

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
25 February 2008
Russian
Original: English

Шестьдесят вторая сессия

Пункты 136 и 140 повестки дня

**Доклад о деятельности Управления служб
внутреннего надзора**

**Административные и бюджетные аспекты
финансирования операций Организации
Объединенных Наций по поддержанию мира**

**Доклад о деятельности Управления служб внутреннего
надзора за период с 1 января по 31 декабря 2007 года****Резюме*

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 48/218 В (пункт 5(е)); 54/244 (пункты 4 и 5) и 59/272 (пункты 1–3). В нем рассматривается деятельность Управления служб внутреннего надзора (УСВН) в течение 12-месячного периода с 1 января по 31 декабря 2007 года, связанная с надзором за миротворческими операциями.

За отчетный период Управление служб внутреннего надзора выпустило 154 доклада о надзоре за миротворческими операциями, на долю которых приходилось 54 процента всех рекомендаций, вынесенных в этот период. В частности, рекомендации касались в основном четырех областей рисков: рисков в области управления и соблюдения и финансовых и оперативных рисков.

Хотя совокупный объем ресурсов, выделяемых на миротворческие операции, оставался в 2007 году на неизменном уровне, были созданы новые структуры УСВН во Временных силах Организации Объединенных Наций в Ливане (ВСООНЛ) и в Интегрированной миссии Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти (ИМООНТ), а структура Управления в Операции Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОНЮБ) была постепенно ликвидирована. Кроме того, УСВН расширило свою структуру в Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК).

* Доклад о деятельности Управления, за исключением деятельности по надзору за операциями по поддержанию мира, содержится в документе A/62/281 (Part I) и Add.1 и 2.



Предисловие

Я с удовлетворением представляю Генеральной Ассамблее доклад о деятельности Управления служб внутреннего надзора (УСВН), содержащий основные результаты работы Управления в миротворческих операциях в течение 12-месячного периода, закончившегося 31 декабря 2007 года.

В целом многие из этих результатов указывают на недостатки внутреннего контроля. Как я уже указывала, надлежащее функционирование системы внутреннего контроля является одной из ключевых обязанностей руководства. Настоятельно необходима официальная и упорядоченная система внутреннего контроля: в частности, такая система определяет обязанности руководства в областях формирования условий для контроля, оценки рисков и деятельности по контролю. При проведении миротворческих операций система внутреннего контроля приобретает особое значение. Условия проведения миссии отличаются уникальными особенностями, которые могут повысить подверженность Организации рискам, что обуславливает необходимость ужесточения контроля. В настоящем докладе рассматриваются области, которым необходимо уделить особенно пристальное внимание для устранения недостатков, прежде чем они начнут сказываться в виде урона репутации или финансовых потерь Организации. К сожалению, как сообщалось в докладе Управления служб внутреннего надзора о работе Целевой группы по закупочной деятельности (A/62/272), в котором рассматривалась деятельность Целевой группы в течение первой половины 2007 года, и в разделе IV настоящего доклада, в некоторых случаях уже слишком поздно что-либо делать.

Многие из обвинений, которые были подкреплены доказательствами в результате расследований, проведенных УСВН, уже фигурировали в докладе 2006 года. В то же время число обвинений, поступивших в 2007 году, существенно уменьшилось. Важно отметить, что информация о некоторых мероприятиях, проведенных Управлением в 2007 году, будет представлена не ранее начала 2008 года, когда будут выпускаться доклады. Например, Целевая группа по закупочной деятельности занимается изучением более 20 закупок, связанных с Миссией Организации Объединенных Наций в Судане, а Отдел расследований рассматривает обвинения в серьезных нарушениях правил закупочной деятельности в Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово.

Управление служб внутреннего надзора по-прежнему преисполнено решимости оказывать Генеральному секретарю помощь в выполнении его обязанностей по надзору за ресурсами и персоналом Организации. Управление хотело бы выразить благодарность Департаменту операций по поддержанию мира, Департаменту полевой поддержки, Департаменту по политическим вопросам и сотрудникам миссий за помощь, оказанную ими Управлению при исполнении его обязанностей.

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

25 февраля 2008 года

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Предисловие		2
I. Введение	1–3	4
II. Общий обзор	4–20	5
A. Внутренняя ревизия	4–6	5
B. Инспекция и оценка	7	6
C. Расследование	8–13	6
1. Отдел расследований	8–11	6
2. Целевая группа по закупочной деятельности	12	8
3. Результаты расследований	13	9
D. Сотрудничество и координация	14–16	9
E. Проблемы	17–20	10
III. Последовательный подход к борьбе с противоправным поведением	21–22	11
IV. Выводы по итогам надзорной работы в разбивке по областям	23–65	12
A. Риск в области управления	24–31	12
B. Риски, связанные с несоблюдением	32–51	16
C. Финансовые риски	52–58	21
D. Риски, сопряженные с оперативной деятельностью	59–65	24

I. Введение

1. В течение отчетного периода с 1 января по 31 декабря 2007 года Управление служб внутреннего надзора (УСВН) выпустило 154 доклада о надзоре за миротворческими операциями. На долю содержащихся в этих докладах рекомендаций приходится 54 процента всех рекомендаций, вынесенных УСВН в течение отчетного периода. В настоящем докладе содержится обзор деятельности УСВН в этих областях.

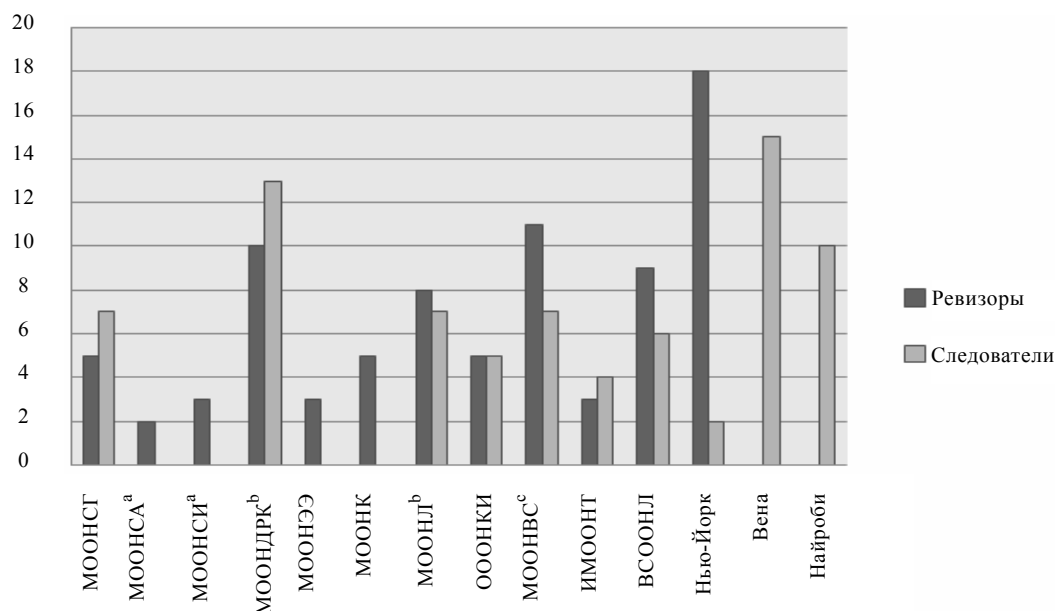
2. В отличие от части I настоящий доклад касается исключительно надзора за миротворческой деятельностью Организации. К числу подразделений, занимающихся ею, относятся Департамент операций по поддержанию мира, недавно созданный Департамент полевой поддержки и 17 миссий по поддержанию мира, которые подчинены этим департаментам, а также 14 специальных политических миссий и миссий по миростроительству, возглавляемых Департаментом по политическим вопросам или Департаментом операций по поддержанию мира при содействии Департамента полевой поддержки. Доклад не охватывает операции Целевой группы по закупочной деятельности, завершившиеся в первые шесть месяцев 2007 года, поскольку информация о них уже представлялась Генеральной Ассамблее (A/62/272) и в соответствии с положениями резолюции 62/234 будет рассмотрена Генеральной Ассамблеей на первой части ее возобновленной шестьдесят второй сессии.

3. В предыдущем отчетном периоде УСВН сообщало о существенном расширении масштабов своей деятельности и увеличении объема ресурсов, выделенных на оказание Генеральному секретарю и государствам-членам помощи в надзоре за миротворческими операциями, число которых быстро растет. Хотя совокупный объем ресурсов, выделяемых на миротворческие операции, оставался в 2007 году на неизменном уровне, были созданы новые структуры УСВН во Временных силах Организации Объединенных Наций в Ливане (ВСООНЛ) и в Интегрированной миссии Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти (ИМООНТ), а структура Управления в Операции Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОНЮБ) была постепенно ликвидирована. Кроме того, Управление расширило свою структуру в Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК). На диаграмме 1 ниже приводятся данные о числе сотрудников УСВН, занимающихся исключительно миротворческими операциями, по состоянию на 31 декабря 2007 года¹, а также информация о распределении этих сотрудников в отделах внутренней ревизии и расследований по регионам/миссиям.

