

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
22 December 2006  
Russian  
Original: English

Шестьдесят первая сессия  
Пункт 127 повестки дня  
Доклад о деятельности Управления  
служб внутреннего надзора

**Доклад Управления служб внутреннего надзора  
о проверках и расследованиях, проведенных  
Секретариатом, фондами и программами и  
специализированными учреждениями Организации  
Объединенных Наций в связи с операциями по  
оказанию помощи жертвам цунами**

*Резюме***Просьба Генеральной Ассамблеи**

В соответствии с резолюцией 60/259 Генеральной Ассамблеи Управление служб внутреннего надзора (УСВН) представляет свой доклад о проверках и расследованиях, проведенных Секретариатом, фондами и программами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций в связи с операциями по оказанию помощи жертвам цунами. В докладе также кратко обобщаются результаты деятельности УСВН по надзору над операциями по оказанию помощи жертвам цунами; обсуждаются итоги общей оценки УСВН механизмов внутреннего контроля и управления рисками в связи с ликвидацией последствий цунами и указываются проблемы в области надзора над осуществлением рядом учреждений системы Организации Объединенных Наций сложных межучрежденческих программ.

УСВН не смогло окончательно согласовать вопрос о подготовке сводного доклада, поскольку фонды и программы и специализированные учреждения заявили, что не могут предоставить доклады своих внутренних ревизоров, доступ к которым согласно их мандатам имеют лишь их соответствующие административные и руководящие органы.



### **Усилия Управления служб внутреннего надзора по координации подготовки сводного доклада**

УСВН начало заниматься вопросами координации выработки единого ревизорского подхода к деятельности по оказанию помощи жертвам цунами с соответствующими надзорными подразделениями в мае 2005 года. Эти усилия активизировались после принятия 8 мая 2006 года резолюции 60/259 Генеральной Ассамблеи. В январе 2006 года и еще раз в июне 2006 года заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора официально обращался к Генеральному секретарю с просьбой заручиться сотрудничеством руководителей фондов и программ и специализированных учреждений в целях подготовки сводного доклада о деятельности по оказанию помощи жертвам цунами, запрошенного в пункте 14 указанной резолюции. В ответ на высказанную УСВН в январе 2006 года просьбу Генеральный секретарь отметил, что он приветствует инициативу подготовки сводного доклада, однако указал, что он попросил Комиссию ревизоров возглавить проведение всестороннего горизонтального анализа деятельности системы Организации Объединенных Наций по ликвидации последствий цунами. На свою просьбу от июня 2006 года УСВН ответа не получило.

*В своих замечаниях по проекту настоящего доклада, представленных от имени Генерального секретаря, первый заместитель Генерального секретаря указал на то, что ряд фондов и программ считают, что их деятельность в связи с цунами была уже тщательно проверена и что дополнительный сводный доклад был бы излишним. Первый заместитель Генерального секретаря также отметил, что, как предполагается, различные подразделения системы Организации Объединенных Наций будут представлять соответствующую ревизорскую информацию в рамках правил и положений, утвержденных их руководящими органами. Несмотря на эти замечания, взаимодействие УСВН с представителями ревизорских подразделений фондов и программ и специализированных учреждений показало, что, хотя те готовы сотрудничать в подготовке сводной отчетности о деятельности по оказанию помощи жертвам цунами, для этого необходимо, чтобы Генеральный секретарь обратился к административным руководителям соответствующих учреждений и фондов и программ с просьбой согласиться на такое сотрудничество.*

УСВН хотело бы подчеркнуть, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 60/259 просила Генерального секретаря обеспечить, чтобы фонды и программы и специализированные учреждения сотрудничали с УСВН в подготовке сводного доклада о проверках и расследованиях, проведенных в связи с операциями по оказанию помощи жертвам цунами. *Первый заместитель Генерального секретаря в своих замечаниях по проекту настоящего доклада отметил, что, насколько ему известно, фактический обмен соответствующей ревизорской информацией осуществляется без каких-либо дополнительных указаний со стороны Генерального секретаря и что нет необходимости обсуждать с соответствующими руководящими советами и государствами-членами правила, регулирующие обмен ревизорской информацией. УСВН сожалеет, но указанной информации в распоряжении УСВН не было, хотя это следует из приведенного выше замечания. Если бы УСВН располагало этой информацией, то оно имело бы возможность представить более убедительные аргументы в пользу проведения глобальной внутренней проверки деятельности по оказанию помощи жертвам цунами, о которой говорится в настоящем докладе.*

### **Общие проблемы координации деятельности по надзору**

Генеральная Ассамблея в своей резолюции 48/218 В от 29 июля 1994 года просила Генерального секретаря представить доклад о методах, посредством которых УСВН могло бы оказывать помощь фондам и программам в укреплении их механизмов надзора. Генеральный секретарь представлял Генеральной Ассамблее доклады по данному вопросу в 1997, 2001 и 2002 годах. Генеральная Ассамблея приняла эти доклады к сведению и в 2002 году вновь подтвердила прерогативы фондов и программ определять свои собственные механизмы надзора и характер своих отношений с УСВН. Каких-либо дополнительных решений о том, как можно было бы повысить эффективность механизмов сотрудничества между подразделениями внутренней ревизии фондов и программ и УСВН и объединить деятельность по надзору, Генеральной Ассамблеей не принималось. Поэтому какого-либо установленного порядка или механизма координации обмена надзорной информацией, которыми могли бы воспользоваться различные подразделения системы Организации Объединенных Наций, не существует. *В замечаниях по настоящему докладу, представленных от имени Генерального секретаря, первый заместитель Генерального секретаря указал, что Генеральный секретарь неоднократно подтверждал важное значение сотрудничества между надзорными органами различных подразделений системы Организации Объединенных Наций.*

### **Система внутреннего контроля**

Усилия Организации по управлению деятельностью по оказанию помощи жертвам цунами включали создание нескольких механизмов для обеспечения подотчетности, в том числе: а) общей системы отслеживания финансовых ресурсов для учета взносов доноров и контроля над их использованием; b) согласованной процедуры контроля и оценки осуществления программ; с) независимого надзора над управлением программами ликвидации последствий цунами со стороны Комиссии ревизоров и других надзорных органов; и d) систем и структур содействия управлению рисками и обеспечению транспарентности и подотчетности.

Однако, как указывается в настоящем докладе, УСВН отметило, что структуру ряда таких механизмов необходимо усовершенствовать. Например, система отслеживания расходов не предусматривала формирования всесторонней и полной картины использования ресурсов. Кроме того, хотя фирма-консультант «ПрайсуотерхаусКуперс», которая согласилась предоставить бесплатные услуги для укрепления механизмов распоряжения средствами, внесла определенный вклад, ее возможности, как считает УСВН, можно было бы лучше использовать, определив сначала путем комплексной оценки рисков всеми участвующими учреждениями важнейшие потребности, а затем оказав им помощь в проверке областей высокого риска.

