



## Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/42/437  
5 August 1987  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок вторая сессия  
Пункт 115 предварительной  
повестки дня\*

### ФИНАНСОВЫЕ ДОКЛАДЫ И ПРОВЕРЕННЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ВЕДОМОСТИ И ДОКЛАДЫ КОМИССИИ РЕВИЗОРОВ

#### Процедуры внутреннего контроля в отношении пособий и надбавок

#### Доклад Генерального секретаря

1. В своей резолюции 41/176 от 5 декабря 1986 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря и исполнительных глав соответствующих организаций и программ системы Организации Объединенных Наций, в частности, провести обзор процедур внутреннего контроля в отношении пособий и надбавок, получаемых сотрудниками Организации Объединенных Наций, и принять необходимые меры по совершенствованию этих процедур с целью предотвращения необоснованной траты средств, подлогов и злоупотреблений и представить через Комиссию ревизоров и Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам соответствующий доклад Генеральной Ассамблее на ее сорок второй сессии. Записка Генерального секретаря, препровождающая ответы других исполнительных глав на эту просьбу, содержится в документе A/42/438. Настоящий доклад представляет собой ответ Генерального секретаря.

2. Прежде всего следует отметить, что заинтересованность и озабоченность, выраженные Генеральной Ассамблеей в этом отношении, полностью отражают заинтересованность и озабоченность Генерального секретаря. Генеральный секретарь неоднократно подчеркивал свою цель добиваться совершенствования управления для повышения административной и финансовой эффективности, т.е. иными словами, улучшений в целях предотвращения или, по меньшей мере, снижения до минимума необоснованных выплат. В то же время он признал важность эффективного внутреннего контроля для обеспечения использования ресурсов Организации, как людских, так и финансовых, для утвержденных целей в соответствии с Положениями о персонале и Финансовыми положениями, утвержденными Генеральной Ассамблеей.

\* A/42/150.

3. Поскольку около трех четвертей ресурсов Организации выделяется для покрытия расходов по персоналу, совершенно оправданно уделять особое внимание внутренним процедурам контроля в отношении пособий и надбавок, выплачиваемых сотрудникам Организации Объединенных Наций. В этой связи необходимо отметить, что в последние годы этой области уделялось все большее внимание и что здесь был достигнут ряд улучшений. В каждом случае цель была двойной: по мере возможности упростить административные процедуры в целях повышения эффективности и сокращения связанных административных расходов и укрепить соответствующие внутренние процедуры контроля.

4. Внутренние процедуры контроля, связанные с выплатами персоналу, преследуют цель обеспечения единообразия в практике использования положений и процедур, регулирующих предоставление таких пособий, и определения и предотвращения любых попыток обойти эти правила и процедуры. Основными элементами таких механизмов контроля являются проверка или подтверждение. Как был информирован Пятый комитет Генеральной Ассамблеи на ее сорок первой сессии, каждая финансовая выплата или надбавка требует иного метода проверки или подтверждения или их сочетания. Одним видом подтверждения является удостоверение сотрудникам. Ввиду требования, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и положением о персонале 4.2, чтобы сотрудники отвечали самым высоким требованиям добросовестности, удостоверение сотрудником рассматривается как оправданная форма подтверждения, которой придается большое значение. Помимо этого как одновременно необходимым и желательным рассматривается подтверждение или проверка третьей стороной в тех случаях, когда она является практически осуществимой и эффективной в плане расходов.

5. В этой связи подлог или мошенничество определяется как сознательное хищение средств Организации Объединенных Наций. Поскольку практически все выплаты Организации Объединенных Наций осуществляются при удостоверении сотрудником, такие хищения как правило связаны с поддельным удостоверением.

6. Внутренние процедуры контроля должны функционировать как неотъемлемая часть административных процедур утверждения и осуществления финансовых выплат или надбавок. Существенным фактором, повышающим эффективность внутренних процедур контроля, является систематическая ревизия. Отдел внутренней ревизии в рамках своей программы ревизий регулярно проводит обзор состояния внутренних процедур контроля и представляет соответствующие доклады. Ввиду усиления за последние ряд лет внимания к этим аспектам можно было ожидать выявления некоторых случаев мошенничества или предполагаемого мошенничества. С учетом размеров и географической рассеянности сотрудников Организации Объединенных Наций, а также разнообразия выплат и надбавок, число выявленных случаев мошенничества или предполагаемого мошенничества является относительно небольшим. Однако принятие в таких случаях соответствующих дисциплинарных мер, в рамках полномочий Генерального секретаря в соответствии с положением о персонале 10.2, является как надлежащей ответной мерой при обнаружении таких случаев мошенничества, так и эффективным средством их предотвращения.