¹ Приведенные на диаграмме данные рассчитаны на основе информации об источниках финансирования должностей. Ввиду особого механизма финансирования Целевой группы по закупочной деятельности информация по ее сотрудникам не включена в указанные данные.

Диаграмма 1
Сотрудники УСВН, занимающиеся надзором за миротворческими операциями

(По состоянию на 31 декабря 2007 года)



^a МООНСА и МООНСИ укомплектованы сотрудниками, не связанными с УСВН.

^b В МООНДРК и МООНЛ имеется две должности сотрудников по проведению расследований, не связанные с УСВН.

^c В МООНВС имеется одна должность сотрудника по проведению расследований, не связанная с УСВН.

II. Общий обзор

A. Внутренняя ревизия

4. Сотрудники УСВН, занимающиеся внутренней ревизией миротворческих операций, составляют почти 55 процентов всего персонала Отдела внутренней ревизии. Служба ревизии миротворческой деятельности Отдела внутренней ревизии осуществляет свою деятельность силами сотрудников в Нью-Йорке и ревизоров-резидентов, базирующихся в 11 миссиях. Сотрудники в Нью-Йорке занимаются ревизией деятельности Департамента операций по поддержанию мира, Департамента полевой поддержки и Департамента по политическим вопросам в Центральном учреждении, а также мелкими операциями по поддержанию мира и специальными политическими миссиями. Ревизоры-резиденты, являющиеся сотрудниками Отдела внутренней ревизии, проводят ревизию всего комплекса мероприятий в своих соответствующих операциях по поддержанию мира и специальных политических миссиях.

5. Рамки ревизии весьма заметно варьируются от относительно традиционных до сложных глобальных или горизонтальных ревизий в таких областях, как использование запасов топлива, закупочная и управленческая деятельность и руководство специальными политическими миссиями. В течение отчетного периода подразделения ревизоров-резидентов провели всеобъемлющие оценки рисков, связанных с деятельностью миссий, которые лягут в основу плана работы Отдела внутренней ревизии по проведению ревизий на 2008 год. Как обсуждалось в предыдущем докладе (A/61/264 (Part II)), при определении величины ресурсов, которые должны выделяться конкретной миссии, УСВН руководствуется формулой, основанной на размерах бюджета этой миссии. Эта формула может корректироваться в случае сложной или связанной со значительным риском деятельности миссии; таким образом, этот подход не противоречит переходу на планирование работы с учетом факторов риска.

6. Также в 2007 году УСВН начало подготовку к укомплектованию двух новых миссий по поддержанию мира: Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) и Миссии Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и Чаде (МИНУРКАТ), обе из которых будут полностью развернуты в январе 2008 года.

В. Инспекция и оценка

7. Отдел инспекции и оценки пересмотрел свой подход к оценкам и инспекциям операций по поддержанию мира и соответствующую методологию и стал уделять основное внимание более общим тематическим и сквозным аспектам систем миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций. Теперь, когда инспекциями и оценками миротворческих операций занимается всего один сотрудник по программе, основные усилия Отдела в ходе отчетного периода были по просьбе Контролера сосредоточены на анализе ориентированного на результаты бюджетирования в области поддержания мира. Цель этого анализа заключалась в оценке эффективности и результативности базовых элементов бюджета с точки зрения количественной оценки достижения результатов в операциях по поддержанию мира. Этот анализ ориентированного на результаты бюджетирования также соответствовал общей направленности проводимых Отделом инспекций не связанных с поддержанием мира программ, в рамках которых рассматривался вопрос ориентированного на результаты управления. Эта параллельная деятельность позволила добиться положительного кумулятивного эффекта от проведения обзоров инициатив, основанных на результатах, как в миротворческих, так и в немиротворческих программах.

С. Расследование

1. Отдел расследований

8. Управление проводит расследования в миротворческих операциях силами следователей, базирующихся в Нью-Йорке, Найроби и Вене, и следователей-резидентов, базирующихся в пяти миссиях по поддержанию мира. В целом сотрудники, занимающиеся расследованиями в этой области, составляют 68 процентов всего персонала Отдела расследований.

9. За период с 1 января по 31 декабря 2007 года в Отдел расследований УСВН поступило в общей сложности 469 обвинений², касающихся персонала, участвующего в миротворческих операциях. Эти обвинения составляют почти две трети (65 процентов) всех обвинений, полученных Отделом расследований в 2007 году. После анализа УСВН всех обвинений 134 (или 29 процентов) из них были переданы следователям УСВН для проведения расследований, 108 (или 23 процента) — другим департаментам/управлениям для проведения расследований³, 65 (или 14 процентов) были сохранены для информации, а по остальным 162 (или 34 процентам) были приняты другие решения⁴. Всего в 2007 году было подготовлено 87 докладов о расследованиях⁵.

10. В течение 12-месячного отчетного периода Отдел расследований одновременно рассматривал в среднем 285 дел, причем 206 (или 73 процента) из них были связаны с миротворческими операциями. Следует отметить, что в течение последнего квартала 2007 года среднее число одновременно рассматривавшихся дел уменьшилось до 254 в целом и до 174 дел, касающихся миротворческой деятельности, т.е. соответственно на 11 и 16 процентов.

11. Более 85 процентов обвинений в отношении миротворческой деятельности, поступивших в 2006 и 2007 годах, касались примерно трети полевых миссий Организации Объединенных Наций. Сопоставительный анализ числа обвинений, поступивших в 2006 и 2007 годах, с разбивкой по этим точкам приводится на диаграмме 2. В целом в 2007 году в адрес УСВН поступило на 26 процентов меньше обвинений, чем в 2006 году. Только число обвинений в сексуальной эксплуатации и надругательстве сократилось на 64 процента. Хотя нынешний уровень по-прежнему свидетельствует о необходимости активизации деятельности по пресечению всех случаев противоправного поведения, особенно сексуальной эксплуатации и надругательства, можно утверждать, что сокращение числа обвинений является свидетельством позитивных результатов согласованных усилий Организации после опубликования доклада советника Генерального секретаря о комплексной стратегии ликвидации в дальнейшем сексуальной эксплуатации и надругательства при операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира («доклад принца Зейда») (A/59/710). Следует отметить, что формированию условий, благоприятствующих поведению, которое конкретно порицается в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/2003/13, и любым другим формам противоправного поведения, способствует множество переменных факторов; таким образом, несмотря на достигнутый прогресс, в силу сложного и постоянно меняющегося характера условий, в которых действует Организация, нет никаких гарантий того, что продолжение деятельности в том виде, в каком она осуществляется в настоящее

² Включая ряд обвинений, направленных в УСВН группами по вопросам поведения и дисциплины.

³ Как указывается в пункте 8 резолюции 59/287 Генеральной Ассамблеи, «УСВН может поручать прошедшим соответствующую подготовку руководителям программ проведение расследований от имени Управления».

⁴ По 68 из 162 обвинений проведение расследований было приостановлено для сбора дополнительной информации или для передачи вопросов, связанных с закупочной деятельностью, Целевой группе по закупочной деятельности, а по 94 обвинениям были вынесены консультативные заключения, направленные Казначейству Организации Объединенных Наций или Управлению по планированию программ, бюджету и счетам.

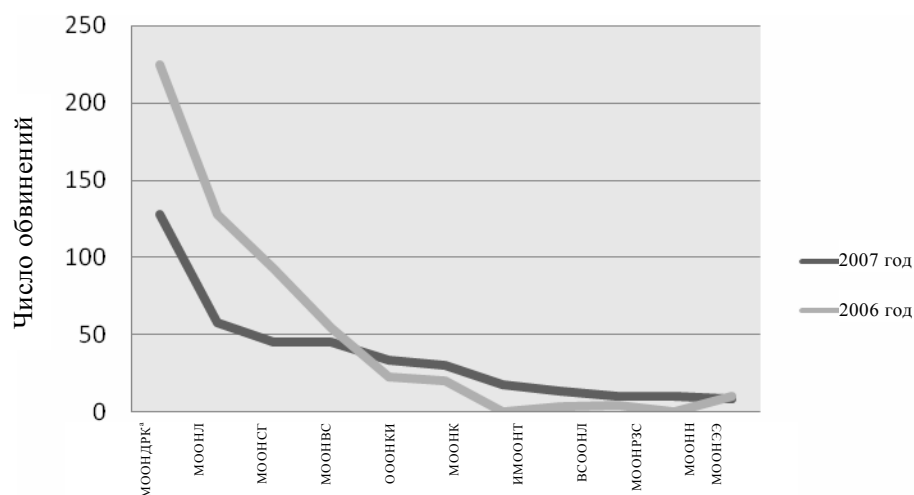
⁵ Включая обвинения, информация о которых, возможно, приводилась в 2006 году, однако соответствующий доклад о расследовании был опубликован лишь в 2007 году.