По мнению УСВН, Генеральному секретарю следует разработать и представить на утверждение Генеральной Ассамблее политику системы Организации Объединенных Наций в вопросах внутреннего контроля, которая обеспечила бы реализацию в полном объеме принципов транспарентности и подотчетности. В этой политике должны быть предусмотрены различные компоненты системы внутреннего контроля, ответственность руководства за обеспечение контроля над деятельностью Организации, меры, которые руководство должно принять в рамках выполнения этих обязанностей, и его подотчетность в вопросах

использования общественных ресурсов. Такая политика должна также предусматривать требования в отношении совместного надзора.

### **Управление рисками**

УСВН отметило, что рядом учреждений созданы свои собственные механизмы сокращения уязвимости их программ с точки зрения возможного мошенничества и коррупции. Кроме того, на ряде конференций подчеркивалась обеспеченность международного сообщества проблемами обеспечения транспарентности, укрепления механизмов предупреждения коррупции и обеспечения эффективного осуществления проектов с целью удовлетворения потребностей пострадавшего населения. Однако никакой общей политики управления рисками, утвержденной Генеральной Ассамблеей, руководством Секретариата, фондов и программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций разработано не было. Поэтому усилия по выявлению рисков и управлению ими носили разовый, а не комплексный характер.

Необходимо создать комплексный механизм управления рисками, охватывающий сложные межучрежденческие программы, в осуществлении которых участвуют различные подразделения системы Организации Объединенных Наций. В этом механизме следует определить ответственность руководства за устранение неопределенностей и сопутствующих рисков и возможностей, определение основных категорий рисков и элементов эффективной системы управления ими, а также разъяснение ключевых принципов и инструментов, позволяющих выявлять, оценивать и контролировать риски.

### **Надзорная деятельность Управления служб внутреннего надзора**

Надзорная деятельность УСВН в связи с оказанием помощи жертвам цунами включала проверку деятельности Управления по координации гуманитарных вопросов в Индонезии, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) в Индонезии и оценку рисков деятельности УВКБ в Шри-Ланке. По результатам этой надзорной деятельности УСВН вынесло ряд рекомендаций по совершенствованию осуществления соответствующих программ. Большинство этих рекомендаций выполнено. Кроме того, в апреле 2005 года УСВН представило Генеральному секретарю доклад о расследовании рисков, связанных с мошенничеством и нарушением Положений и правил о персонале Организации Объединенных Наций при осуществлении программ оказания помощи жертвам цунами в Джакарте и провинции Ачех Индонезии. УСВН также принимало участие в ряде конференций, касающихся борьбы с коррупцией, финансовой подотчетности при операциях по оказанию помощи жертвам цунами и ликвидации социально-экономических последствий стихийных бедствий, что помогло УСВН подготовиться к осуществлению своих миссий по оценке в Индонезии, Шри-Ланке, Таиланде и Мальдивских Островах, а также лучше понять проблемы, связанные с операциями по оказанию помощи жертвам цунами.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–3	6
II. Усилия Управления служб внутреннего надзора по координации подготовки сводного доклада .....	4–12	6
III. Общие проблемы в координации надзорной деятельности .....	13–15	10
IV. Механизмы внутреннего контроля .....	16–26	11
A. Обеспечение согласованного осуществления операций в связи с цунами .....	16–18	11
B. Выполнение обязательств в области подотчетности .....	19–25	13
C. Разработка политики в области внутреннего контроля .....	26	15
V. Механизм управления рисками .....	27–30	16
A. Проведенная Управлением служб внутреннего надзора оценка риска мошенничества .....	27–28	16
B. Конференции по вопросам управления рисками .....	29	17
C. Формализация политики в области управления рисками .....	30	17
VI. Краткая информация о ревизионной деятельности Управления служб внутреннего надзора .....	31–42	18
A. Ревизия деятельности Управления по координации гуманитарных вопросов в Индонезии .....	31–36	18
B. Ревизия деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Индонезии .....	37–38	19
C. Оценка риска в деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Шри-Ланке .....	39–42	20
VII. Рекомендации .....	43–47	21

## **I. Введение**

1. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 60/259 от 8 мая 2006 года просила Генерального секретаря: а) обеспечить, чтобы фонды и программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций сотрудничали с Управлением служб внутреннего надзора (УСВН) в подготовке сводного доклада о проверках и расследованиях, проведенных в связи с операциями по оказанию помощи жертвам цунами; и б) поручить УСВН представить доклад по этому вопросу Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят первой сессии.

2. Основная цель УСВН заключалась в подготовке сводного доклада, охватывающего ее проверки и расследования, а также проверки и расследования, проведенные Секретариатом, фондами и программами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций. Как указывается ниже, для реализации этой цели УСВН широко контактировало с представителями указанных подразделений, обменивалось информацией о надзорной деятельности и обращалось к Генеральному секретарю с просьбами о помощи.

3. Помимо описания усилий УСВН по выполнению мандата Генеральной Ассамблеи в резолюции 60/259 настоящий доклад кратко обобщает результаты деятельности УСВН по надзору над операциями по оказанию помощи жертвам цунами. В докладе также обсуждаются итоги общей оценки УСВН механизмов внутреннего контроля и управления рисками при осуществлении этих операций и указываются проблемы в области надзора над осуществлением сложных межучрежденческих программ.

## **II. Усилия Управления служб внутреннего надзора по координации подготовки сводного доклада**

4. Еще до принятия Генеральной Ассамблеей резолюции 60/259 УСВН в мае 2005 года выступило с инициативой проведения совещания представителей ревизорских подразделений фондов и программ, специализированных учреждений и Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций для обсуждения возможности подготовки доклада, в котором обобщались бы результаты проверок деятельности по оказанию помощи жертвам цунами. УСВН считало, что существует высокая вероятность неэффективного использования ресурсов из-за невыявленного дублирования программ и административных процедур и что проверки, проводимые отдельными учреждениями, не обеспечат эффективное выявление расточительства и потерь ресурсов и возможностей их более эффективного использования, а также транспарентность и подотчетность в вопросах получения, распределения и использования взносов доноров в широком диапазоне деятельности по оказанию помощи жертвам цунами.

5. Отдельные учреждения проявили интерес к идее сводного доклада, однако неоднократно заявляли, что не могут поделиться данными своих внутренних проверок, доступ к которым имеют лишь их соответствующие административные и руководящие органы. Учреждения предложили, чтобы УСВН подняло данный вопрос с Генеральным секретарем, и заявили, что они могли бы сотрудничать, если их руководящие органы согласятся удовлетворить просьбу Генерального секретаря. Однако совещания УСВН с представителями фондов и программ, специализированных учреждений и Комиссии ревизоров были по-

лезными, поскольку позволяли обмениваться информацией о их соответствующих планах проверок. Особо полезным было сотрудничество с Комиссией ревизоров, поскольку это позволило УСВН более эффективно спланировать проверки и распределить охват рисков при проведении ревизорской деятельности. УСВН провело проверку деятельности Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) в Индонезии в июле 2005 года, а Комиссия ревизоров провела проверку деятельности УКГВ в Шри-Ланке и Таиланде соответственно в октябре 2005 года и январе 2006 года. УСВН и Комиссия ревизоров обменялись результатами этих и всех последующих проверок.

