменным — 1660 в 2003 году по сравнению с 1662 в 2002 году. В таблице 1 в сжатом виде представлены результаты деятельности УРАР за 2003 год.

Таблица 1

**Услуги по внутренней ревизии и надзору, предоставленные в 2003 году**

	<i>В процессе (по состоянию на 1 января 2003 года)</i>	<i>Начатые проекты</i>	<i>Опубликован- ные отчеты</i>	<i>В процессе (по состоянию на 31 декабря 2003 года)</i>
ПРООН — Обзоры управленческой деятельности и консультативные услуги	—	—	—	—
ПРООН — Внутренние ревизии/обзоры функций/подразделений штаб-квартиры	2	—	2	—
ПРООН — Внутренние ревизии/обзоры проектов	—	2	1	1
ПРООН — Внутренние ревизии/обзоры деятельности страновых отделений	7	13	15	5
<b>Итого: ревизии/обзоры ПРООН</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>6</b>
ПРООН — Оценка отчетов о ревизии по линии национального исполнения	—	1 660	1 660	—
ЮНОПС — Внутренние ревизии/обзоры	3	21	21	3
Расследования	12	8	13	7

25. Имеются две основные причины уменьшения числа ревизий/обзоров ПРООН. Первая из них состоит в том, что большое число должностей было вакантным в течение года в результате проведения мероприятия по пересмотру функций УРАР и уделения руководством основного внимания набору высококвалифицированных кандидатов на вакантные должности. Вторая причина состоит в том, что с 2003 года УРАР уже, как правило, не отдает внешним подрядчикам контракты на проведение внутренних ревизий страновых отделений. В 2002 году консультативно-ревизионные фирмы провели почти все ревизии отделений в регионе арабских государств и Азиатско-Тихоокеанском регионе. Хотя проведение ревизий по контрактам способствует повышению частотности ревизий, их недостаток состоит в том, что проводившие их ревизоры обладают незначительными знаниями о ПРООН. Затраты на проведение ревизий также резко возросли за прошедшие годы. Хотя УРАР уже, как правило, не предлагает внешним подрядчикам проведение внутренних ревизий, оно будет и впредь на выборочной основе заключать контракты с консультационно-ревизионными фирмами, например в тех случаях, когда УРАР не располагает необходимыми экспертными знаниями, или в целях решения проблемы, связанной с ростом спроса на ревизионные услуги в краткосрочной перспективе.

## **В. Консультативные услуги и обзоры управленческой деятельности**

26. В 2003 году предоставлялись такие ключевые консультативные услуги, как постоянное участие в реализации инициативы Организации Объединенных Наций в области упрощения и согласования и оказание консультативных услуг Группе ПРООН по решениям в области ИКТ.



27. Что касается инициативы в отношении упрощения и согласования, то УРАР оказало помощь в подготовке руководящих принципов в отношении механизмов передачи ресурсов, включая средства оценки финансово-управленческого потенциала партнеров-исполнителей и общих масштабов проведения ревизий по проектам — в тех случаях, когда руководство проектами обеспечивают национальные партнеры.

28. В начале 2004 года УРАР выступило инициатором проведения обзора управленческой деятельности в области внутреннего контроля в рамках программы ПРООН по планированию общеорганизационных ресурсов (ПОР), которую ПРООН называет «Атлас». Этот обзор имеет весьма приоритетное значение для ПРООН, поскольку начавшаяся с 1 января 2004 года эксплуатация программы «Атлас» представляет собой крупную перестройку в рамках процессов функционирования ПРООН — от страновых отделений до подразделений штаб-квартиры. В момент составления доклада этот обзор еще не был завершен.

### **С. Внутренние ревизии выполнения функций и деятельности подразделений штаб-квартиры**

29. В число отчетов, опубликованных в 2003 году, входит отчет о ревизии снабженческой деятельности в штаб-квартире ПРООН и отчет о ревизии ЮНИФЕМ.

30. Цель ревизии снабженческой деятельности была двоякой: а) критическая оценка нормативной базы закупочной деятельности ПРООН; и б) анализ закупочной деятельности, проводимой подразделениями штаб-квартиры. Нормативная база закупочной деятельности ПРООН включает Финансовые положения и правила ПРООН, Правила и положения о персонале, административные циркуляры, Руководство по финансовым вопросам и Руководство по вопросам закупочной деятельности.