время, приведет к дальнейшему уменьшению числа случаев противоправного поведения. Кроме того, следует подчеркнуть, что любое обвинение в противоправном поведении, вне зависимости от его характера, — это обвинение, которое может пагубно сказаться на авторитете и репутации Организации и тем самым на ее способности выполнять свой мандат. Со своей стороны, УСВН в своем докладе об усилении деятельности по проведению расследований (A/62/582, приложение) приводит ряд предложений по реорганизации и укреплению своей функции проведения расследований для более эффективного удовлетворения потребностей в квалифицированных и своевременных расследованиях.

Диаграмма 2

Сопоставление поступивших в 2006 и 2007 годах обвинений по отдельным миссиям

(По состоянию на 31 декабря 2007 года)



^a Резкое увеличение по МООНДРК объясняется большим числом обвинений в связи с операцией в Бунья.

2. Целевая группа по закупочной деятельности

12. Практически 50 процентов деятельности Целевой группы по закупочной деятельности в 2007 году приходилось на изучение нарушений в процессе закупочной деятельности в миссиях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. В течение этого периода Целевая группа по закупочной деятельности получила 75 сигналов о нарушениях в процессе закупочной деятельности в связи с операциями по поддержанию мира, и в отношении всех этих нарушений было решено провести расследования. В 2007 году было закрыто в общей сложности 66 дел, связанных с закупками, и подготовлено 13 докладов, касающихся миссий по поддержанию мира. В этих докладах рассматривались действия множества поставщиков, их посредников и агентов, а также сотрудников Организации Объединенных Наций. Расследования, проведенные Целевой группой по закупочной деятельности, привели к приостановке действия и расторжению контрактов с 24 поставщиками.

3. Результаты расследований

13. Расследования, проводимые УСВН, носят административный характер и предназначены для оказания Генеральному секретарю помощи в решении вопроса о том, какие юрисдикционные или дисциплинарные меры следует принять. Следует отметить, что некоторые дела, о которых сообщается в настоящем докладе, сейчас активно рассматриваются в рамках внутренней системы отправления правосудия при неукоснительном соблюдении соответствующих правил и процедур, и поэтому окончательное решение о наличии или отсутствии противоправного поведения может быть вынесено лишь после завершения разбирательств по каждому делу. Для соблюдения личных прав сотрудников на надлежащее разбирательство УСВН ограничило круг представляемой информации по делам, которые в настоящее время ожидают рассмотрения во внутренней системе отправления правосудия. Следует подчеркнуть, что все сотрудники имеют право на презумпцию невиновности до тех пор, пока обвинения против них не будут подкреплены доказательствами в рамках установленных процедур; поэтому никакие выводы, содержащиеся в настоящем докладе, не могут рассматриваться как окончательное решение со стороны Организации.

D. Сотрудничество и координация

14. Помимо постоянного сотрудничества и координации с Комиссией ревизоров и Объединенной инспекционной группой Управление также тесно взаимодействует в области миротворческой деятельности с группами по вопросам поведения и дисциплины Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки. В конце 2005 года были доработаны и внедрены официальные процедуры взаимодействия между группами по вопросам поведения и дисциплины, УСВН и другими соответствующими участниками. Указанные процедуры постоянно совершенствуются для обеспечения оптимального сотрудничества. Дополнительная информация о сотрудничестве и координации между группами по вопросам поведения и дисциплины, УСВН и другими структурами системы Организации Объединенных Наций как в Центральных учреждениях, так и на местах будет представлена Генеральной Ассамблее на ее нынешней сессии в докладе Генерального секретаря, подготовленном в соответствии с просьбой, содержащейся в пункте 6 раздела XVI ее резолюции 61/276.

15. Также в 2007 году Отдел расследований продолжал заниматься проведением расследований случаев мошенничества и коррупции в качестве одного из трех подразделений, входящих в Целевую группу по расследованию в Косово. Остальными членами Целевой группы по расследованию были Бюро Европейской комиссии по борьбе против мошенничества и финансовая полиция Италии ("Guardia di Finanza"). Целевая группа по расследованию действует на базе индивидуальных мандатов этих подразделений при дополнительной правовой поддержке, обеспечиваемой административным распоряжением 2003/16 МООНК. В 2007 году Целевая группа по расследованию активно расследовала деятельность компании «Корпората энерджетике э Косовес».

16. Следует подчеркнуть, что во всех областях своей деятельности УСВН стремится укреплять отношения с заинтересованными в ее деятельности сторонами. Для этого Отдел инспекции и оценки организовал в августе 2007 года

собственными силами внутренний форум в попытке расширить отношения партнерства с внутренними и внешними заинтересованными сторонами, в частности с Департаментом операций по поддержанию мира. Этот форум дал УСВН возможность обсудить с Департаментом вопросы оценки миротворческой деятельности, а также темы, которым в будущем следует уделять приоритетное внимание в ходе такой оценки.

Е. Проблемы

17. Некоторые из проблем, с которыми сталкивается УСВН при наборе и удержании высококвалифицированных сотрудников, желающих работать в условиях миссий по поддержанию мира, аналогичны тем, с которыми сталкиваются другие департаменты/управления. В большинстве случаев наиболее серьезным препятствием, с которым сталкивается УСВН при проведении ревизий миротворческой деятельности, является кадровый голод. УСВН пытается решить этот вопрос путем интенсивного набора новых сотрудников.

18. Хотя все стороны, участвующие в миротворческих операциях, каждый день сталкиваются с новыми угрозами, эти риски усугубляются в случаях, когда из действующих стратегий/инструментов контроля, которые призваны обеспечивать защиту активов Организации, делаются далеко идущие исключения. Например, в случае Дарфура Генеральный секретарь информировал Председателя Генеральной Ассамблеи о своем решении для содействия формированию ЮНАМИД в рамках своих полномочий утвердить широкий круг изъятий из применения финансовых правил и административных стратегий и процедур. К их числу относятся продление срока действия существующей системы контрактов, который должен был истечь до 31 декабря 2007 года, и увеличение максимальных сумм контрактов, после превышения которых эти контракты должны рассматриваться Комитетом Центральных учреждений по контрактам; возможность заключать контракты с единственным поставщиком без проведения конкурса в случае ограниченного времени при условии их утверждения Комитетом Центральных учреждений по контрактам и освобождение сроком на восемь месяцев ЮНАМИД от необходимости представлять свои потребности на рассмотрение местного комитета по контрактам. Меры в области управления людскими ресурсами включают, среди прочего, немедленное назначение гражданских сотрудников на ключевые административные должности без объявления вакансий и временное откомандирование гражданских сотрудников, позволяющее направляющему их подразделению набирать вместо них временный персонал. По просьбе Генеральной Ассамблеи УСВН планирует провести ревизию использования этих исключительных мер для оценки адекватности и эффективности механизмов внутреннего контроля, созданных для минимизации опасных рисков, связанных с использованием этих мер, и определения степени достижения ожидаемых результатов.

19. Ревизорам УСВН будет поручено изыскать новые способы ревизии крупных закупок ЮНАМИД и другой деятельности без применения традиционных стратегий и правил в качестве критериев оценки результативности деятельности. УСВН необходимо будет также решить, как проводить ревизию широкого круга мероприятий и расходов для защиты интересов Организации без оказания негативного влияния на предпринимаемые усилия по созданию и поддержке Миссии.

20. В этой связи УСВН в записке от 23 ноября 2007 года на имя Генерального секретаря, посвященной вопросу предоставленных ЮНАМИД изъятий, особо отметило, что сотрудники, которым делегированы полномочия, по-прежнему будут нести ответственность за все нарушения, случаи ненадлежащего использования ресурсов и чрезмерные расходы. УСВН также выразило обеспокоенность, исходя из проведенных им ранее ревизий и расследований, в связи с тем, что в результате предоставления ЮНАМИД указанных изъятий возрастает опасность того, что Организации придется столкнуться со случаями халатности, мошенничества и коррупции. В записке содержится приложение, в котором перечисляются основные области повышенного риска в связи с каждым изъятием.

III. Последовательный подход к борьбе с противоправным поведением

21. УСВН уже сообщало о необходимости последовательного подхода к борьбе с противоправным поведением применительно к случаям сексуальной эксплуатации и надругательства в целях дальнейшего уменьшения числа случаев такого серьезного противоправного поведения. В целом последовательный подход предусматривает повышение уровня информированности всех сотрудников и осуществление программы их профессиональной подготовки в вопросах стандартов поведения, ожидаемых от них в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и Положениями и правилами о персонале, системе, в которой особое внимание уделяется подотчетности в ситуациях, когда случаи противоправного поведения документально подтверждаются, и эффективное руководство и контроль со стороны различных стран, предоставляющих войска. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки, Департамент по вопросам управления, страны, предоставляющие войска, УСВН и другие структуры играют в этой связи чрезвычайно важную и уникальную роль.