6. С учетом предложения, высказанного представителями фондов и программ и специализированных учреждений, заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора в меморандуме от 6 января 2006 года обратилась к Генеральному секретарю с просьбой заручиться сотрудничеством руководителей указанных подразделений для подготовки сводного ревизорского доклада о деятельности по оказанию помощи жертвам цунами. Заместитель Генерального секретаря конкретно указала, «что проведение такого обзора прямо отвечает духу доклада «Единая Организация Объединенных Наций как катализатор прогресса и перемен» и могло бы послужить моделью любого будущего межучрежденческого сотрудничества или сотрудничества в рамках всей Организации Объединенных Наций. Помимо удовлетворения требования в отношении обеспечения подотчетности перед общественностью и донорами это также позволит учреждениям обмениваться передовой практикой». Генеральный секретарь в своем ответе от 16 января 2006 года приветствовал инициативу проведения сводного обзора надзорной деятельности всех учреждений, участвующих в оказании помощи жертвам цунами, и признал, что это «могло бы послужить важным инструментом обеспечения подотчетности на местах». Генеральный секретарь далее заявил, что он предложил Комиссии ревизоров возглавить от имени всей Группы внешних ревизоров проведение всестороннего горизонтального обзора деятельности системы Организации Объединенных Наций по ликвидации последствий цунами. Поэтому он выразил надежду на то, «что обзоры УСВН и Комиссии ревизоров будут проводиться в тесном сотрудничестве». С учетом этого он не поддержал просьбу УСВН к руководителям подразделений поручить своим отделам внутренней ревизии сотрудничать в целях подготовки сводного ревизорского доклада.

7. Заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора вновь поставила указанный вопрос перед Генеральным секретарем в июне 2006 года. Сославшись на проект резолюции A/C.5/60/L.33, заместитель Генерального секретаря заявила, что, судя по первоначальным контактам УСВН с руководителями служб внутреннего надзора учреждений, участвующих в оказании помощи жертвам цунами, они готовы принять участие в подготовке сводного доклада, запрошенного Генеральной Ассамблеей. Однако руководители этих служб надзора сообщили, что для обеспечения такого участия Генеральному секретарю следует обратиться к административным руководителям соответствующих учреждений и фондов и программ с просьбой обеспечить такое сотрудничество. Поэтому заместитель Генерального секретаря просила Генерального секретаря направить письмо административным руководителям основных учреждений и программ, однако он на эту просьбу не ответил.

8. УСВН согласилось с тем, что проведенный Комиссией ревизоров всесторонний обзор даст весьма полезную оценку деятельности системы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи жертвам цунами. Однако, по мнению УСВН, совместная оценка подразделениями внутренней ревизии системы Организации Объединенных Наций структуры и функционирования механизмов внутреннего контроля программ оказания помощи жертвам цунами могла бы помочь составить более полную картину деятельности системы Организации Объединенных Наций и обеспечить более однородную основу для общей оценки Комиссии ревизоров. Кроме того, такая оценка также полезна, поскольку дает органам внутреннего надзора системы Организации Объединенных Наций возможность усовершенствовать и согласовать свои подходы к ревизии, включая методологии оценки рисков и стратегии и процедуры проведения ревизий.

9. УСВН подняло вопрос о сводном докладе о деятельности по оказанию помощи жертвам цунами на ежегодном совещании представителей служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений, проведенном в ноябре 2005 года. На этом совещании представители ревизорских подразделений Секретариата, фондов и программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений обсудили широкий диапазон вопросов, в том числе возможности расширения сотрудничества и совершенствования координации работы служб внутреннего надзора, обмена передовой практикой и выработки общих стандартов, подходов и методологий. Участники этого совещания 2005 года обменялись информацией о ходе проверок деятельности по ликвидации последствий цунами и в принципе согласились с необходимостью представления сводного доклада. Однако участники отметили наличие вопросов, которые касаются структуры руководства и их индивидуальных мандатов, которые необходимо урегулировать.

10. Во исполнение резолюции 60/259 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила УСВН представить сводный доклад об операциях по оказанию помощи жертвам цунами, УСВН 14 июля 2006 года провело совещание с руководителями ревизорских подразделений фондов и программ и специализированных учреждений для повторного обсуждения вопросов сотрудничества в контексте подготовки сводного ревизорского доклада о деятельности по оказанию помощи жертвам цунами. В этом совещании приняли участие представители Секретариата, Комиссии ревизоров, Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Фонда народонаселения Организации Объединенных Наций (ЮНФПА) и Всемирной продовольственной программы (ВПП). Представители всех подразделений, принявших участие в совещании, еще раз подчеркнули необходимость того, чтобы Генеральный секретарь заручился предварительным согласием административных руководителей фондов и программ и специализированных учреждений. Представитель Комиссии ревизоров объяснил, что в докладах Комиссии о деятельности ПРООН<sup>1</sup>, Управления Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

<sup>1</sup> Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 5А (A/61/5/Add.1).



(УВКБ)<sup>2</sup>, Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ)<sup>3</sup>, ЮНИСЕФ<sup>4</sup> и ЮНФПА<sup>5</sup> будут отражены результаты проведенных Комиссией проверок деятельности этих организаций по оказанию помощи жертвам цунами. Кроме того, Комиссия в своем докладе Генеральной Ассамблее (A/61/182) представила краткое резюме результатов своих проверок указанных выше организаций, а также Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-ХАБИТАТ). Представитель Комиссии также сообщил, что помимо ее докладов Группа внешних ревизоров готовит доклад об операциях по оказанию помощи жертвам цунами, охватывающий деятельность Секретариата, фондов и программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций. Однако вопрос о формате и процедурах согласования доклада Группы до сих пор рассматривается.

11. В докладе УСВН Генеральной Ассамблее о его деятельности за период с 1 июля 2005 года по 30 июня 2006 года (A/61/264 (Part I)) обсуждаются его усилия по координации деятельности с органами, занимающимися аналогичной надзорной деятельностью, в рамках подготовки сводного доклада. Как отметило УСВН, подразделения фондов и программ и специализированных учреждений, занимающиеся вопросами внутренней ревизии, указывали, что обсуждение вопросов сотрудничества можно продолжать лишь в том случае, если Генеральный секретарь направит руководителям указанных организаций письмо с предложением о таком сотрудничестве. УСВН обратило внимание Генерального секретаря на то, что без его вмешательства УСВН не сможет добиться прогресса в этом вопросе и окажется не в состоянии представить Генеральной Ассамблее испрошенный в резолюции доклад.

