



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 April 2008
Russian
Original: English

Шестьдесят вторая сессия
Пункт 140 повестки дня
**Административные и бюджетные аспекты
финансирования операций Организации
Объединенных Наций по поддержанию мира**

Бюджет Управления служб внутреннего надзора по вспомогательному счету для операций по поддержанию мира на период с 1 июля 2008 года по 30 июня 2009 года

Доклад Независимого консультативного комитета по ревизии

Резюме

В настоящем докладе отражены замечания Независимого консультативного комитета по ревизии по предлагаемому бюджету Управления служб внутреннего надзора по вспомогательному счету для операций по поддержанию мира на период с 1 июля 2008 года по 30 июня 2009 года. С учетом недавнего создания Комитета основное внимание в своем первоначальном докладе он уделяет наиболее значимым вопросам, обсуждаемым в бюджете, с упором на предлагаемое изменение структуры Отдела расследований Управления служб внутреннего надзора.



I. Введение

1. Независимый консультативный комитет по ревизии рассмотрел предлагаемый бюджет Управления служб внутреннего надзора (УСВН) по вспомогательному счету для операций по поддержанию мира на финансовый период с 1 июля 2008 года по 30 июня 2009 года (см. A/62/783). Это рассмотрение было проведено в соответствии с пунктом 2(d) круга ведения Комитета, содержащегося в положении к резолюции 61/275 Генеральной Ассамблеи, в соответствии с которым одной из обязанностей Комитета является рассмотрение предложения по бюджету УСВН с учетом его плана работы и вынесение рекомендаций Ассамблее через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам.

2. С учетом недавнего создания Независимого консультативного комитета по ревизии, ограниченности имеющегося у Комитета времени для представления замечаний Генеральной Ассамблеи через Консультативный комитет и сроков получения соответствующей документации от УСВН и других подразделений Организации Объединенных Наций изложенные в настоящем докладе замечания Комитета основываются на представленных документах и касаются главным образом предлагаемого изменения структуры Отдела расследований УСВН. Комитет планирует представлять более подробную оценку будущих бюджетных предложений. Он ожидает, что планы работы УСВН на 2008 год будут окончательно согласованы к следующему заседанию Комитета в конце апреля 2008 года. Комитет изучит содержание окончательных планов работы УСВН и обсудит их с ним, после чего он выскажет любые критические замечания, которые сочтет необходимыми.

II. История вопроса

3. Сметный объем предлагаемого бюджета УСВН по вспомогательному счету для операций по поддержанию мира на период с 1 июля 2008 года по 30 июня 2009 года составляет 27 946 500 долл. США (брутто). Это отражает увеличение на 5 009 500 долл. США (брутто), или 21,8 процента, по сравнению с утвержденным бюджетом на прошлый год в размере 22 937 000 долл. США (брутто). Предлагаемый бюджет охватывает Отдел расследований, Отдел внутренней ревизии, Отдел инспекции и оценки и Административную канцелярию.

4. Финансовые ресурсы УСВН на 2007/08 год по сравнению с 2008/09 годом являются следующими:

	2007/08 год	2008/09 год	Разница	Разница
	(В тыс. долл. США)			(в процентах)
Отдел расследований	9 896,2	10 946,8	1 050,6	10,6
Отдел внутренней ревизии	11 483,4	13 248,8	1 765,4	15,4
Отдел инспекции и оценки	1 062,5	948,6	(113,90)	(10,7)
Административная канцелярия	494,9	2 802,3	2 307,4	466,2
Вспомогательные расходы по программам	494,9	732,5	237,6	48,01

	2007/08 год	2008/09 год	Разница	Разница (в процентах)
	(В тыс. долл. США)			
Целевая группа по закупочной деятельности		2 069,8	2 069,8	
	22 937,0	27 946,5	5 009,5	21,8