22. Что касается управления и контроля, то нередко бытует представление, будто эффективное управление и контроль равнозначны ужесточению контроля и повышению дисциплины, однако это справедливо лишь отчасти. Управление и контроль должны также включать «мягкие» компоненты, которые не ограничивают прав личности, такие, как деятельность по социальному обеспечению, позволяющая военнослужащим развивать и плодотворно использовать свои физические и интеллектуальные способности. Абсолютно необходимо обеспечить непрерывный пересмотр и укрепление всех аспектов управления и контроля. При содействии стран, предоставляющих войска, и командующих соответствующих контингентов сотрудники групп по вопросам поведения и дисциплины и стран, предоставляющих войска, должны иметь возможность определять и осуществлять широкий комплекс мероприятий в области управления и контроля, которые могут изменить положение к лучшему.

IV. Выводы по итогам надзорной работы в разбивке по областям

23. В настоящем разделе доклада резюмируются выводы, сделанные в течение отчетного периода. Как отмечается в части I настоящего доклада, выделяется семь категорий рисков, которые, по мнению УСВН, точно отражают различные виды рисков, характерные для нынешних условий работы Организации Объединенных Наций. Этими категориями рисков, которые составляют также центральный элемент методологии оценки рисков УСВН, являются риски в области стратегии, управления, соблюдения, финансовых ресурсов, оперативный риск и риски в области людских и информационных ресурсов. В 2007 году УСВН в ходе своей работы пришло к выводу о том, что особенно распространенными являются следующие четыре области рисков: риски в области управления и соблюдения и финансовые и оперативные риски. Следует особо отметить, что выводы в целом нередко определяются сочетанием множества факторов, которые могут относиться к более чем одной области рисков. Поэтому отсутствие указания других категорий рисков никоим образом не означает, что эти риски отсутствуют.

A. Риск в области управления

24. УСВН определяет риск в области управления в контексте Организации Объединенных Наций как последствия для мандата, операций или репутации Организации, обусловленные:

- а) несозданием надлежащих процессов и структур для разработки, руководства, управления и контроля за деятельностью Организации;
- б) недостаточным выполнением старшим руководством своей руководящей функции;
- в) отсутствием поощрения этической культуры в рамках Организации.

25. В ходе ревизии безопасности труда и охраны здоровья в МООНЛ обнаружилось, что Департаменту операций по поддержанию мира необходимо в сотрудничестве с Департаментом по вопросам охраны и безопасности разработать руководящие принципы по вопросам безопасности труда и охраны здоровья для гражданского персонала Миссии. В отсутствие четкого руководства программы Миссии в области безопасности труда и охраны здоровья оказались несогласованными. В целом программы Миссии не отвечали международным стандартам и не обеспечивали адекватного снижения рисков в области безопасности труда и охраны здоровья. В результате персонал подвергался неприемлемо высокому риску несчастных случаев и/или медицинских проблем, которого можно было бы избежать благодаря соблюдению минимальных стандартов. Миссия согласилась с рекомендациями УСВН. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки указали, что МООНЛ учредила Совет по безопасности труда и охране здоровья, который подотчетен непосредственно Административному директору. Однако действующие в Либерии положения в области охраны здоровья и безопасности труда не отвечают требуемым стандартам и/или не соблюдаются, поэтому заставить подрядчика выполнять их положения трудно.

26. В ходе ревизии программы по ВИЧ/СПИДу в Миссии Организации Объединенных Наций в Эфиопии и Эритрее (МООНЭЭ) выявилось, что необходимо активизировать усилия для повышения уровня информированности гражданского и военного персонала в вопросах ВИЧ/СПИДа. Отсутствие надлежащей информации или программ по вопросам ВИЧ/СПИДа может повысить риск заражения и распространения заболевания или необращения за надлежащей медицинской помощью в случае инфицирования. В частности, в ходе обследования, проведенного среди различных категорий персонала Миссии в рамках ревизии, выявилось, что уровень информированности по вопросам ВИЧ/СПИДа⁶ составлял в среднем 72 процента у национального персонала и 78 процентов у международного персонала, тогда как по воинским контингентам средний уровень информированности равнялся всего 60 процентам. В ходе ревизии была также выявлена необходимость активизации деятельности советника по вопросам политики в области ВИЧ/СПИДа по контролю и оценке влияния программы по вопросам ВИЧ/СПИДа в районе действия Миссии. Советник по вопросам политики в области ВИЧ/СПИДа отметил, что хотя отдельные аспекты результатов осуществления программы можно оценить, некоторые ключевые области, такие, как профилактика ВИЧ среди миротворцев, не поддаются оценке, поскольку в Миссии не ведется базы данных по осуществляемым мероприятиям. Миссия согласилась с большинством рекомендаций УСВН.

27. В ходе ревизии ВСООНЛ УСВН обнаружило, что Миссии необходимо разработать показатели достижения результатов и показатели оценки служебной деятельности для компонентов, касающихся политических и гражданских вопросов. Показатели достижения результатов и показатели оценки деятельности имеют исключительно важное значение для оценки эффективности операций. Миссия согласилась разработать такие показатели. УСВН также обнаружило отсутствие официального описания функций и обязанностей расширенных организационных подразделений ВСООНЛ в информационном циркуляре, в котором должна четко определяться структура ответственности и подотчетности. Миссия согласилась с необходимостью подготовить, руководствуясь рекомендацией УСВН, информационные циркуляры, содержащие описание конкретных функций и обязанностей.

28. В ходе ревизии механизмов обеспечения безопасности ВСООНЛ было обнаружено, что национальный персонал не был охвачен системой уполномоченных по вопросам безопасности персонала и другими механизмами обеспечения безопасности, как того требует Департамент по вопросам охраны и безопасности в своем Руководстве по вопросам безопасности на местах Организации Объединенных Наций. Эти недостатки непосредственно сказались на охране и безопасности национального персонала ВСООНЛ во время кризиса в области безопасности в июле-августе 2006 года в Ливане. Местные сотрудники не знали о предпринимаемых ВСООНЛ попытках связаться с ними или членами их семей во время кризиса. УСВН рекомендовало ВСООНЛ соблюдать политику Департамента по вопросам охраны и безопасности, предусматри-

⁶ В основе расчетов уровня информированности лежали ответы на следующие вопросы:

- а) участвовал ли сотрудник в информационном семинаре по ВИЧ/СПИДу в своей родной стране; б) участвовал ли он в информационном занятии по ВИЧ/СПИДу в МООНЭЭ; в) знаком ли сотрудник с программой добровольного консультирования и тестирования; и д) знает ли сотрудник о том, что в МООНЭЭ предлагаются услуги по добровольному консультированию и тестированию.

вающую распространение на национальный персонал действия системы уполномоченных в зоне миссий и других механизмов обеспечения безопасности для своевременного информирования всего персонала в случае чрезвычайной ситуации. ВСООНЛ выполнили рекомендации УСВН. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки указали, что до начала кризиса в июле/августе 2006 года в Ливане на Департамент по вопросам охраны и безопасности не возлагалась задача играть ведущую роль в обеспечении охраны и безопасности персонала Миссии. Кроме того, вышеперечисленные недостатки в сочетании с последовавшими интенсивными боевыми действиями, которые привели к полному прекращению работы всех средств связи и ограничению всякого передвижения, не только отрицательно сказались на охране и безопасности всего персонала ВСООНЛ, но и стали в конечном итоге причиной гибели одного международного сотрудника и его иждивенца. Поскольку все международные сотрудники в районе операции обязаны проживать в одном и том же городе, который расположен на границе района операций, с ними легче связаться, чем с национальными сотрудниками и членами их семей, которые, естественно, проживают по всей стране.

29. Как сообщалось в предыдущем докладе (A/61/264 (Part II)), по просьбе Контролера Отдел инспекции и оценки провел в 2007 году обзор ориентированного на результаты бюджетирования в операциях по поддержанию мира, с тем чтобы оценить, насколько базовые элементы бюджета являются эффективными и результативными с точки зрения содействия достижению результатов в ходе операций по поддержанию мира. Основное внимание в рамках обзора уделялось унификации и согласованию базовых элементов ориентированного на результаты бюджета, касающихся мандата Миссии, соответствующих процессов, директивных указаний и типового порядка действий для операций по поддержанию мира. Особое внимание уделялось конкретным аспектам применения ориентированного на результаты бюджетирования, включая наличие ограниченных по срокам исходных и целевых показателей достижения результатов, документации с описанием методологии расчета показателей достижения результатов, наблюдаемых изменений в показателях достижения результатов, а также оценки того, насколько базовые элементы обеспечивают адекватное измерение достигнутых результатов. Обзор охватывал сотрудников, работающих в составе четырех операций по поддержанию мира — МООНК, МООНЛ, Миссии Организации Объединенных Наций в Судане (МООНВС) и Интегрированной миссии Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти (ИМООНТ), — так что по его результатам были подготовлены доклады по каждой миссии. УСВН подготовит сводный доклад об ориентированном на результаты бюджетировании в операциях по поддержанию мира, в котором будет содержаться общая оценка тенденций в области ориентированного на результаты бюджетирования и выделяться области ориентированного на результаты бюджетирования, требующие дополнительного изучения и более интенсивных усилий.