31. Основной вывод состоял в необходимости укрепления Бюро по вопросам управления (БВУ) своих функций контроля за деятельностью в области закупок путем создания базы данных о делах, рассмотренных Консультативным комитетом по закупкам, и путем подготовки новых докладов в целях оказания содействия в деле контроля за деятельностью в области закупок в рамках всей ПРООН. Другие основные выводы состояли в следующем: а) представителям-резидентам следует прекратить подписывать контракты от имени правительств, поскольку это создает неопределенность в плане того, какая организация, правительство или ПРООН несет юридическую ответственность за этот контракт; и б) по-прежнему сохраняется неопределенность в отношении того, необходимо ли также представлять Консультативному комитету ПРООН по закупкам контракты по вопросам закупок, проводимым в соответствии с правилами деятельности многосторонних банков развития. В 2004 году БВУ представит соответствующие разъяснения страновым отделениям. Первой важной мерой было проведение организованного БВУ в марте 2004 года регионального семинара по вопросам закупок.

32. В рамках ревизии ЮНИФЕМ была проведена оценка эффективности оперативной деятельности ЮНИФЕМ с уделением основного внимания вопросам организации, финансового контроля, персонала и административного управле-

ния, а также основным финансовым операциям, проведенным за обзорный период. Проведение обзора ограничивалось оперативной деятельностью штаб-квартиры и охватывало как основные, так и неосновные ресурсы ЮНИФЕМ, отчетность за которые обеспечивает Администратор.

33. Основной областью проверки были вопросы управления ресурсами по программам ЮНИФЕМ, поскольку в этой области были выявлены недостатки в 1994 году, когда проводилась предыдущая ревизия. Хотя управление ресурсами по-прежнему является сложным вопросом из-за нехватки комплексной системы, в целом ЮНИФЕМ обеспечивает надлежащее управление ресурсами. Хотя были отмечены некоторые случаи перерасхода средств по отдельным целевым фондам, почти все вопросы, связанные с дефицитом этих средств, были к концу ревизии удовлетворительным образом решены. К счастью, после внедрения в 2004 году новой ПОР ЮНИФЕМ впервые будет располагать данными о бюджете и расходах в рамках единой системы, при этом время и усилия, затрачиваемые на управление ресурсами, должны значительным образом сократиться.

34. Кроме того, были отмечены значительные проблемы в области управления людскими ресурсами, включая отсутствие транспарентности при отборе некоторых сотрудников и несоответствие между внутренним штатным расписанием ЮНИФЕМ и общеорганизационным штатным расписанием ПРООН в Комплексной системе управленческой информации (ИМИС). Большинство проблем в области набора кадров обусловлены неточной информацией о полномочиях ЮНИФЕМ в области людских ресурсов и их стремительным расширением, происшедшим за прошедшие годы. Для решения этой и других проблем в рамках ревизии была сформулирована рекомендация относительно настоятельной необходимости подготовки ПРООН и ЮНИФЕМ новой нормативной базы, которая бы более полно отражала изменение структур и деятельности обеих организаций. Наиболее важным здесь является то, что роль ПРООН в качестве организации, оказывающей услуги, необходимо четко отмежевать от ее функций в области контроля.

35. В 2004 году УРАР будет тесно сотрудничать с ЮНИФЕМ в целях обеспечения выполнения этих рекомендаций. Важным мероприятием, которое уже осуществляется, является подготовка проекта рамок, которые будут способствовать уточнению функций и обязанностей в области надзора.

## **D. Внутренние ревизии и обзоры проектов, осуществляемых ПРООН**

36. УРАР проводит ревизии проектов только в исключительных случаях. В целом, в тех случаях, когда проекты непосредственно осуществляет ПРООН, УРАР обычно проводит ревизии расходов по проектам в рамках более широкой ревизии деятельности отделений. Однако в тех случаях, когда расходы по проектам являются значительными, и в тех случаях, когда имеют место факторы риска, УРАР проводит специальные ревизии проектов либо непосредственно, либо с использованием услуг бухгалтерских фирм. В 2003 году был опубликован один отчет о проведении ревизии проекта, осуществляемого ПРООН на Филиппинах.