12. В замечаниях по проекту настоящего доклада, представленных от имени Генерального секретаря, первый заместитель Генерального секретаря указал на то, что ряд фондов и программ считают, что их деятельность в связи с цунами была уже тщательно проверена и что дополнительный сводный доклад был бы излишним. Первый заместитель Генерального секретаря также отметил, что, как предполагается, различные подразделения Организации Объединенных Наций будут представлять соответствующую ревизорскую информацию в рамках правил и положений, утвержденных их руководящими органами. Основываясь на своих контактах с представителями ревизорских подразделений фондов и программ и специализированных учреждений, о которых говорилось в пунктах 5–10 выше, УСВН не разделяет этого мнения. Первый заместитель Генерального секретаря также отметил, что он исходит из того, что фактический обмен соответствующей ревизорской информацией осуществляется без каких-либо дополнительных указаний со стороны Генерального секретаря и что нет необходимости обсуждать с соответствующими руководящими советами и государствами-членами правила, регулирующие обмен ревизорской информацией. Однако УСВН сожалеет, что указанной информации в распоряжении УСВН не было, хотя это следует из приведенного выше замечания. Если бы УСВН располагало этой информацией, оно имело бы возможность представить более убедительные аргументы в пользу проведения

<sup>2</sup> Там же, Дополнение № 5E (A/61/5/Add.5).

<sup>3</sup> Там же, Дополнение 5 (A/61/5).

<sup>4</sup> Там же, Дополнение № 5B (A/61/5/Add.2).

<sup>5</sup> Там же, Дополнение № 5G (A/61/5/Add.7).

глобальной внутренней проверки деятельности по оказанию помощи жертвам цунами, о которой говорится в настоящем докладе.

### **III. Общие проблемы в координации надзорной деятельности**

13. При создании УСВН в 1994 году Генеральная Ассамблея в своей резолюции 48/218 В от 29 июля 1994 года просила Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее сорок девятой сессии после консультаций с исполнительными советами оперативных фондов и программ Организации Объединенных Наций подробный доклад, содержащий рекомендацию об осуществлении этой резолюции в той части, в какой она относится к функциям внутреннего надзора таких фондов и программ, включая методы, посредством которых УСВН могло бы оказывать помощь таким фондам и программам в укреплении их механизмов надзора. В ответ на указанную просьбу Генеральный секретарь в своем докладе (A/51/801) рекомендовал: а) проводить регулярные ежемесячные совещания руководителей надзорных подразделений фондов и программ и УСВН; б) поручить УСВН составлять доклад, который содержал бы резюме проблем, выявленных службами внутреннего надзора в каждом оперативном фонде и программе, с тем чтобы иметь полное представление о достигнутых успехах и о тех проблемах, которые необходимо решить в рамках системы Организации Объединенных Наций; и с) предоставить УСВН полномочия запрашивать и получать любую соответствующую информацию, конкретную или общую, у подразделений внутреннего надзора или соответствующих административных руководителей. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 54/244 от 23 декабря 1999 года просила Генерального секретаря обновить информацию, содержащуюся в его докладе.

14. В последующих докладах Генеральный секретарь рекомендовал создать в каждом фонде и программе комитет по надзору, в состав которого входил бы представитель УСВН, в целях улучшения обмена информацией и координации деятельности в области внутреннего надзора (A/55/826). Генеральная Ассамблея в своей резолюции 55/259 от 14 июня 2001 года просила Генерального секретаря представить ей на ее пятьдесят шестой сессии обновленную информацию по данному вопросу. Генеральный секретарь в своем докладе Генеральной Ассамблее (A/56/823) отметил, что УСВН добивается участия в работе ревизионных комитетов тех организаций, которым оно не предоставляет услуги по ревизии. Генеральная Ассамблея в своих резолюциях 57/287 А и В от 20 декабря 2002 года приняла к сведению рекомендации, содержащиеся в указанном докладе Генерального секретаря, и вновь подтвердила prerogatives фондов и программ определять свои собственные механизмы надзора и характер их отношений с УСВН. Каких-либо дополнительных решений о том, как можно было бы повысить эффективность механизмов сотрудничества между подразделениями внутренней ревизии фондов и программ и УСВН и объединить деятельность по надзору Генеральной Ассамблеей, не принималось. Как отмечено в его докладах (A/54/393 и A/57/451), УСВН способствовало повышению эффективности внутреннего надзора в оперативных фондах и программах, в основном предоставляя ряду организаций прямые услуги в области исследований и ревизий. Однако в создании официального механизма координации деятельности по надзору был достигнут незначительный прогресс. Поэтому

му отдельные учреждения, проявив интерес к идее сводного доклада, в то же время неоднократно указывали, что не могут предоставить доклады своих внутренних ревизоров, доступ к которым имеют лишь их соответствующие административные и руководящие органы.

15. В замечаниях по настоящему докладу, представленных от имени Генерального секретаря, первый заместитель Генерального секретаря указал, что Генеральный секретарь неоднократно подтверждал важное значение сотрудничества между надзорными органами различных подразделений в связи с деятельностью по оказанию помощи жертвам цунами.

## **IV. Механизмы внутреннего контроля**

### **A. Обеспечение согласованного осуществления операций в связи с цунами**

16. Генеральный секретарь, реагируя на последствия цунами и возросшую необходимость в координации деятельности различных организаций системы Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций и международного сообщества доноров, незамедлительно назначил заместителя Координатора чрезвычайной помощи УКГВ в качестве Специального координатора гуманитарной помощи пострадавшим от цунами общинам. Специальный координатор обеспечивает руководство страновыми группами Организации Объединенных Наций и поддержку их деятельности в целях содействия оказанию международной помощи, проводя консультации высокого уровня с соответствующими правительствами. Генеральный секретарь также назначил бывшего президента Соединенных Штатов Уильяма Джефферсона Клинтона Специальным посланником по преодолению последствий цунами, с тем чтобы способствовать поддержанию глобальной политической воли в контексте усилий по преодолению последствий цунами.