30. В целом проверки, проведенные в четырех миссиях, показали, что, хотя практика результатного бюджетирования продолжает совершенствоваться, еще есть ряд проблем, которые необходимо решить, чтобы обеспечить ее большую применимость в контексте миротворческих миссий. Что касается подготовки базовых элементов результатных бюджетов, то было отмечено три основных момента: во-первых, то, что указания Контролера в отношении результатного

бюджетирования и стратегические указания, получаемые от Департамента операций по поддержанию мира, были бы более полезными для миссий, если бы они представлялись в виде единых консолидированных рекомендаций по вопросам результатного бюджетирования (это позволило бы обеспечить их большую актуальность и полезность, а также более четко определить, при каких условиях ими следует руководствоваться при подготовке соответствующих базовых элементов результатных бюджетов. УСВН продолжает настаивать на этом, несмотря на заявления Управления по планированию программ, бюджету и счетам (УППБС) о том, что указанные два набора рекомендаций служат разным целям в контексте подготовки бюджетов миротворческих операций); во-вторых, то, что у миссий нет четкого представления о том, как быть с коррективами, являющимися неизбежным следствием того, что бюджетные предложения готовятся задолго до начала имплементационного периода; и, в-третьих, что у проверенных миссий базовые элементы результатных бюджетов страдали отсутствием поддающихся количественной оценке исходных и целевых показателей в таблицах показателей достижения результатов. Несмотря на просьбу Департамента по вопросам управления не упоминать проблему измеримости, УСВН не может на это пойти по следующим причинам: а) важность измеримости достижений подчеркивается в руководстве УППБС по базовым элементам результатных бюджетов, где, в частности, указывается, что все элементы концептуальных матриц должны формулироваться в соответствии с принципами SMART (от английских слов “specific”, “measurable”, “achievable”, “realistic”, “time-bound” (конкретность, измеримость, достижимость, реалистичность, привязанность к конкретным срокам)); б) УСВН считает, что исходные и целевые показатели являются важной частью базовых элементов результатных бюджетов и обеспечивают основу для оценки прогресса, достигнутого в той или иной конкретной области; и в) Комиссия ревизоров также недавно подчеркнула важность базовых и целевых показателей, отметив, что без таких показателей, а также без указания конкретных, поддающихся количественной оценке и ограниченных по срокам мероприятий нельзя надлежащим образом определить наличие или отсутствие прогресса⁷.

31. Что касается полномасштабного использования практики результатного бюджетирования в миссиях, то здесь есть две основные проблемы: а) результатное бюджетирование не в полной мере используется в большинстве миссий в качестве инструмента управления из-за того, что оно не увязано с имплементационными планами миссий (там, где такая увязка более-менее обеспечена, как, например, в МООНЛ, результатные бюджеты используются в качестве инструментов управления и планирования более эффективно); и б) в миссиях не хватает специалистов по результатному бюджетированию из-за ротации персонала и отсутствия приемлемых инструкций по вопросам такого бюджетирования. Хотя Департамент полевой поддержки настаивает на том, что имеющихся учебных материалов вполне достаточно, УСВН вновь отмечает, что соответствующие инструкции и материалы давно не обновлялись и не пересматривались, и призывает Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки разработать на основе уже имеющихся материалов, но с учетом современных требований стандартные учебные пособия по результатному бюджетированию для их использования в центрах комплексной

⁷ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 5 (A/62/5)*, том II, пункт 76.

учебной подготовки миссий. Что касается мониторинга и оценки базовых элементов результатных бюджетов, то было отмечено, что мониторинг таких элементов лучше всего осуществлять с использованием автоматизированной системы мониторинга на базе пакета программ «Лотус», как это делается, например, в Миссии Организации Объединенных Наций в Судане, хотя такая система имеется и используется еще не во всех миссиях. УСВН сформулировало в общей сложности 33 рекомендации, адресованные Контролеру, Департаменту операций по поддержанию мира и Департаменту полевой поддержки и направленные на повышение эффективности использования результатного бюджетирования в миротворческих миссиях.

В. Риски, связанные с несоблюдением

32. Под рисками, связанными с несоблюдением, УСВН понимает в контексте Организации Объединенных Наций риски для мандата, операций или репутации Организации, возникающие в случае нарушения или несоблюдения ее сотрудниками законов, правил, положений, установленной практики, программных установок, процедур или этических норм.

33. На основе результатов комплексной проверки Миссии Организации Объединенных Наций в Непале (МООНН) УСВН пришло к выводу, что необходимо разработать политику и процедуры в области людских ресурсов, закупок и материально-технического обеспечения специально для краткосрочных политических миссий, учитывая ограниченные сроки их мандатов и связанные с ними политические и репутационные риски для Организации. Отсутствие такой политики неблагоприятно сказывается на развертывании политических миссий и выполнении ими своих мандатов. Управление выявило также серьезные недостатки в системе внутреннего контроля Миссии, особенно в таких областях, как планирование, административная и снабженческая деятельность, закупки и управление активами. Так, например, товары и услуги на сумму свыше 500 000 долл. США поставлялись Миссии без оформления заказов или других контрактных документов. В нарушение установленных закупочных процедур ответственные лица МООНН напрямую контактировали с поставщиками. По информации Миссии, такая практика была впоследствии рассмотрена местным комитетом по контрактам, который пришел к выводу, что подобные действия персонала нельзя считать сознательным или злонамеренным нарушением правил, тем более что они не причинили Организации никакого финансового ущерба. Однако УСВН считает, что подобная практика порождает высокие операционные риски и что проблемы не возникло бы, если бы на этапе развертывания Миссии были созданы надлежащие механизмы внутреннего контроля, учитывая планировавшиеся большие объемы закупок. Проверкой были выявлены также недостатки в системе внутреннего контроля за движением активов, из-за которых по данным инвентарного учета невозможно было определить, какое количество товаров и материалов хранится на складах и какое их количество выдано пользователям. Такого рода нарушения установленных требований чреваты потерями для Организации. Хотя большинство рекомендаций УСВН, направленных на устранение выявленных недостатков, были приняты МООНН к исполнению, Миссия указала на то, что на этапе развертывания она испытывала острый дефицит кадров.

34. В МООНЛ УСВН проверило информацию о том, что военнослужащий одного из воинских контингентов нанес физические оскорбления трем женщинам. В ходе расследования Управление опросило ряд военнослужащих из числа офицерского и рядового состава контингента и установило, что они намеренно искажают факты, пытаясь защитить своего коллегу. УСВН рекомендовало Департаменту полевой поддержки передать дело национальным властям страны, предоставившей соответствующий воинский контингент, для принятия ими надлежащих мер в отношении соответствующих военнослужащих. Департамент последовал этой рекомендации, однако никакого ответа от страны, предоставившей контингент, пока не получено.

35. В МООНЭЭ УСВН проверило сообщения о том, что два добровольца Организации Объединенных Наций в поисках личной и финансовой выгоды нелегально ввозили эритрейских граждан в Эфиопию. Управление установило, что в декабре 2005 года — январе 2006 года один доброволец Организации Объединенных Наций тайно ввез в Эфиопию 6, а в апреле–августе 2006 года — 25 эритрейских граждан. С июня по август 2006 года добровольцы Организации Объединенных Наций и другие лица занимались также контрабандой из Эритреи в Эфиопию предметов роскоши и продуктов питания. УСВН установило также, что в сговоре с целью нелегального ввоза эритрейских граждан в Эфиопию участвовал и один из национальных сотрудников Миссии. УСВН рекомендовало Организации принять надлежащие меры в отношении указанных добровольцев, а также национального сотрудника, участвовавших в незаконной деятельности. Все рекомендации, сформулированные в докладе Управления, были выполнены.

36. В бывшей Операции Организации Объединенных Наций в Бурунди УСВН проверило сообщения о том, что военнослужащие одного из воинских контингентов замешаны в сексуальной эксплуатации местных женщин. Их поведение отчасти объяснялось слабыми мерами безопасности на территории военного лагеря, способствовавшими несанкционированному посещению его представителями местного населения. УСВН установило также, что, хотя соответствующая информация была доведена до сведения командования воинского контингента и хотя о слабой охране лагеря было известно, никаких или почти никаких мер командованием принято не было. УСВН рекомендовало Департаменту полевых операций передать дело стране, предоставившей соответствующий воинский контингент, для принятия соответствующих мер, однако ответа от этой страны пока не получено.

37. В МООНЛ УСВН проверило информацию о том, что сотрудники одной из компаний-подрядчиков числом до пяти человек изнасиловали двух местных женщин, а затем угрожали физической расправой сотрудникам местной полиции, расследовавшим это дело. Местная полиция пыталась возбудить против виновных уголовное дело, однако они смогли уйти от ответственности, обвинив местные власти в коррупции и вымогательстве. В этой связи УСВН рекомендовало передать материалы дела стране базирования компании-подрядчика для рассмотрения мер, которые следует принять в отношении указанных лиц, а также рекомендовало Организации Объединенных Наций рассмотреть вопрос о включении в контракты на оказание услуг положения о штрафных санкциях в случае сексуальных злоупотреблений со стороны сотрудников фирм-подрядчиков.