37. Осуществляемый на Филиппинах проект является необычным в том плане, что он использовался в качестве эксперимента по применению Руководя-

щей записки Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, касающейся вопросов совместного программирования. В рамках договоренности, достигнутой со страновой группой, на ПРООН были возложены функции административного руководителя, ответственного за управление донорскими фондами и оказание вспомогательных услуг по осуществлению проектов. Масштабы ревизии ограничивались ассигнованиями, выделенными ПРООН через Группу координации поддержки по программам (ГКПП) по компонентам, непосредственно осуществляемым ПРООН, за период с 1 января 2002 года по 30 июня 2003 года. Основные мероприятия, осуществленные на низовом уровне, касались оказания помощи в связи с чрезвычайными ситуациями; создания потенциала в области управления деятельностью общин и местных учреждений по вопросам поддержания мира и обеспечения развития; оказания технических услуг по вопросам репродуктивного здоровья, профессионально-технической подготовки и ведения устойчивого сельского хозяйства; и проведения конференций, практикумов и информационно-пропагандистских мероприятий, связанных с миростроительством.

38. Это был сложный проект в плане административного руководства. Хотя ревизоры сформулировали вывод о надлежащем учете расходов, была выражена озабоченность в связи с отсутствием четко сформулированных руководящих принципов оперативной деятельности, отсутствием надлежащего контроля за деятельностью по проектам и в некоторых случаях — отсутствием надлежащих мер по предоставлению денежных авансов персоналу по проектам. Кроме того, для ведения записей операций по проектам использовались таблицы, а не надлежащее бухгалтерское программное обеспечение. Ко времени составления доклада все рекомендации были согласованы, а некоторые — уже частично осуществлены.

39. В декабре 2003 года была проведена ревизия по ликвидации проектов, осуществляемых в Северном Ираке (известных под названием «Программы восстановления сети энергоснабжения»), которая, тем не менее, не была включена в перечень мероприятий 2003 года. Ревизия проводилась бухгалтерской фирмой, заключившей контракт с УРАР. Отчет о проведенной ревизии был издан в 2004 году; сформулированные в нем основные выводы будут включены в отчет о внутренней ревизии за 2004 год.

## **Е. Внутренние ревизии и обзоры деятельности страновых отделений**

40. В 2003 году УРАР опубликовало в общей сложности 15 отчетов о внутренних ревизиях деятельности страновых отделений. Отчеты о внутренней ревизии включают 346 рекомендаций, практически все из которых были приняты руководством и уже выполняются. Как отмечалось выше, это — значительное сокращение по сравнению с прошлым годом, когда было опубликовано 44 отчета о внутренних ревизиях (о 29 полномасштабных ревизиях и 15 ревизиях ограниченного масштаба). В 2002 году ревизии ограниченного масштаба проводились бухгалтерской фирмой, привлеченной УРАР.

41. УРАР проводило оценку работы каждого отделения по трехбалльной системе (Определения новых стандартных оценок, выставляемых по результатам ревизии, и новое определение показателей работы см. в приложении II.) В таб-

лице 2 приводится разбивка отделений по регионам и по совокупным оценкам, данным в 15 отчетах о внутренней ревизии, которые были опубликованы в 2003 году.

Таблица 2

**Отчеты о внутренних ревизиях, опубликованные в 2003 году,  
с разбивкой по регионам и оценкам**

<i>Регион</i>	<i>Удовлетвори- тельно</i>	<i>Частично удов- летворительно</i>	<i>Неудовлетво- рительно</i>	<i>Итого</i>
Африка	–	3	2	5
Арабские государства	–	1	–	1
Азиатско-Тихоокеанский регион	1	–	–	1
Европа и СНГ	1	2	–	3
Латинская Америка и Карибский бассейн	4	1	–	5
<b>Итого</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>15</b>

42. В дополнение к общей оценке каждого отделения УРАР проводит оценку 12 областей ревизии. Цель оценки областей ревизии заключается в содействии руководству в выявлении без затруднения областей, требующих незамедлительного внимания. Например, одно из отделений, проверенных в 2003 году, получило общую оценку частично удовлетворительно, однако в нем наблюдались большие проблемы в области управления людскими ресурсами. Индивидуальные оценки также содействуют УРАР в анализе выводов ревизий по страновым отделениям в плане выявления общих проблем, которые требуют внимания всей организации.

43. Из двух отделений, получивших неудовлетворительную оценку, в одном отделении слабые показатели были зафиксированы почти по всем проверенным областям. УРАР проведет последующую ревизию в 2004 году для обеспечения того, чтобы в целях устранения недостатков проводилась удовлетворительная работа. Что касается другого отделения, то недостатки в основном касались мониторинга проектов и контроля за использованием финансовых ресурсов. УРАР отметило, что новое руководство отделения уже обеспечило важные улучшения в момент проведения ревизии и было выполнено большинство рекомендаций.