17. От имени системы Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций УКГВ 6 января 2005 года обратилось со срочным призывом к участию в операциях по оказанию помощи жертвам цунами, в ответ на который были собраны взносы на сумму в 1,1 млрд. долл. США. По оценке Канцелярии Специального посланника по преодолению последствий цунами, из различных международных источников было обещано в общей сложности 13,02 млрд. долл. США (включая сумму, собранную в рамках срочного призыва) как для этапа чрезвычайной помощи, так и для этапа восстановления. Данные о структуре объявленных взносов и их распределении по организациям-исполнителям (Организация Объединенных Наций, НПО, правительства и партнеры-исполнители) приводятся в таблице ниже:

**Структура и распределение объявленных взносов (международное финансирование) на чрезвычайную помощь и восстановление в странах, пострадавших от цунами**

<i>Категория доноров</i>	<i>Объявленные взносы (в млрд. долл. США)</i>	<i>В процентах от общей суммы объявленных взносов</i>
Правительства (включая Европейский союз)	5,9	45
Международные финансовые учреждения	2,1	16
Частные лица и компании	5,0	38
Различные нецелевые фонды Организации Объединенных Наций, переводы в рамках Организации Объединенных Наций и взносы неучтенных доноров	0,02	1
<b>Итого</b>	<b>13,02</b>	<b>100</b>

  

<i>Распределение взносов</i>	<i>Сумма (в млрд. долл. США)</i>	<i>В процентах от общей суммы объявленных взносов</i>
Организации системы Организации Объединенных Наций	1,4	10
НПО и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца <sup>a</sup>	5,5	42
Правительства пострадавших стран <sup>b</sup>	2,1	16
Партнеры-исполнители <sup>c</sup>	4,2	32
<b>Итого</b>	<b>13,02</b>	<b>100</b>

*Источник:* Оценочные данные составлены Канцелярией Специального посланника Организации Объединенных Наций по преодолению последствий цунами.

<sup>a</sup> Включая срочный призыв.

<sup>b</sup> Средства от международных финансовых учреждений.

<sup>c</sup> Двустороннее финансирование страновых планов восстановления.

18. К числу организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся осуществлением программ чрезвычайной помощи жертвам цунами, входят подразделения Секретариата, фонды и программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций. Департаменты Секретариата, участвующие в деятельности по оказанию помощи жертвам цунами, возглавляются главой департамента, назначаемым Генеральным секретарем, и их деятельность регулируется Генеральной Ассамблеей, и они подотчетны перед ней. Фонды и программы возглавляются административными руководителями, и их деятельность регулируется исполнительными советами или советами управляющих, и они подотчетны перед ними. Однако фонды и программы также подотчетны перед Экономическим и Социальным Советом и, через Совет, перед Ассамблей. Специализированные учреждения являются автономными организациями, возглавляемыми их административными руководителями, и их деятельность регулируется их исполнительными советами или советами управляющих, и они подотчетны перед ними. Согласно статье 57 Устава Организации Объединенных Наций в сочетании со статьями 58 и 63 Экономический и Социальный Совет и Генеральная Ассамблея имеют право координировать по-

литу и деятельность специализированных учреждений на основе консультаций и вступать в соглашения со специализированными учреждениями, определяя условия их взаимоотношений с Организацией Объединенных Наций. По мнению УСВН, Устав дает общие рамки, на основе которых через Совет и Ассамблею можно координировать осуществление программ оказания помощи жертвам цунами на уровне руководства.

## **В. Выполнение обязательств в области подотчетности**

### **Приверженность принципам транспарентности и подотчетности**

19. В ответ на просьбы Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь представил в 2005 и 2006 годах доклады об укреплении деятельности по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению, реконструкции и предотвращению после катастрофического цунами в Индийском океане (A/60/86-E/2005/77 и A/61/87-E/2006/77) и укреплении координации чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций (A/60/87-E/2005/78). В этих докладах признается необходимость повышения транспарентности деятельности и обеспечения подотчетности перед заинтересованными сторонами, включая отслеживание финансовых ресурсов и отчетность, контроль и оценку. Во втором докладе Генерального секретаря об укреплении деятельности по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению, реконструкции и предотвращению после катастрофического цунами в Индийском океане подчеркивается, что «только финансовая транспарентность не может в полной мере гарантировать подотчетность — решающее значение имеют также проверки, оценки и контроль» (см. A/61/87-E/2006/77, пункт 65). В докладе также отмечается, что Коалиция по оценке последствий цунами, которая представляет широкий круг учреждений системы Организации Объединенных Наций, доноров и НПО и Международную федерацию обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, провела общесекторальные оценки по пяти тематическим областям. Кроме того, с помощью системы оценки и контроля отдачи от усилий по преодолению последствий цунами будет отслеживаться ход работ и будут оцениваться ее результаты с участием правительств пяти наиболее пострадавших стран, учреждений системы Организации Объединенных Наций, Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, НПО и доноров и на основе согласованного набора общих показателей и конкретных показателей по странам.

20. По мнению УСВН, приверженность Организации принципам транспарентности и подотчетности нашла свое отражение в четырех важных инициативах: а) создание общей системы отслеживания финансовых ресурсов для учета взносов доноров и контроля за их использованием; б) введение согласованного порядка контроля и оценки осуществления программ; в) обеспечение независимого надзора над управлением программами организаций системы Организации Объединенных Наций, связанных с цунами, со стороны Комиссии ревизоров и надзорных подразделений; и d) создание систем и принятие мер для содействия управлению рисками, транспарентности и подотчетности. Однако УСВН обнаружило, что структуру ряда таких механизмов контроля необходимо усовершенствовать. Особо важно сформулировать в едином документе политику в вопросах внутреннего контроля, которая обеспечивала бы реализа-

цию в полном объеме принципов транспарентности и подотчетности, и довести этот документ до сведения всех заинтересованных сторон.

### **Система отслеживания финансовых ресурсов**

21. По мнению УСВН, система отслеживания расходов не предусматривала формирования всесторонней и полной картины использования ресурсов. Самыми важными компонентами усилий по обеспечению транспарентности и подотчетности, упомянутыми в докладах Генерального секретаря, о которых говорится в пункте 19 выше, являются меры по укреплению и обеспечению функционирования транспарентной системы отслеживания поступления и расходования как правительственных, так и частных взносов. С учетом многообразия источников финансирования и учреждений-исполнителей проведение различия между расходами на оказание чрезвычайной помощи и расходами на реконструкцию и сбор такой информации среди учреждений системы Организации Объединенных Наций, НПО и правительств представляют собой сложную проблему с точки зрения обеспечения полезности, актуальности и надежности информации для различных заинтересованных сторон. На веб-сайте УКГВ, посвященном чрезвычайной помощи, указывается, что на чрезвычайную помощь жертвам цунами были внесены взносы в размере в общей сложности 6,2 млрд. долл. США, из которых по состоянию на август 2006 года было израсходовано 768 млн. долл. США. Однако расходы, зарегистрированные системой отслеживания расходов УКГВ, относились лишь к средствам, внесенным в ответ на срочный призыв, которые составляли 1,1 млрд. долл. США, или 8,4 процента, от тех 13,02 млрд. долл. США, которые были внесены в виде взносов на цели чрезвычайной помощи и восстановления.