#### Конкретные меры по совершенствованию внутреннего контроля

##### а) Выплаты пособий на образование

7. Проведенный Отделом внутренней ревизии обзор системы внутреннего контроля, регулирующий выплаты пособий на образование, выявил ряд конкретных областей для совершенствования такого контроля. Ввиду сомнений в отношении надежности этой

системы Отдел внутренней ревизии в начале 1985 года приступил к проведению репрезентативной выборочной ревизии выплат пособий на образование для 1983/84 учебного года; такая выборочная ревизия была постепенно расширена для всеобъемлющей проверки таких выплат. Такая проверка предусматривает направление учебным заведениям в различных странах мира просьб подтвердить получение ими сумм, ранее удостоверенных этими учебными заведениями для Организации Объединенных Наций в "Удостоверении учебы и расходов" (форма Р.41).

8. Такая проверка выявила случаи непреднамеренной переплаты и недоплаты, а также случаи мошенничества и предполагаемого мошенничества. В результате меры внутреннего контроля, касающиеся выплаты пособий на образование, были дополнены, а процедуры, связанные с обработкой таких выплат, были упрощены. В этой связи в 1986 году были пересмотрены и переизданы соответствующие административные инструкции. Кроме того, были приняты меры, призванные гарантировать более частое и систематическое использование подтверждений учебными заведениями в рамках обработки таких выплат.

b) Компенсация подоходных налогов

9. Подоходные налоги компенсируются в соответствии с положением о персонале 3.3f, и сотрудники уведомляются об условиях, регулирующих такую компенсацию, рассылаемыми ежегодно информационными циркулярами. В качестве одного из условий такой компенсации сотрудники должны, в частности, подтвердить, что они представляют, по запросу, свидетельство об уплате налогов. Единственным полностью эффективным методом проверки фактической уплаты налогов, возмещения которых требует сотрудник, соответствующим налоговым органам было бы предоставление этими налоговыми органами такой информации непосредственно Организации Объединенных Наций. Однако законодательство Соединенных Штатов исключает возможность предоставления такой информации любой третьей стороне без согласия налогоплательщика.

10. Для усиления внутреннего контроля в области компенсации налоговых выплат помимо различных заявлений и свидетельств, требуемых от сотрудников как условие компенсации, каждый чек для налоговых авансов или компенсационных выплат выписывается совместно соответствующему налоговому органу и сотруднику, если сотрудник не представит доказательства того, что он или она уже фактически выплатили такие налоги налоговому органу, и в этом случае чек выписывается лишь на сотрудника. Такие налоговые чеки, выписанные совместно на налоговые ведомства и сотрудника, изучаются, что призвано обеспечить их инкассацию налоговым ведомством. С 1984 года от сотрудников также требуется, как условие компенсации, давать письменное согласие, уполномочивающее налоговые органы препровождать информацию о соответствующих налоговых счетах непосредственно Организации.

11. Помимо охарактеризованных выше внутренних мер контроля в настоящее время Отделом внутренней ревизии осуществляется 100-процентная ревизия всех компенсационных налоговых выплат за 1983-1984 годы.

c) Области первоочередного внимания

12. В настоящее время в целях определения возможных улучшений проводится изучение систем внутреннего контроля для трех других выплат или надбавок. Эти системы регулируют: а) арендные субсидии или вычеты в соответствии с правилом о

персонале 103.7e; b) пособия на иждивенцев в соответствии с положением о персонале 3.4; и c) платежные требования по медицинскому страхованию. Предполагается уделять первоочередное внимание действующим системам внутреннего контроля и внести такие изменения, которые, возможно, потребуются по результатам такого изучения.

13. Что касается субсидий или вычетов на аренду жилья, то, как свидетельствуют предварительные результаты проверки, хотя соответствующая система предусматривает надлежащий внутренний контроль, такой контроль не осуществлялся с необходимой строгостью. Помимо мер, принимаемых для исправления такого положения, уделяется внимание совершенствованию контроля, касающегося арендных вычетов, которые также должны распространяться на часть коррективов по месту службы вознаграждения, когда сотрудник занимает жилье, предоставленное правительством на основе субсидирования или безвозмездно.

14. В случае надбавок на иждивенцев выплаты устанавливаются на основе информации и документальных свидетельств, представленных соответствующими сотрудниками. Кроме того, сотрудникам предъявляется требование, в соответствии с правилом для персонала 103.23c, сообщать Организации о любых изменениях, которые могут сказаться на сумме причитающихся им выплат, и ежегодно представлять соответствующие справки. В этой области внимание уделяется тем средствам, с помощью которых в настоящее время можно усилить действующую систему внутреннего контроля, в частности путем дополнительных процедур проверки и/или подтверждения.