44. Ряд стран, в которых отмечаются трудные условия, нуждаются в помощи в целях преодоления существующих трудностей. Для этих отделений Бюро по вопросам управления оказывает поддержку через консультативную службу по вопросам внутреннего управления. Консультативная группа по вопросам управления включает занятого полный рабочий день координатора и группу занятых неполный день консультантов, располагающихся в рамках ПРООН. Общая цель группы заключается в содействии отделениям в решении оперативных проблем.

45. Многие из вопросов, выявленных в отчетах о ревизии деятельности страновых отделений, идентичны проблемам, выявленным в предыдущие годы. К числу основных мер, принимаемых ПРООН в целях рассмотрения коренных

причин этих проблем, относятся: а) развертывание системы «Атлас»; б) улучшение осведомленности о внутренних механизмах контроля; и с) проведение комплексного обзора стратегий и процедур ПРООН.

46. Хотя Бюро по вопросам управления возглавляет деятельность в каждой из этих трех областей, в основном его работа в 2003 году была посвящена первой области — развертывание системы «Атлас». Как сообщалось в прошлом году, ПРООН приняла оперативную стратегию развертывания системы «Атлас», требующую осуществления активных действий и выделения большого объема ресурсов. После реализации первого этапа «Атлас», в 2004 году Бюро уделил больше внимания комплексному обзору стратегий и процедур ПРООН, включая улучшение информированности по вопросу о том, каким образом «Атлас» обеспечивает поддержку системы внутреннего контроля ПРООН. Если позволят ресурсы, УРАР предоставит консультативные услуги Бюро в этой связи.

47. После полного развертывания «Атлас» позволит улучшить внутренний контроль по трем направлениям. Во-первых, он позволит обеспечить основывающийся на уровне системы контроль в отношении бизнес-процессов ПРООН. Во-вторых, он позволит укрепить возможности УРАР и других подразделений штаб-квартиры в сфере контроля за операциями страновых отделений и обеспечения подотчетности управляющих за плохие показатели деятельности. В-третьих, предполагается, что связанный с этим пересмотр бизнес-процессов будет содействовать упрощению стратегий и процедур ПРООН, что будет способствовать их выполнению. В 2004 году начнется процесс получения связанных с этим результатов.

48. Как сообщалось в прошлом году, УРАР принимает меры по содействию улучшению информированности о внутренних механизмах контроля. Однако по причине нехватки ресурсов УРАР пока не смогло организовать непродолжительные практикумы по внутренним механизмам контроля. Цель УРАР заключается в проведении в начале каждой ревизии небольшого практикума для содействия отделениям в выявлении проблем внутреннего контроля и осведомленности о риске.

*Резюме выводов в отношении людских ресурсов, закупок, программ, общего административного управления и автоматизации делопроизводства*

49. В целом, в ходе ревизии было установлено, что управление людскими ресурсами осуществлялось на должном уровне. Тем не менее в некоторых отделениях по-прежнему имелись небольшие проблемы с заключением специальных соглашений об услугах и контрактов на обслуживание, включая отсутствие набора сотрудников на конкурентной основе и производство выплат без оценки результатов работы. В некоторой степени эти проблемы будут решены на основе комплексных изменений директивных рамок в отношении отдельных лиц, с которыми заключаются контракты, и на основе профессиональной подготовки по вопросам применения этих новых рамок. Управление людских ресурсов отвечает за разработку этих новых рамок, и в настоящее время проводится соответствующая работа. По причине сложного характера вопросов и с учетом необходимости координировать решения с другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций, по всей видимости, разработка комплексной политики не будет завершена до 2005 года. В то же время те компоненты,

которые не требуют координации с остальной частью системы Организации Объединенных Наций, будут завершены в 2004 году.

50. Как отмечалось в докладе за прошлый год, система «Атлас» позволит рассмотреть большое число повторяющихся замечаний ревизии в области управления людскими ресурсами и закупок (также известных под названием управление системой снабжения). Эти повторяющиеся проблемы включают отсутствие полных, точных данных о сотрудниках и контрактах на закупки и ошибки при расчете окладов национальных сотрудников.