22. Основная часть остальных ресурсов (11,92 млрд. долл. США; см. таблицу) отслеживалась с помощью финансируемой ПРООН базы данных о помощи на цели развития, которая принадлежит национальным правительствам и управляется ими. На данный момент такие онлайн-системы отслеживания финансовых ресурсов имеются для программ в Индонезии, Мальдивских Островах, Шри-Ланке и Таиланде. В эту базу данных, которая полностью доступна для общестественности, вводят свою информацию центральные и местные органы власти, НПО, учреждения системы Организации Объединенных Наций и многосторонние и двусторонние доноры. Эта база данных содержит информацию о всех связанных с цунами проектах помощи, в том числе данные о местонахождении, секторе, доноре и учреждении-исполнителе, а также о результатах осуществления проекта.

23. В своем докладе (A/61/182) Комиссия ревизоров отметила ряд недостатков в системе отслеживания финансовых потоков, а именно: а) некоторые учреждения не представляли никакой информации о расходах, даже несмотря на то, что они испрашивали средства в рамках проектов, охватываемых срочным призывом; б) некоторые учреждения не представляли информацию о выделении целевых ассигнований на конкретные проекты; в) УКГВ не осуществляло выверку ведомостей, подготовленных с помощью системы отслеживания расходов, с финансовыми ведомостями участвующих учреждений; и d) данные, полученные с помощью системы отслеживания расходов, не совпадали с данными, содержащимися в базе данных ПРООН и базе данных по проекту восстановления Банда-Ачех и Ниаса. Последняя база данных представляет собой сетевую систему сбора, отслеживания, анализа и размещения проектной и фи-

нансовой информации. Для НПО, доноров и стран она обеспечивает необходимый доступ к последней информации о процессе восстановления. Кроме того, проблемы на местах могут возникать в связи с информацией, которая готовится двумя несовместимыми системами, а именно: Комплексной системой управленческой информации Секретариата и Системой общеорганизационного планирования ресурсов ПРООН. Более важно то, что, когда система отслеживания расходов задумывалась и согласовывалась учреждениями, было еще не известно, поддержит ли Канцелярия Специального посланника по преодолению последствий цунами создание базы данных ПРООН о помощи на цели развития для отслеживания финансовых потоков и расходов на всю связанную с цунами деятельность, включая долгосрочное восстановление (после срочного призыва).

**Сотрудничество с фирмой «ПрайсуотерхаусКуперс» в целях укрепления системы отчетности, надзора и управления рисками**

24. От имени Генерального секретаря УКГВ заключило с фирмой «ПрайсуотерхаусКуперс» соглашение об оказании Организации Объединенных Наций бесплатных услуг по укреплению систем отчетности и обеспечению подотчетности за расходование средств. В начале 2005 года для решения вопроса об использовании помощи этой фирмы был создан руководящий комитет, возглавляемый представителем УКГВ и состоящий из представителей системы Организации Объединенных Наций, включая УСВН. Восемь тысяч часов бесплатной помощи, предоставляемой «ПрайсуотерхаусКуперс», были распределены между ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА, ООН-Хабитат, УВКБ, УКГВ и ВВП для оказания помощи в следующих вопросах: миссии по проведению внутренней ревизии, криминологический анализ данных, разработка системы регулирования рисков, связанных с мошенничеством, ревизия деятельности, связанной с информационными технологиями, оценка информационной защиты и управления корпоративными рисками, в которой также участвовали сотрудники Организации Объединенных Наций. Фирма «ПрайсуотерхаусКуперс» также усовершенствовала систему отслеживания финансовых ресурсов УКГВ, предусмотрев онлайн-отчетность системы Организации Объединенных Наций и НПО о расходах, и провела в сентябре 2005 года для 80 сотрудников Организации Объединенных Наций два учебных семинара-практикума по межучрежденческому контролю в вопросах, связанных с борьбой с мошенничеством и регулированием рисков.

25. По мнению УСВН, хотя фирма «ПрайсуотерхаусКуперс» оказала определенную помощь, перечисленную выше, предоставленных ею специалистов можно было бы лучше использовать, определив сначала путем проведения комплексной оценки рисков всеми участвующими учреждениями важнейшие потребности, а затем использовав указанные выше 8000 часов для оказания учреждениям помощи в проверке выявленных областей высокого риска. Это обеспечило бы всесторонний подход к решению проблемы выявленных рисков.

### **С. Разработка политики в области внутреннего контроля**

26. Передовой практикой в международном опыте предусматривается разработка политики в области внутреннего контроля, предусматривающей различные компоненты системы внутреннего контроля, ответственность руководства

за контроль над деятельностью Организации, меры, которые руководство должно принять в рамках выполнения этих обязанностей, и его подотчетность в вопросах использования общественных ресурсов. Как отмечалось выше (пункт 20), УСВН считает, что приверженность руководства организаций системы Организации Объединенных Наций принципам транспарентности и подотчетности в деятельности, связанной с преодолением последствий цунами, должна найти свое отражение в едином документе, по вопросам политики, в котором излагались бы применимые правила и положения, механизмы координации, системы и процедуры отчетности и меры по предупреждению потерь, ненадлежащего использования и ущерба, и этот документ должен быть представлен Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету на утверждение.

## **V. Механизм управления рисками**

### **A. Проведенная Управлением служб внутреннего надзора оценка риска мошенничества**

27. В апреле 2005 года Отдел расследований УСВН представил Генеральному секретарю доклад о рисках, связанных с мошенничеством и нарушением Положений и правил о персонале Организации Объединенных Наций при осуществлении программ оказания помощи жертвам цунами в Джакарте и провинции Ачех в Индонезии, по результатам проведенной в феврале-марте 2005 года выездной миссии. В докладе отмечалось, что двумя наиболее важными рисками для программ чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций в провинции Ачех являются отсутствие всеобъемлющей системы предупреждения случаев мошенничества и коррупции, которая позволяла бы профессионально и оперативно реагировать на нарушения положений и правил Организации Объединенных Наций в этом регионе, и отсутствие эффективного механизма координации, в частности в вопросах обеспечения безопасности. Упомянутые в докладе вопросы безопасности были связаны с тем, что: а) имели место нападения террористов в Бали, Индонезия, и на посольство Австралии в Джакарте; б) в Индонезии за такие нападения были осуждены террористы, имеющие международные связи; и с) Организация Объединенных Наций стала объектом террористических нападений. В этом докладе был сделан вывод о том, что представляется обоснованным предположить, что угроза безопасности персонала и помещений Организации Объединенных Наций в этой районе, хотя и низка в настоящее время, может внезапно или за весьма короткое время возрасти. Дополнительным риском является размещение различных учреждений Организации Объединенных Наций, действующих на местах, в разных местах, причем каждому из них с учетом его потребностей необходима своя собственная система обеспечения безопасности, а уровень подготовки сотрудников по вопросам безопасности также различен.