38. В МНООНДРК УСВН проверило сообщения о сексуальных злоупотреблениях военнотружашего одного из воинских контингентов в отношении девятилетнего мальчика. УСВН установило, что командование контингента заставило виновного выплатить компенсацию матери ребенка, местным властям и другим сторонам и что в нарушение действующих требований оно не сообщило руководителю Миссии об инциденте и пыталось скрыть его, договорившись с матерью ребенка, свидетелем и местными властями. УСВН рекомендовало Департаменту полевой поддержки предложить стране, представившей соответствующий воинский контингент, рассмотреть вопрос о принятии надлежащих мер в отношении виновного лица и командования контингента. Департамент выполнил эту рекомендацию.

39. В МООНЛ УСВН проверило информацию о том, что один из сотрудников Миссии распространял в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и штаб-квартире Миссии письма и другие материалы с угрозами и клеветническими измышлениями в адрес другого сотрудника. Управление рекомендовало Департаменту полевой поддержки принять надлежащие меры в отношении этого сотрудника, что и было сделано. Другая его рекомендация — передать дело судебным органам Нью-Йорка для его уголовного преследования — была отклонена.

40. В МНООНДРК УСВН проверило сообщения о том, что национальные сотрудники Миссии замешаны в эксплуатации природных ресурсов и незаконных поставках оружия и боеприпасов Фронту националистов и интеграционистов. Управление не нашло подтверждения информации о контрабанде оружия, однако установило, что в период с 12 по 17 ноября 2005 года и 1 декабря 2005 года отдельные национальные сотрудники Миссии оказывали «тыловую» поддержку некоторым предпринимателям, купившим значительное количество самородного золота, не имея на то разрешения правительства. Хотя УСВН не удалось узнать, кто конкретно из сотрудников Миссии в этом участвовал, Управление установило, что без ведома командования воинского контингента сделать это было невозможно. Департамент полевой поддержки выполнил рекомендацию УСВН и передал дело стране, предоставившей соответствующий воинский контингент, для решения вопроса о мерах в отношении командования контингента.

41. В МООНЛ УСВН получило информацию о сексуальной эксплуатации местных женщин военнотружашими одного из ~~национальных национальных~~ контингентов. Некоторые из случаев такой эксплуатации ранее уже расследовались УСВН, а другие относились к периоду развертывания ~~соответствующего~~ соответствующего контингента в регионе (октябрь 2004 года). УСВН установило, что поведение некоторых из военнотружаших контингента шло вразрез с положениями бюллетеня Генерального секретаря ST/SGB/2003/13. В частности, Управление установило, что военнотружашие контингента в нарушение требований комендантского часа регулярно проводили время с местными женщинами в соседних с военными базами городах. Хотя УСВН не нашло подтверждения информации о том, что военнотружашие контингента были замешаны в сексуальных связях с детьми, ходили упорные слухи и на этот счет. По мнению УСВН, такое поведение можно объяснить отсутствием должного контроля со стороны командования. Поэтому Управление рекомендовало Департаменту полевой поддержки предложить должностным лицам страны, предоста-

вившей соответствующий воинский контингент, принять меры к исправлению ситуации. Департамент выполнил эту рекомендацию.

42. В МООНВС УСВН проверило сообщения о том, что один из военных наблюдателей пытался изнасиловать местную женщину. В связи с этим УСВН ~~рекомендовало~~ рекомендовало Департаменту полевой поддержки передать дело стране, предоставившей соответствующий воинский контингент, для принятия надлежащих мер, и Департамент выполнил эту рекомендацию.

43. В МООНЛ УСВН проверило информацию о недостойном звание сотрудника Организации Объединенных Наций поведении одного из старших должностных лиц Организации и его помощника. В соответствии с рекомендациями УСВН Департамент полевой поддержки передал дело Управлению людских ресурсов для принятия к этим лицам дисциплинарных мер за несоответствие высоким требованиям в отношении работоспособности и компетентности, предъявляемым к сотрудникам Организации при выполнении ими своих обязанностей в соответствии с Положениями о персонале Организации Объединенных Наций. Решение по этому дисциплинарному делу пока не вынесено.

44. В МООНВС УСВН проверило информацию о том, что один из военных наблюдателей грубо оскорбил сотрудника одной из международных неправительственных организаций. Управление установило, что оскорбление было нанесено в такой форме и при таких обстоятельствах, что можно было предположить, что намерением этого военного наблюдателя являются вступление с пострадавшей в половую связь без ее согласия. Департамент полевой поддержки выполнил рекомендацию УСВН и передал это дело стране, предоставившей воинский контингент, для принятия ею надлежащих мер.

45. В ходе проверки Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ) УСВН получило информацию о сексуальной эксплуатации местных девочек и женщин военнослужащими одного из национальных контингентов. Первоначальная проверка этой информации проводилась силами УСВН и Группы по вопросам поведения и дисциплины ООНКИ. В ходе проверки с выездом на места Управление опросило 12 предполагаемых жертв, соответствующий военный и гражданский персонал ООНКИ, представителей ЮНИСЕФ, членов местной общины и представителей местных неправительственных организаций. В результате проделанной работы Управление пришло к выводу, что есть достаточные основания считать, что военнослужащие контингента действительно замешаны в сексуальной эксплуатации местных девочек и женщин и злоупотреблениях против них. В этой связи УСВН были проведены совещания с представителями Департамента полевой поддержки и страны, предоставившей соответствующий воинский контингент. Управление согласилось оказать последней помощь в проведении расследования, которое, однако, пришлось отложить из-за ограничений, введенных местными властями. Лишь примерно через два месяца ограничения были сняты, и совместная следственная группа в составе представителей УСВН и страны, предоставившей контингент, приступила к работе. Расследование еще не завершено.

46. В МООНЛ УСВН проверило сообщения о том, что один из сотрудников Миссии замешан в сексуальных связях, запрещенных бюллетенем Генерального секретаря ST/SGB/2003/13 и кодексом поведения МООНЛ, касающимся сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений. В ходе расследования

сотрудник, о котором идет речь, изворачивался и врал следователям, демонстрируя тем самым, что не соответствует высоким профессиональным и этическим требованиям, предъявляемым к нему в силу его должности. Поэтому УСВН передало дело Управлению людских ресурсов для принятия надлежащих мер в связи с нарушением соответствующих положений о персонале Организации Объединенных Наций. В настоящее время дело рассматривается в порядке внутреннего дисциплинарного производства.

47. В МООНЛ УСВН нашло подтверждение информации о злоупотреблениях, допущенных одним из сотрудников Миссии в отношении 12-летней местной девочки. Кроме того, в ходе расследования было установлено, что сначала один из местных охранников по просьбе этого сотрудника посулами заманил девочку в его частные апартаменты, где ее потом заперли. Департамент полевой поддержки выполнил рекомендацию УСВН передать дело стране, предоставившей соответствующий полицейский контингент, для принятия надлежащих мер, а также судебным властям Либерии для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении местного охранника.

48. В распоряжении Сил Организации Объединенных Наций по наблюдению за разъединением (СООННР) УСВН проверило информацию о злоупотреблениях и коррупции. Управление обнаружило серьезные управленческие просчеты, следствием которых стали должностные нарушения и коррупционные действия со стороны некоторых сотрудников СООННР и фирм-подрядчиков, включая получение гражданскими сотрудниками Сил «откатов» в обмен на предоставление строительных контрактов. Кроме того, УСВН обнаружило серьезные злоупотребления, из-за которых Организация потеряла примерно 463 000 долл. США (сумма получена методом экстраполяции из расчета 40 процентов от общей стоимости контрактов). УСВН представило рекомендации, касающиеся мер, которые следует принять в отношении замешанных в злоупотреблениях и коррупции пяти гражданских сотрудников и трех подрядчиков, а также рекомендовало взыскать с одного из сотрудников 143 629 долл. США. В связи с этими рекомендациями Департамент полевой поддержки обратился к Управлению людских ресурсов с просьбой помочь в решении вопроса о принятии дисциплинарных мер в отношении указанных сотрудников. Он также запросил совета в отношении того, власти какой страны должны расследовать действия местных поставщиков, о которых говорится в докладе.

49. В МООНК УСВН проверило информацию о конфликте интересов между сотрудниками Миссии и одной из компаний в связи с переоборудованием, использованием и арендой одного из хранилищ жидкого топлива в Косово. Управление установило, что при получении соответствующих лицензий в министерстве торговли и промышленности (временные органы самоуправления) используются коррупционные методы. Так, вопреки установленным процедурам, практикуются откаты за выдачу таких лицензий. Учитывая, что речь идет об уголовно наказуемых деяниях сотрудников министерства и других лиц, дело было передано на рассмотрение Специального представителя Генерального секретаря (МООНК) с рекомендацией передать его в Департамент юстиции МООНК для проведения уголовного расследования. УСВН пока не получило от Специального представителя Генерального секретаря информации о том, в каком состоянии находится это дело.