51. В 2003 году УРАР отметило, что большинство проверенных отделений все еще не в полной мере реализовали введенные ПРООН в 2000 году концепции о сотрудниках по проведению и проверке операций. Как отмечалось в прошлом году, многие отделения не делегируют должным образом полномочия по заключению контрактов, в том числе контрактов с поставщиками, соглашений об услугах, контрактов на обслуживание и контрактов на ограниченный срок. В то же время, вместо попыток найти временное решение, ПРООН сосредоточивает внимание на пересмотре процедур внутреннего контроля с учетом развертывания системы «Атлас», с тем чтобы обеспечить соответствие между разделением обязанностей и уровнем утверждения в системе «Атлас» и общей системой внутреннего контроля.

52. В большинстве ревизий было установлено, что страновые отделения проводят закупки на конкурсной основе. Однако в некоторых отделениях были отмечены отдельные проблемы, связанные с закупками на сумму менее 30 000 долл. США и неправильным утверждением в порядке исключения закупок на сумму менее 100 000 долл. США. В определенной мере эти проблемы были решены в результате создания в начале 2003 года нового комитета по контрактам, активам и закупкам (КАЗ). Все проверенные в 2003 году страновые отделения осуществили положения о новом комитете, основным преимуществом которого является укрепление контроля над всей системой снабжения — от закупок до ликвидации.

53. Сфера закупок по-прежнему остается областью деятельности ПРООН повышенного риска в результате наличия возможностей для мошенничества и ненадлежащего использования ресурсов ПРООН. Хотя проведенные в 2003 году проверки не вскрыли каких-либо серьезных проблем, УРАР завершило три расследования, касавшихся утверждений о мошенничестве с закупками. Одно расследование носило особо серьезный характер, и кратко о нем сообщается в пункте 71. Для лучшего рассмотрения этих рисков ряд сотрудников по вопросам ревизии пройдут дополнительную подготовку по проблемам закупок, с тем чтобы они могли лучшим образом выявлять признаки мошенничества. УРАР также будет использовать данные о закупках, представленные в настоящее время в системе «Атлас», для проведения текущего анализа деятельности по закупкам. Наконец, УРАР будет тесно сотрудничать с фирмой, задействованной одним региональным бюро для проведения оценок возможностей страновых отделений в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна в области закупок.

54. Что касается автоматизации работ, то к числу нерешенных относятся такие проблемы, как необеспечение хранения резервных копий вне рабочих объектов; неопробованные планы восстановления информации в случае сбоев или отсутствие таких планов; и свободный доступ в помещения, где находятся сер-

веры. Хотя эти замечания свидетельствуют о наличии рисков, в целом на деятельности страновых отделений в 2003 году это не отразилось.

*Административное управление проектами, осуществляемыми ПРООН*

55. УРАР продолжает отмечать отдельные проблемы с административным управлением непосредственно исполняемыми проектами. Эти проблемы носят наиболее острый характер в тех отделениях, которые действуют в трудных условиях, например в случае отсутствия надежной банковской системы. По мнению УРАР, эти проблемы следует рассматривать посредством улучшения корпоративного руководства и повышения квалификации административных сотрудников.

*Проблемы, обусловленные растущей зависимостью от неосновных ресурсов*

56. ПРООН превратилась из организации, финансируемой за счет основных ресурсов, в организацию, финансируемую из ряда источников. В докладе за 2002 год УРАР отметило несколько основных вопросов переходного периода и меры, предназначенные для их решения.

57. Улучшилось возмещение расходов на неосновную деятельность, хотя это направление и сохраняет проблемный характер. В 2003 году ПРООН одобрила две новые стратегии возмещения расходов — одну, касающуюся программных ресурсов, и другую, касающуюся услуг, предоставляемых системе Организации Объединенных Наций, — стратегии, которые обеспечивают адекватное возмещение расходов на неосновную деятельность. Что касается новой политики в отношении программных ресурсов, то, хотя некоторые доноры выступают против новых сборов за возмещение расходов, предусмотренных в новой политике, по мнению ПРООН, она служит надлежащей основой для обеспечения того, чтобы основные ресурсы не субсидировали неосновные ресурсы. Новая политика в отношении услуг, предоставляемых системе Организации Объединенных Наций, предусматривает установление общих цен на услуги, оказываемые ПРООН. Первоначально цены будут применяться только к услугам, предоставляемым организациям системы Организации Объединенных Наций, а в будущем они могут быть распространены на услуги, предоставляемые проектам ПРООН. Бюро по вопросам управления будет периодически пересматривать цены, с тем чтобы обеспечить отражение в них реальной стоимости услуг.