28. УСВН отметило, что операциям по оказанию помощи жертвам цунами также присуща высокая степень риска мошенничества, коррупции, расточительства, злоупотреблений и неправильного расходования средств. Самая большая степень риска присуща закупочной деятельности из-за вероятности формирования основными субподрядчиками картелей и монополий, позволяющих им контролировать структуру цен через коррумпированные сделки. По



расчетам УСВН, контракты на восстановительное строительство будут включать средние «коррупционные издержки» в размере 10 процентов. В докладе УСВН вниманию Генерального секретаря был предложен ряд рекомендаций и предложений по сокращению рисков в каждой из областей, рассмотренных в ходе проведения оценки, а именно: закупочная деятельность, кадры, общее руководство, активы и вопросы программ. За прошедшее время рядом учреждений были приняты строгие меры контроля для сокращения степени их уязвимости в связи с мошенничеством и коррупцией в этих областях. Например, в Управлении Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам восстановления в Ачехе и Ниасе был назначен координатор, занимающийся важными вопросами борьбы с мошенничеством и коррупцией в рамках системы Организации Объединенных Наций, а в Агентстве по восстановлению и реконструкции в Ачехе и Ниасе создана группа по борьбе с коррупцией. Кроме того, в рамках всей провинции Ачех была начата информационная кампания, посвященная этической практике закупок и борьбе с коррупцией.

## **В. Конференции по вопросам управления рисками**

29. Представители УСВН принимали участие в совещании по вопросам борьбы с коррупцией в рамках чрезвычайной помощи жертвам цунами, организованном совместно Азиатским банком развития/Организацией экономического сотрудничества и развития и «Транспэрэнси интернэйшнл» в апреле 2005 года в Джакарте. Обсуждаемые темы включали вопросы использования принципа ответственности самой страны и открытости процесса принятия решений в качестве средств повышения транспарентности путем повышения открытости потоков помощи, укрепления механизма финансового контроля и административного потенциала для сокращения риска коррупции, содействия работе эффективных и транспарентных систем закупок и осуществления и обеспечения эффективного контроля и оценки осуществления проектов. Представители УСВН также приняли участие в международной конференции по содействию финансовой подотчетности в вопросах распоряжения средствами в связи с цунами, конфликтами и другими бедствиями, проходившей в апреле в Джакарте, и в конференции, посвященной роли систем уголовного правосудия в сведении к минимуму социально-экономического ущерба стихийных бедствий, и в одиннадцатом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, проходивших в Бангкоке в апреле 2005 года. На этих форумах была подчеркнута заинтересованность международного сообщества в решении вопросов транспарентности, укрепления мер по борьбе с коррупцией и обеспечения эффективного осуществления проектов, с тем чтобы удовлетворить потребности пострадавшего населения. Участие в этих мероприятиях помогло УСВН в проведении своих миссий по оценке в Индонезии, Шри-Ланке, Таиланде и Мальдивских Островах и в углублении понимания вопросов, связанных с оказанием помощи жертвам цунами, что способствовало планированию и осуществлению деятельности по надзору.

## **С. Формализация политики в области управления рисками**

30. УСВН отметило наличие ключевых элементов комплексного механизма управления рисками в рамках программ помощи жертвам цунами. Однако, по

мнению УСВН, основа для нынешней структуры управления рисками официально не создана, а политика в области управления рисками для системы Организации Объединенных Наций Генеральным секретарем еще не сформулирована и Генеральной Ассамблеей не утверждена. Такая политика позволила бы обеспечить согласованную методологию управления рисками. В этом контексте политика определяет ответственность руководства за устранение неопределенности и сопутствующих рисков и возможностей, разграничивает основные категории рисков, определяет элементы эффективного управления рисками и разъясняет ключевые принципы и инструменты выявления, оценки и контроля рисков в пределах уровней, установленных руководящими органами.

## **VI. Краткая информация о ревизионной деятельности Управления служб внутреннего надзора**

### **A. Ревизия деятельности Управления по координации гуманитарных вопросов в Индонезии**

31. В июне-июле 2005 года УСВН провело ревизию операций по оказанию помощи жертвам цунами в отделении УКГВ в Индонезии. В ходе ревизии был изучен механизм координации и практика внутреннего управления деятельностью УКГВ в области людских ресурсов, управления информацией, финансов, закупок, инвентарных запасов и безопасности. С учетом предварительной оценки рисков в деятельности УКГВ УСВН выявило ряд областей повышенного риска, таких, как надзор за осуществлением программ, управление осуществлением программ, система взаимосвязи между штаб-квартирой и подразделениями на местах и управление людскими ресурсами.

32. Что касается координации, то УСВН отметило, что оперативное назначение Генеральным секретарем помощника Генерального секретаря, возглавляющего УКГВ, в качестве Специального координатора гуманитарной помощи пострадавшим от цунами странам обеспечило координацию деятельности системы Организации Объединенных Наций и УКГВ на соответствующем высоком уровне. Однако УСВН сочло, что мандат УКГВ (изложенный в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи) касается конкретно чрезвычайной гуманитарной помощи и фактическое расширение роли УКГВ на этапе восстановления и реконструкции и его роль в отношениях с другими учреждениями в этой области необходимо уточнить. УСВН рекомендовало УКГВ вынести этот вопрос на рассмотрение Генеральной Ассамблеи. УСВН также отметило, что координацию деятельности УКГВ в Джакарте с деятельностью НПО и сообществом доноров необходимо укрепить путем проведения регулярных совещаний и принятия необходимых мер по выполнению принятых на них решений.

33. В целом необходимо усовершенствовать внутреннюю систему управления деятельностью УКГВ в области информации, людских ресурсов и обеспечения безопасности. УКГВ не установлены официальные процедуры, которых должны придерживаться сотрудники по вопросам информации в Банда-Ачехе и Джакарте, а также отсутствуют официальные указания по процедуре санкционирования подготовки и выпуска информации. Поэтому сотрудники по вопросам информации действуют обособленно и в отсутствие каких-либо стандартов или указаний в отношении их роли полагаются на свой опыт. Не обеспечено регулярное использование основного механизма отчетности УКГВ перед ми-

ровым сообществом — доклады УКГВ о положении на местах. Фактически публикация этих докладов была прекращена в апреле 2005 года в Банда-Ачехе и мае 2005 года в Джакарте из-за отсутствия в этих отделениях сотрудников, занимающихся их подготовкой. Исходя из того, что одной из основных функций УКГВ является координация распространения информации, эту проблему необходимо решить.

34. Деятельность УКГВ в области управления людскими ресурсами не в полной мере отвечает потребностям на местах, особенно после этапа оказания чрезвычайной помощи, что ограничивает эффективность его операций. В целом по состоянию на конец июня 2005 года 56 процентов должностей были вакантными, в том числе 17 процентов должностей руководителей отделений. Кроме того, весьма высокой была текучесть кадров, когда за последний шестимесячный период на 36 процентах должностей сменилось по одному сотруднику или несколько сотрудников; это привело к нестабильности операций УКГВ в Индонезии. На момент проведения нашей ревизии в июле 2005 года должность заместителя координатора гуманитарной помощи в Банда-Ачехе оставалась вакантной с конца мая 2005 года. В Банда-Ачехе 40 процентов должностей были вакантными в течение двух месяцев или большего срока, а на 40 процентах должностей за последние шесть месяцев сотрудники сменились по два раза или более.