50. В Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ) УСВН проверило сообщения о сексуальных злоупотреблениях в отношении детей и их сексуальной эксплуатации военнослужащими ряда подразделений одной из стран, предоставляющих войска. Управление установило, что случаи сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений носят широко распространенный характер, происходят обычно ночью и практически везде, где дислоцированы соответствующие подразделения. В обмен на секс дети получают небольшое количество денег, продукты питания и иногда мобильные телефоны. Доклад по результатам расследования был представлен Департаменту полевой поддержки с рекомендациями в отношении принятия надлежащих мер. На сегодняшний день в тесном взаимодействии с властями страны, предоставившей войска, на родину в дисциплинарном порядке репатрировано в общей сложности 114 военнослужащих контингента, в том числе 1 подполковник и 2 майора. УСВН оказывает помощь в проведении судебных разбирательств, инициированных страной, предоставившей войска, с тем чтобы все военнослужащие, которые будут признаны виновными в соответствии с законами этой страны, понесли наказание за свои действия.

51. В МООНСГ УСВН проверило информацию о должностных нарушениях, ненадлежащем управлении и коррупции. Управление установило, что один из сотрудников Миссии вступил в сговор с двумя сотрудниками полиции из состава сформированного полицейского подразделения в целях фальсификации информации об использовании услуг двух временных работников, нанятых на подневной основе. Кроме того, сотрудники полиции, о которых идет речь, угрозой и силой вымогали деньги у этих работников, а затем платили отступные упомянутому сотруднику Миссии, с тем чтобы он не препятствовал их незаконной деятельности. УСВН рекомендовала взыскать с указанных двух сотрудников все финансовые убытки, понесенные Организацией. Дело сейчас рассматривается в порядке внутреннего дисциплинарного производства.

С. Финансовые риски

52. УСВН определяет финансовые риски в контексте Организации Объединенных Наций как риски для мандата, операций или репутации Организации, связанные с:

- а) неспособностью обеспечить надлежащее финансирование;
- б) ненадлежащим использованием средств;
- в) ненадлежащим финансовым управлением, не оправдывающим ожиданий; и
- г) представлением ненадлежащей отчетности и ненадлежащим раскрытием данных о результатах финансовой деятельности.

53. За отчетный период Целевая группа по закупочной деятельности УСВН рассмотрела примерно 40 жалоб и дел, связанных с коррупцией и нарушениями при осуществлении закупок для МНООНДРК. Группа установила, что во многих случаях поставщики и компании, сотрудничающие с Миссией, должны были платить взятки ее сотрудникам за помощь в получении контрактов, а также за помощь в решении вопросов, связанных с поставками для нужд Миссии. Группа установила также, что некоторые сотрудники по вопросам закупок

развернули активную деятельность по вымогательству взяток у ряда поставщиков в обмен на преференциальный режим и различные льготы. Группа пришла к выводу о серьезной коррумпированности системы закупок в Миссии и общем упадке нравственной культуры ее сотрудников. Она установила, что причинами этого стали, с одной стороны, отсутствие преемственности на управленческом уровне, а с другой — низкий уровень морально-нравственной и профессиональной подготовки сотрудников по вопросам закупок и редкая сменяемость персонала категории специалистов и категории общего обслуживания. В этой связи Целевая группа заключила, что Миссии следует коренным образом пересмотреть свою систему закупок, обеспечить надлежащую подготовку персонала по вопросам профессиональной этики и передать полномочия в отношении закупок обратно в Центральные учреждения или независимой третьей стороне. Рекомендации УСВН в настоящее время выполняются Миссией. По результатам расследования, проведенного Целевой группой, пяти сотрудникам были предъявлены обвинения в должностных злоупотреблениях, и их дела в настоящее время рассматриваются в порядке дисциплинарного производства.

54. Целевая группа рассмотрела также действия МООНСГ, связанные с заключением долгосрочного контракта на поставку горючего для наземного транспорта на сумму свыше 27 млн. долл. США, и выявила коррупционную схему с участием пяти сотрудников Миссии. Своими действиями эти сотрудники поставили под сомнение чистоту всего закупочного процесса. Кроме того, Целевая группа установила, что один из сотрудников по вопросам закупок пытался вымогать взятку у одного из потенциальных поставщиков в обмен на обещание помочь в прохождении отборочного процесса. В ходе расследования некоторые из старших руководящих сотрудников Миссии пытались дезинформировать Целевую группу, местный комитет по контрактам и Комитет по контрактам в Центральном учреждении с целью скрыть факты манипулирования закупочным процессом. Целевая группа рекомендовала принять надлежащие меры в отношении пяти сотрудников и передать дело на рассмотрение дисциплинарных органов. В результате проведенного Группой расследования пяти сотрудникам были предъявлены обвинения в должностных злоупотреблениях, и в настоящее время их дела рассматриваются в порядке дисциплинарного производства.

55. Проверка состояния дел с управлением системными контрактами⁸ в контексте миротворческих операций выявила ряд слабых мест в системе внутреннего контроля за закупочной деятельностью (начиная с планирования закупок и заканчивая расчетами с поставщиками и оценкой их работы), которые могут серьезно сказаться на оперативности и эффективности такой деятельности. В рамках одного из контрактов первоначальный потолок расходов был увеличен за пять лет посредством внесения разного рода поправок без проведения повторных торгов с 32 млн. долл. США до 95 млн. долл. США, в результате чего возрос риск того, что Организация, возможно, осуществляет закупки не на самых выгодных условиях и что ее затраты не вполне оправданы. Дело было передано Целевой группе по закупочной деятельности для проведения расследования. В другом случае поставщик увеличил цены до истечения срока контрак-

⁸ Системные контракты используются для закупки товаров и услуг на постоянной основе в течение длительного периода времени и призваны способствовать оперативному удовлетворению возникающих потребностей.

та, что обошлось Организации в дополнительные 1,4 млн. долл. США. Частые задержки с поставкой товаров по этим двум контрактам объяснялись, по мнению ревизоров, тем, что Миссия не смогла должным образом оценить производственный потенциал поставщиков. В проверенной контрактной документации не удалось обнаружить никаких материалов с оценкой работы поставщиков. Кроме того, имели место задержки с оплатой счетов, что могло поставить под угрозу репутацию Организации. Департамент полевой поддержки и Департамент по вопросам управления в целом согласились с рекомендациями УСВН относительно улучшения управления системными контрактами. В ответ на озвученности, высказанные УСВН по поводу таких контрактов, Департамент по вопросам управления сообщил, что Отдел закупок разослал всем сотрудникам, занимающимся закупочной деятельностью в Центральных учреждениях, полевых миссиях и отделениях за пределами Центральных учреждений, специальное напоминание о необходимости а) своевременной подготовки и представления докладов с оценкой работы поставщиков; б) надлежащего планирования во избежание частого внесения изменений в системные контракты; и с) проявления должной осмотрительности и осторожности при проведении широких рыночных исследований в целях обеспечения справедливости и состязательности при осуществлении закупок.

56. Проведенная УСВН проверка состояния дел со строительством комплекса зданий штаб-квартиры МООНВС показала, что имели место значительные задержки с проведением торгов и заключением контрактов на строительство семи двухэтажных офисных зданий (на общую сумму 2,9 млн. долл. США). Когда в январе 2007 года контракт был заключен, его стоимость оказалась на 138 136 долл. США выше (из-за снижения курса доллара США), чем было первоначально рекомендовано. Задержки с осуществлением проекта привели также к дополнительным расходам на аренду помещений. Задержки с проведением торгов Миссия объяснила нехваткой сотрудников в Секции закупок. УСВН же считает, что они были связаны также с отсутствием детального проектного документа с указанием сметных расходов и сроков завершения всех этапов работ. Миссия, в свою очередь, отметила, что из-за возросших угроз безопасности прежних зданий было важно завершить строительство нового комплекса в максимально короткие сроки, и потому все внимание было сосредоточено на завершении строительных работ. Одной из причин задержек была также высокая текучесть руководителей проекта (за девять месяцев сменилось четыре руководителя). УСВН, в частности, рекомендовало Миссии принять меры к тому, чтобы а) все контракты заключались до истечения срока действия первоначальной заявки (что требует тщательного отслеживания заявок, представленных в Комитет по контрактам в Центральных учреждениях, во избежание любого продления сроков или отказа участников торгов от первоначально предложенных ими цен); б) будущие строительные проекты были должным образом спланированы, чтобы их можно было эффективно контролировать и чтобы не возникло новых задержек с осуществлением данного проекта. Миссия согласилась с рекомендациями УСВН и приняла меры к их выполнению.

57. Проверка системы управления закупочной деятельностью в МООНСИ показала, что персонал Миссии в нарушение финансового правила 101.2 и положений раздела 12.1.8 (4) Руководства по закупкам Организации Объединенных Наций занимался несанкционированной закупкой товаров и услуг, в результате чего у Миссии возникли финансовые обязательства на общую сумму

60 034 долл. США. УСВН рекомендовала провести расследование обстоятельств, при которых совершались такие закупки, и установить ответственных лиц. В связи с одним из случаев несанкционированных закупок МООНСИ объявила одному из своих сотрудников выговор. В настоящее время проводится расследование обстоятельств несанкционированных закупок.