58. Развертывание системы «Атлас» позволит дополнительно активизировать усилия ПРООН по возмещению расходов путем систематизации отчетов и сбора платы за услуги. Система «Атлас» будет автоматически производить расчеты в целях направления счетов и фиксировать связанную с этим задолженность.

59. Одна из проблем ПРООН по-прежнему касается давления по вопросам принятия специальных условий доноров, приводящих к увеличению операционных расходов. Многие доноры пытаются навязать ПРООН их собственный режим контроля, а не использовать режим контроля ПРООН, определенный в Финансовых положениях и правилах ПРООН и Руководства ПРООН по программам. В большинстве случаев ПРООН удалось успешно убедить доноров в уместности применения ее собственного режима контроля, однако имелись исключения. ПРООН приветствует просьбы доноров об объяснении ее режима контроля, и, где уместно, будет вносить изменения с учетом соображений доноров.

*Нечеткая отчетность в тех случаях, когда ПРООН заключает контракты от имени других подразделений*

60. Страновые отделения ПРООН на регулярной основе предоставляют целый ряд услуг организациям системы Организации Объединенных Наций, например в области набора сотрудников, закупок, управления контрактами и банковских услуг. Хотя в ряде случаев ПРООН подписала меморандумы о взаимопонимании с организациями, определяющими обязанности и подотчетность ПРООН, во многих случаях действующий меморандум отсутствует. Хотя пока УРАР не известно о каких-либо случаях, когда ПРООН предъявлялись обвинения в ненадлежащем предоставлении этих услуг, сохраняется озабоченность по вопросу о том, что эти услуги, прежде всего те, которые касаются закупок и набора сотрудников, приводят к возникновению «разрыва в отчетности», в рамках которого не обеспечена отчетность обеих организаций за услуги. УРАР обсуждало эту проблему с Бюро по вопросам управления (БВУ) в феврале 2004 года, и БВУ согласилось заняться рассмотрением этого вопроса. Большинство проблем касаются набора сотрудников, и поэтому они будут рассматриваться БВУ в ходе его более общего обзора руководящих рамок для набора сотрудников.

## **Е. Выполнение рекомендаций, сделанных в ходе ревизии**

61. В 2000 году для облегчения отслеживания докладов и рекомендаций о ревизиях и контроля за ними УРАР ввело созданный во всемирной компьютерной системе механизм, называемый Комплексная система управления базами данных по ревизиям и рекомендациям (КАРДС). УРАР требует, чтобы все отделения использовали КАРДС для подготовки на регулярной основе сообщений о ходе выполнения рекомендаций. УРАР проверяет эти самооценки в порядке обычной деятельности в ходе последующей ревизии отделения. По тем отделениям, в которых выявлены серьезные недостатки, УРАР следит за тем, чтобы основные рекомендации выполнялись в разумные сроки, либо при помощи последующей ревизии, либо при помощи проверки вспомогательной документации.

62. В 2003 году УРАР продолжило укреплять свою последующую деятельность по рекомендациям ревизий. Все страновые отделения, проверенные в 2002 и 2003 годах, используют КАРДС для сообщения о ходе выполнения рекомендаций.

63. По двум страновым отделениям, которые получили неудовлетворительные оценки в 2002 году, УРАР провело последующую ревизию для определения хода выполнения рекомендаций ревизий. В обоих случаях УРАР обнаружило, что отделения добиваются удовлетворительного прогресса в деле выполнения рекомендаций.

## **Г. Анализ отчетов о ревизии проектов национального исполнения**

64. В 2003 году УРАР получило и рассмотрело 1660 отчетов о ревизии расходов средств по линии национального исполнения и неправительственных



организаций (НПО) в 2002 году. Оценка ревизионной деятельности осуществлялась по 120 страновым отделениям, и руководителю каждого отделения было направлено письмо с кратким изложением результатов оценки, а копии были направлены в региональное бюро, в Группу поддержки операции и Канцелярию Контролера. (В 2002 году УРАР получило и рассмотрело 1662 отчета о ревизии проектов и провело оценку деятельности 118 страновых отделений.)