15. В отношении медицинского страхования обработка требований и соответствующий внутренний контроль обеспечиваются коммерческими страховыми компаниями для всех сотрудников в Центральном учреждении и для других сотрудников, набираемых на международной основе, во всех странах. Медицинское страхование обеспечивается Организацией Объединенных Наций на основе систем самострахования всех сотрудников в Женеве и Бангкоке и для набранных на местах сотрудников в большинстве других мест службы. В этих случаях обработка требований и применение необходимых систем внутреннего контроля являются ответственностью Организации. С 1 сентября 1987 года новый План медицинского страхования (ПМС) заменит существующий План частичной компенсации расходов на медицинское обслуживание для набранных на местах сотрудников Организации Объединенных Наций, ПРООН и ЮНИСЕФ в большинстве мест служб за пределами Центральных учреждений. При разработке нового плана, осуществленной совместно тремя организациями, обращалось внимание на необходимость обеспечить то, чтобы соответствующие административные процедуры позволяли осуществлять как упрощенное функционирование, так и эффективные меры внутреннего контроля. Поскольку сфера охвата ПМС будет более широкой, чем у существующего плана, предполагается тщательно следить за его функционированием, чтобы обеспечить надлежащее функционирование систем контроля.

#### Дисциплинарный процесс

16. Любая эффективная система внутреннего контроля должна основываться не только на обнаружении и предупреждении, но и на сдерживании путем применения соответствующих дисциплинарных мер. В силу уставного требования о наивысшем уровне добросовестности сотрудники должны отвечать наивысшим требованиям ответственности и отчетности в отношении точности представленных ими свидетельств. Поддельные свидетельства и сообщение ложных сведений безусловно являются нарушениями требований высокой добросовестности и сами по себе являются основанием для принятия дисциплинарных мер.

17. Доверительная ответственность Организации за расходуемые ею ресурсы и связанная с нею дисциплинарная система должны балансироваться правами сотрудников в соответствии с Положениями и Правилами о персонале Организации Объединенных Наций и решениями Административного трибунала, надлежащим процессом, отсутствием произвольности и помощью квалифицированного консультанта. В тех случаях, когда проверка или иной административный процесс обнаруживает противоречия, сотруднику дается возможность представить замечания или объяснения. Если объяснения и подтверждающие документы не объясняют это противоречие надлежащим образом, то сотруднику в письменной форме вменяются в вину конкретные нарушения и предоставляется время для ответа. На основе такого ответа при необходимости выносятся рекомендации о принятии дисциплинарных мер.

18. В случае обнаружения явного мошенничества и наличия исчерпывающих документальных свидетельств или в том случае, если неправомерность платежей настолько очевидна, что получатель выплат не мог не заметить ее, сотрудник увольняется в дисциплинарном порядке в соответствии с положением о персонале 10.2. Если доказательства цели совершить мошенничество представляются не вполне убедительными, дело передается, в Центральном учреждении в Женеве или в Вене, в Объединенный дисциплинарный комитет (ОДК) для вынесения рекомендаций. В местах службы, в которых не имеется ОДК, создается комитет для проведения разбирательства. В соответствии с Правилами о персонале сотрудник, уволенный в дисциплинарном порядке, теряет свое право на субсидию на репатриацию, компенсацию вместо соблюдения сроков уведомления об увольнении и выходное пособие. В случаях увольнения, помимо дисциплинарного увольнения, такие выплаты сохраняются в полной сумме, за исключением выходного пособия, которое может быть перечислено в уменьшенном размере по решению Генерального секретаря. В соответствии с Положениями и Правилами о персонале, если, после передачи дел на рассмотрение ОДК, устанавливается факт сознательного хищения, требующего дисциплинарного увольнения, эта санкция уже не может быть применена, в результате чего оказываются в неравном положении сотрудники, а Организация несет потери помимо тех, которые она уже понесла ввиду хищения средств.

#### Межорганизационное сотрудничество

19. С учетом общей заинтересованности в совершенствовании внутреннего контроля и предотвращения неоправданных выплат, прежде всего в отношении выплат сотрудникам, Организация Объединенных Наций, Программа развития Организации Объединенных Наций и Детский фонд Организации Объединенных Наций создали на постоянной основе междисциплинарную рабочую группу с мандатом разработать более совершенные процедуры и системы внутреннего контроля для конкретных выплат. Ожидается, что в результате обобщения опыта и ресурсов все три организации смогут добиться значительного прогресса в областях, представляющих взаимный интерес.

-----