58. В ходе проверки, о которой говорится в пункте 57 выше, УСВН обнаружило также, что Департамент операций по поддержанию мира закупил для МООНСИ по одному из системных контрактов пять бронетранспортеров, которые были поставлены в комплекте с пятью жилыми автоприцепами (модель Safari/Огух) и дополнительным оборудованием, которое Миссия не заказывала, на сумму 234 790 долл. США. Пока не ясно, как Департамент операций по поддержанию мира в дополнение к необходимым МООНСИ бронированным автомобилям заказал автоприцепы, в которых не было никакой нужды. Учитывая, что автоприцепы были выгружены в Кувейте и сейчас стоят там без дела, УСВН рекомендовало Миссии передислоцировать их на Базу материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций в Бриндизи или в другие миссии, которым они могли бы пригодиться. Департамент полевой поддержки не согласился с выводами Управления в отношении закупки бронетранспортеров, заявив, что пять бронемашин и прицепы к ним были приобретены в рамках закупок для стратегических запасов для развертывания. Однако из-за ухудшения ситуации с безопасностью в районе развертывания МООНСИ у Миссии возникла настоятельная потребность в таких бронеавтомобилях, в связи с чем они были доставлены непосредственно в Миссию, а не на Базу материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций. Хотя ситуация сейчас, возможно, и не располагает к использованию автоприцепов, вряд ли разумно, в том числе и по экономическим соображениям, отделять их от бронемашин. Учитывая, что срок эксплуатации автоприцепов достаточно велик и что Миссия располагает необходимой инфраструктурой и техническими возможностями для их хранения и обслуживания, Департамент полевой поддержки рекомендовал Миссии оставить их у себя до тех пор, пока оперативная обстановка не позволит их эффективно использовать в соответствии с первоначальными планами. В декабре 2007 года истекли два года из предполагаемого девятилетнего срока службы прицепов. Они все еще находятся в Кувейте, и перспективы их использования в Ираке весьма туманны, поскольку ситуация с безопасностью в стране к этому не располагает. Более того, Миссия никогда не собиралась их использовать и конкретно заказывала только бронеавтомобили. УСВН продолжает считать, что автоприцепы, о которых идет речь, можно было бы использовать в других миссиях, где это позволяет ситуация с безопасностью.

D. Риски, сопряженные с оперативной деятельностью

59. Под рисками, сопряженными с оперативной деятельностью, УСВН понимает в контексте Организации Объединенных Наций риски для мандата, операций или репутации Организации, возникающие в случае а) неадекватности, неэффективности или неработоспособности внутренних процедур; и б) неспособности осуществлять операции с минимальными затратами, оперативно и эффективно.

60. В ходе проверки закупочной деятельности, осуществляемой СООННР, УСВН обнаружило, что в Секции закупок Миссии почти отсутствует ротация персонала (69 процентов ее сотрудников работали на своих должностях три года или более). Принципы надлежащего управления требуют периодической смены персонала, занимающегося закупками, в целях сведения к минимуму риска его сговора с поставщиками. Миссия согласилась со всеми рекомендациями УСВН по данному вопросу и в настоящее время принимает меры к их выполнению. Департамент по вопросам управления в свою очередь сообщил, что Секция приступила к осуществлению программы ротации персонала.

61. В ходе проверки положения дел с развертыванием полицейских Организации Объединенных Наций и военных наблюдателей МООНВС УСВН обнаружило, что разрешенное число военных наблюдателей превышает оперативные потребности Миссии. Управление пришло к выводу, с которым согласилась и МООНВС, что для выполнения мандата Миссии достаточно 640 наблюдателей, тогда как их максимально разрешенное число составляет 750. УСВН рекомендовало руководству Миссии обратиться к Департаменту операций по поддержанию мира с просьбой о сокращении разрешенного числа военных наблюдателей с 750 до 640. Миссия согласилась с этой рекомендацией и сообщила, что она уже попросила уменьшить число таких наблюдателей до 625. Это позволит МООНВС экономить примерно 5 млн. долл. США в год на суточных для участников Миссии (за счет сокращения неиспользуемого потенциала), что будет способствовать повышению ее оперативной эффективности.

62. В ходе проверки системы организации воздушных перевозок в МООНВС УСВН установило, что авиационный парк Миссии, насчитывающий 42 воздушных судна, в значительной степени недоиспользуются. В 58 процентах случаев для обслуживания оперативных потребностей Миссии авиационные транспортные средства не нужны. Анализ их загрузки показал, что в отдельные дни 2006 года на летавших самолетах и вертолетах незаполненными оставались от 42 до 94 процентов мест. В течение января 2006 года было совершено 44 вылета всего с 1 пассажиром, 32 вылета всего с 2 пассажирами и 37 вылетов всего с 3 пассажирами. Миссия объяснила низкую загрузку на многих рейсах необходимостью перевозки высокопоставленных лиц или специалистов для срочного решения технических проблем, а также необходимостью проведения медицинской эвакуации или доставки денежных средств в сектора. УСВН рекомендовало Миссии провести всеобъемлющий анализ своих потребностей в авиационных транспортных средствах и ситуации с их фактическим использованием в целях возможного сокращения парка таких средств и в интересах оптимизации и повышения экономической эффективности воздушных перевозок. МООНВС согласилась с этой рекомендацией, однако отметила, что в мае 2006 года руководитель Авиационной секции Миссии уже проводил всеобъемлющий обзор структуры потребностей Миссии в авиационных транспортных средствах. Она заявила также, что эта структура будет и дальше меняться по мере изменения структуры перевозок и что в настоящее время число имеющихся в ее распоряжении самолетов и вертолетов оптимально. Департамент полевой поддержки сообщил в свою очередь, что по результатам постоянно проводимого им анализа ситуации с использованием авиапарка МООНВС уже принят ряд мер по изменению его состава. Так, два самолета были выведены из эксплуатации, а еще четыре — переданы ЮНАМИД. Кроме того, четыре само-

лета и два вертолета сейчас используются совместно МООНВС и ЮНАМИД на основе соответствующих договоренностей.

63. В соответствии с резолюцией 60/259 Генеральной Ассамблеи УСВН провело всеобъемлющую проверку использования запасов топлива в 10 миротворческих миссиях. Как отмечается в его докладе Генеральной Ассамблее (A/61/760 и Согг.1), система внутреннего контроля за использованием таких запасов страдает серьезными недостатками. Конкретно в ходе ревизии было установлено, что а) во всех проверенных миссиях механизмы контроля за потреблением топлива либо отсутствовали, либо были неэффективными; и что б) в 5 из 10 проверенных миссий не было планов на случай перебоев с поставками топлива. Выявленные недостатки были обусловлены главным образом непоследовательным или неполным выполнением требований Руководства по топливным операциям Департамента операций по поддержанию мира. В докладах по результатам проверок, представленных руководству 10 миссий, было сформулировано в общей сложности 182 рекомендации, из которых 83 рекомендации УСВН считает критически важными. Из этих 182 рекомендаций 174 были приняты к исполнению. Из них по состоянию на декабрь 2007 года 87 — были выполнены, а 76 — находились в процессе выполнения. Рекомендации УСВН призваны снизить риски, связанные с а) высокими расходами на топливо для миротворческих операций и той легкостью, с которой топливо может быть конвертировано в наличные; и б) отсутствием планов на случай перебоев с поставками топлива.

64. В ходе ревизии системы инвентарного учета и управления запасами товарно-материальных средств в МООНСА УСВН выявило ряд недостатков, связанных с ведением складского хозяйства, инвентарным учетом и порядком выдачи и передачи активов. Что касается ведения складского хозяйства, то УСВН отметило, что товары и материалы, хранящиеся на некоторых складах, подвержены риску порчи или хищений. Управление рекомендовало передать эти товары и материалы на стационарные склады. Миссия принимает меры к устранению недостатков, выявленных ревизорами.

65. Проверка системы снабжения питьевой водой в МНООНДРК показала, что в Миссии отсутствуют четкие административные инструкции или установки на счет снабжения питьевой водой военного персонала, и потому этот вопрос решается по-разному. Так, в некоторых местах дислокации военнослужащие получают в сутки по одной бутылке воды и по три литра воды из цистерны, в то время как в других местах они получают лишь воду из цистерн. По-разному снабжается водой и временный персонал, работающий на объектах Миссии. Так, например, лица, работающие на открытом воздухе и в аэропортах, воду получают, а другие — нет. Хотя Миссия подготовила проект инструкций, касающихся обеспечения водой, на момент проведения ревизии работа над этим проектом еще не была завершена. Учитывая важность таких инструкций для обеспечения ясности в отношении прав сотрудников Миссии, УСВН рекомендовало МНООНДРК срочно их доработать и опубликовать. Миссия согласилась с этой рекомендацией.