65. УРАР оценило ревизионную деятельность в соответствии с шестью критериями и по каждому критерию давало соответствующую оценку — удовлетворительно, частично удовлетворительно или неудовлетворительно. Эти оценки суммировались для определения общего балла. Из 120 отделений, подвергнутых оценке, лишь четыре получили неудовлетворительную оценку, как правило, в связи с тем, что отчеты о ревизии были представлены со значительным опозданием или же соответствующее отделение не представило плана действий по устранению недостатков, выявленных в ходе ревизии в предыдущем году. Этот показатель отражает улучшение по сравнению с показателем за предыдущий год, когда неудовлетворительную оценку получили девять отделений. Общие расходы четырех получивших неудовлетворительную оценку отделений составили около 10,3 млн. долл. США (из общего объема расходов около 1,7 млрд. долл. США).

66. На основе своего обзора докладов о ревизиях проектов УРАР обобщило выводы ревизии о самых серьезных недостатках с разбивкой по проектам и страновым отделениям. Полученные результаты были переданы страновым отделениям и региональным бюро для информации и принятия последующих мер. Большинство из выявленных в ходе ревизии недостатков связано с набором персонала и проведением закупок не на конкурсной основе, неадекватными делопроизводством и отчетностью и несоблюдением обязательных требований.

67. В одной стране ревизоры подчеркнули выводы, которые УРАР рассматривает в качестве особо серьезных. Ревизоры отметили нарушение в практике расходования средств на сумму 53 480 долл. США, а также наличие поддельных подписей на документах, касающихся этой деятельности. В момент написания доклада УРАР проводило последующую работу с соответствующим страновым отделением в целях обеспечения принятия надлежащих последующих мер.

## **Н. Расследование нарушений**

68. Следственная секция УРАР является основным подразделением ПРООН, проводящим расследования утверждений о ненадлежащем поведении и утрате имущества. Тем не менее, другие подразделения могут проводить расследования в тех случаях, когда обстоятельства носят ясный характер и не требуют применения специализированных методов расследования. О всех расследованиях УРАР сообщается УПСО в целях рассмотрения вопроса о дисциплинарных мерах и о последующей деятельности по возмещению ущерба, если таковой был причинен. Пункты 69–71 касаются только тех расследований, которые были проведены УРАР.

69. По состоянию на начало года продолжалось расследование 12 дел, 11 из которых были закрыты в 2003 году. В течение года было открыто еще 8 дел. Ниже приводится краткая информация об этих делах:

- одно дело связано с утверждениями о несанкционированном использовании и продаже системы доступа странового отделения ПРООН к Интернету. По результатам предварительного расследования был сделан вывод о том, что утверждение носит ложный характер;
- два дела связаны со злоупотреблением служебными полномочиями старшими должностными лицами и нарушением дисциплины;
- три дела связаны с различными видами мошенничества или попытками совершить акты мошенничества;
- одно дело связано с мошенничеством в отношении получения визы; и
- одно дело связано с нарушением правил, касающихся закупок или заключения контрактов.

70. Из восьми дел, упомянутых выше, два были закрыты в течение года. Одно дело было передано Управлению правового и снабженческого обслуживания для рассмотрения вопроса о дисциплинарных мерах, а другое было закрыто по той причине, что в ходе предварительного расследования был сделан вывод о том, что утверждение носит ложный характер.

71. Из 11 дел, перенесенных с 2002 года, которые были закрыты в этом году, самое серьезное касалось акта мошенничества, совершенного сотрудником ПРООН. По оценкам УРАР, этот сотрудник присвоил приблизительно 100 000 долл. США из ресурсов ПРООН: он потребовал от НПО взятки, пообещав, что они продолжат участвовать в осуществлении проекта микрофинансирования. Этот сотрудник был уволен в ускоренном порядке после проведения расследования.

## **Приложение I**

### **УРАР: организационная структура и ресурсы в 2003 году**

72. Хотя объем ресурсов УРАР в 2003 году не претерпел заметных изменений по сравнению с 2002 годом, организационная структура значительно изменилась в этом году в результате перераспределения должностей. В таблице 1 приводятся утвержденные должности по секциям.