35. Существовали серьезные проблемы в области координации действий в вопросах обеспечения безопасности сотрудников УКГВ и сотрудников Департамента по вопросам охраны и безопасности в Банда-Ачехе. Сотрудники Департамента в Банда-Ачехе постоянно менялись, и существовали разногласия в отношении распределения времени на совещаниях УКГВ по вопросам безопасности в Джакарте с группой по обеспечению безопасности в Банда-Ачехе.

36. УКГВ выполнило 41 из 46 рекомендаций, вынесенных УСВН в отношении операций в Индонезии. Четыре рекомендации были аннулированы, поскольку круг обязанностей УКГВ в Индонезии сократился и соответствующие функции уже не входили в круг его ведения. Одна рекомендация находится на этапе осуществления.

## **В. Ревизия деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Индонезии**

37. В августе-сентябре 2005 года УСВН провело ревизию программы УВКБ по оказанию чрезвычайной помощи в Индонезии с основным упором на деятельность по восстановлению и реконструкции после цунами. В ходе ревизии была дана оценка готовности УВКБ к операции по оказанию чрезвычайной помощи жертвам цунами и достаточности и эффективности механизмов внутреннего контроля.

38. УСВН отметило, что общая стратегия осуществления проекта УВКБ по оказанию чрезвычайной помощи жертвам цунами по-прежнему находится в стадии разработки и вопросы того, как будут решаться основные задачи, до сих пор не рассмотрены. УВКБ рекомендовало обновить и окончательно утвердить стратегию осуществления проекта помощи жертвам цунами. Программные до-

кументы проекта оказания чрезвычайной помощи жертвам цунами обновлялись недостаточно регулярно, с тем чтобы учесть меняющуюся обстановку и возникающие риски. Например, в документах содержалась поставленная цель завершения строительства 1022 домов в течение шести месяцев. Этой цели не удалось достичь, и она изначально являлась нереальной. УСВН рекомендовало пересмотреть документацию по проекту, с тем чтобы цели были более реалистичными и достижимыми. УСВН также отметило, что недостаточно последовательно использовались процедуры закупок для обеспечения наиболее эффективного использования денежных средств.

### **С. Оценка риска в деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Шри-Ланке**

39. В мае 2005 года совместно с Управлением Генерального инспектора УВКБ УСВН провело оценку риска в рамках программы УВКБ по оказанию чрезвычайной помощи жертвам цунами. Помимо выявления основных рисков в ходе проверки оценивалась эффективность системы контроля и достаточность усилий по решению проблемы возросших рисков и уязвимости женщин в результате цунами.

40. Нехватка времени была сдерживающим фактором с точки зрения разработки стратегии УВКБ для проекта оказания помощи жертвам цунами в Шри-Ланке, и некоторые цели представляются слишком амбициозными. Представляется маловероятным, что эти цели и ожидаемая отдача будут реализованы в установленные сроки. УСВН рекомендовало изменить направленность стратегии по программе и пересмотреть цели, с тем чтобы сделать их более реалистичными и достижимыми, и соответствующие меры были приняты. Кроме того, на время проведения проверки отмечался риск того, что из-за медленных темпов осуществления проекта временные убежища уже не понадобятся. Около 25 процентов зарегистрированных бенефициаров уже проживают в убежищах, построенных НПО. УСВН рекомендовало на регулярной основе проводить обзор меняющейся обстановки и рассматривать проекты, осуществляемые другими сторонами, и соответствующие меры УВКБ были приняты. Осуществление программы создания временных убежищ, которая в настоящее время завершена, задержалось из-за чрезмерно длительного срока завершения работы над проектом убежищ, что усугублялось нерешительностью УВКБ в Шри-Ланке в вопросах качества и количества закупаемых товаров.

41. В самый пик оказания чрезвычайной помощи отсутствовала координация действий основных сторон. УВКБ обещало поставить 10 000 палаток, однако к тому времени, когда они прибыли, в большинстве из них отпала необходимость. УСВН рекомендовало передать палатки другим полевым операциям, сэкономив тем самым 390 000 долл. США, и соответствующие меры УВКБ были приняты.

42. УВКБ согласилось играть роль ведущего учреждения в вопросах координации осуществления программы создания временных убежищ. Однако для обеспечения эффективного выполнения этих функций не были обеспечены достаточные кадровые ресурсы, хотя их с самого начала запросил глава отделения. Достаточное число сотрудников не было назначено до середины мая

2005 года, когда было уже слишком поздно, и это сказалось на способности УВКБ эффективно координировать соответствующую деятельность. Из-за ротации руководителей в первые несколько месяцев проведения операции не обеспечивалось надлежащее руководство и управление. Это в свою очередь сказалось на отношениях УВКБ с внешними партнерами и донорами, которые указывали на отсутствие руководящей роли и отмечали, что деятельность УВКБ представляет или возглавляет каждый раз «новое лицо». Отделение УВКБ в Шри-Ланке выполнило все пять рекомендаций УСВН.

## VII. Рекомендации

43. УСВН высказало три рекомендации по укреплению системы управления, надзора, внутреннего контроля и управления рисками в программах помощи жертвам цунами.

### Рекомендация 1

44. УСВН рекомендует Генеральному секретарю создать институционально закрепленную систему управления и надзора для будущих сложных межучрежденческих программ, предусматривающих участие более чем одной организации системы Организации Объединенных Наций и финансируемых несколькими донорами или одним донором (AN/2006/590/06/001).

### Рекомендация 2

45. УСВН рекомендует Генеральному секретарю в сотрудничестве с руководителями фондов, программ и специализированных учреждений подготовить документ о политике в вопросах внутреннего контроля в отношении межучрежденческой деятельности, включая требования в отношении совместного надзора применительно к операциям по оказанию помощи жертвам цунами, и представить его Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету на утверждение (AN/2006/590/06/002).

### Рекомендация 3

46. УСВН рекомендует Генеральному секретарю в сотрудничестве с руководителями фондов, программ и специализированных учреждений создать комплексный механизм управления рисками для сложных межучрежденческих программ, таких, как операции по оказанию помощи жертвам цунами, предусматривающих участие нескольких организаций системы Организации Объединенных Наций (AN/2006/590/06/003).

47. Первый заместитель Генерального секретаря не высказал от имени Генерального секретаря каких-либо конкретных замечаний по этим рекомендациям. УКГВ сообщило, что у него нет замечаний по настоящему докладу.

(Подпись) Инга-Бритт Алениус  
Заместитель Генерального секретаря  
по службам внутреннего надзора