Таблица 1  
Утвержденные штатные должности по состоянию на 1 января 2004 года

	<i>Всего</i>	<i>Директор</i>	<i>Начальники</i>	<i>Ревизоры</i>	<i>Вспомогательный персонал</i>
Канцелярия Директора	5	1		1	3
Секция внутренней ревизии	11	—	1	8	2
Секция расследований	5	—	1	3	1
Центр по проведению ревизий — Малайзия	8	—	1	6	1
Центр по проведению ревизий — Панама	5	—	1	3	1
Центр по проведению ревизий — Южная Африка	8	—	1	6	1
<b>Итого</b>	<b>42</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>27</b>	<b>9</b>
Центр по проведению ревизий в ЮНОПС	7	—	1	5	1
<b>Всего</b>	<b>49</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>32</b>	<b>10</b>

73. По состоянию на начало года вакантными в УРАР было девять должностей (три должности в Секции внутренней ревизии, одна должность в центре по проведению ревизий — Малайзия и пять должностей в центре по проведению ревизий — Южная Африка). В начале 2003 года в результате перераспределения должностей УРАР и проведения кадровой реорганизации вакантными стали еще семь должностей.

74. Нахождение самых лучших кандидатов для заполнения этих вакантных должностей являлось приоритетным направлением деятельности УРАР на протяжении большей части 2003 года. Из 16 должностей, которые были вакантными в начале 2003 года, 7 были заполнены к концу года. Что касается оставшихся девяти вакантных должностей, то кандидаты либо приступили к работе, либо были выявлены к 31 марта 2004 года.

75. Как сообщалось в прошлом году, основным результатом мероприятия по перераспределению должностей явилось принятие решения о создании 13 новых должностей ревизоров (шесть специалистов по программам, один специалист по вопросам обеспечения качества, шесть национальных сотрудников) с использованием ресурсов, до этого использовавшихся для оплаты услуг по внутренней ревизии страновых отделений по контрактам. В своем решении 2003/22 от 12 сентября 2003 года Исполнительный совет утвердил новые должности ревизоров. Хотя все эти должности были вакантными в конце года, по состоянию на 31 марта 2004 года активно проходил процесс набора на службу. До завершения набора сотрудников на новые должности три специалиста, работающих по контрактам ограниченной продолжительности, продолжили предоставлять услуги по ревизии на протяжении года.

76. Кроме того, в конце года освободилась должность директора, и в настоящее время проходит работа по набору сотрудника на нее.

77. Что касается ЮНОПС, то должность начальника освободилась в связи с выходом на пенсию сотрудника в августе 2002 года и не замещалась до конца 2003 года. Его обязанности выполняет на временной основе сотрудник секции ЮНОПС. Кроме того, в конце года были вакантными две должности специалистов по ревизии. Одна вакантная должность образовалась в результате ухода сотрудника в отставку в 2003 году, и она была заполнена в апреле 2004 года. Другая должность была «заморожена» во второй половине 2001 года, и в настоящее время она находится в этом же состоянии.

## **Приложение II**

### **Определения используемых УРАР стандартных оценок, выставляемых по результатам проведения ревизий**

#### *Определение показателей работы*

78. В контексте оперативных ревизий показатели работы отражают такие факторы, как экономия, эффективность и результативность операций, осуществляемых под контролем руководства. В ходе ревизий операций проводится оценка того, как ресурсы приобретаются и используются с учетом соображений экономии и эффективности, а также того, создало ли руководство механизмы для тщательного контроля и оценки выполнения поставленных перед программами задач. После проведения оперативных ревизий не представляется информация о достижении результатов.

79. Показатели деятельности отражают также методы ее осуществления, т.е. они демонстрируют, осуществляется ли она в соответствии с нормами ПРООН. Нормы ПРООН включают в себя такие понятия, как «рачительность» и «честность», а также «необходимость идти на допустимый риск».

<i>Оценка</i>	<i>Определение</i>
Удовлетворительно	В целом действуют механизмы контроля для обеспечения того, чтобы операции были экономичными, эффективными и результативными; и деятельность осуществляется с должным учетом норм ПРООН. Любые выявленные недостатки не столь существенны, чтобы повлиять на общие показатели труда и систему контроля. От руководства не требуется принятия каких-либо радикальных мер для исправления сложившегося положения.
Частично удовлетворительно	Применяется большинство основных процедур контроля. Вместе с тем отмечен ряд существенных недостатков, связанных с контролем. Руководству необходимо принять своевременные меры для исправления сложившегося положения.
Неудовлетворительно	Выявленные недостатки в области контроля встречаются повсеместно или достигли таких масштабов, что негативно сказываются на результатах труда. Руководство должно немедленно принять меры для улучшения системы контроля.