5. В подробную информацию о финансовых ресурсах, приведенную выше, включены данные о потребностях Целевой группы по закупочной деятельности на период с 1 июля по 31 декабря 2008 года в размере 2 069 800 долл. США. Целевая группа по закупочной деятельности была создана в январе 2006 года и соответствующие потребности были включены в бюджеты отдельных миссий по поддержанию мира. Как указано в докладе Генерального секретаря о потребностях в ресурсах для расследований в области закупочной деятельности (A/62/520), расходы Целевой группы будут распределены между бюджетами операций по поддержанию мира (85 процентов) и регулярным бюджетом (15 процентов). Общие сметные ассигнования по бюджетам операций по поддержанию мира на финансовый период 2008/09 года составят 4 139 500 долл. США. Как ожидается, Целевая группа завершит свое рассмотрение всех связанных с закупками дел к 31 декабря 2008 года. Поэтому Генеральный секретарь запрашивает финансирование за счет бюджета вспомогательного счета для операций по поддержанию мира для покрытия примерно 50 процентов общих потребностей.

6. УСВН представило Комитету информацию о его стратегическом направлении и плане своей работы, на основе которого определены предлагаемые потребности в ресурсах на бюджетный период. Сводная информация о ключевых стратегических инициативах и основных положениях планов работы каждого из трех отделов в том виде, в котором они были представлены УСВН, приводятся ниже.

A. Отдел расследований

Стратегия

7. УСВН планирует расширить возможности Отдела расследований и усовершенствовать его работу посредством:

а) специализации следователей на двух основных типах расследуемых дел, а именно: делах, связанных с сексуальной эксплуатацией и надругательствами, и делах, связанных с финансовыми, экономическими и административными проступками;

б) обеспечения создания минимально необходимого для проведения тщательных расследований потенциала путем сосредоточения в трех региональных центрах — Нью-Йорке, Вене и Найроби следователей, которые в настоящее время разбросаны по миссиям по поддержанию мира. В каждом из центров будет примерно по 25 следователей, в том числе в Нью-Йорке, который является для Отдела штаб-квартирой.

8. УСВН полагает, что в подразделении по расследованиям должно насчитываться как минимум 10–12 следователей. По его мнению, для обоснования такого штата рабочая нагрузка в любой данный момент времени должна составлять порядка 150 дел. По данным УСВН, текущая рабочая нагрузка в каждой из миссий по поддержанию мира составляет 20–30 дел, что не оправдывает наличия следователей-резидентов. Предлагаемые заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора меры по усилению деятельности по проведению расследований подробно обсуждаются в приложении к документу A/62/582 и Согг.1. В указанном докладе УСВН уделяет особое внимание трем областям: руководству и управлению; оперативным стратегиям и процедурам; и оптимальной структуре и местонахождению.

9. Как отмечает УСВН, новая структура будет не только отражать упор на основных областях работы Отдела расследований, но и позволит ему обеспечить проведение расследований, связанных с новыми двумя миссиями, а именно: Смешанной операцией Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) и Миссией Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и Чаде (МИНУРКАТ). УСВН утверждает, что при системе следователей-резидентов для этих двух миссий, с тем чтобы обеспечить проведение расследований, потребовалось бы приблизительно 18 новых должностей. При предложенной системе региональных центров УСВН обеспечит проведение расследований в ЮНАМИД и МИНУРКАТ в рамках имеющихся ресурсов.

Резюме плана работы

10. Согласно УСВН в дополнение к деятельности Отдела расследований, которая в основном определяется спросом на нее, в настоящее время также реализуются следующие крупные инициативы:

- a) разработка стандартных оперативных процедур;
- b) рассмотрение и уточнение руководства по проведению расследований;
- c) совершенствование организации расследования дел — благодаря созданию комитета по приему дел и более отлаженной системе организации их расследования;
- d) совершенствование инструментов и технологий;
- e) интеграция дел, рассматриваемых Целевой группой по закупочной деятельности.

11. Согласно прогнозам проводимая Отделом по расследованию в 2008/09 году деятельность будет включать следующее:

- a) 420 проверок обвинений в ненадлежащем поведении (категория I) для принятия решений о юрисдикции и проведении расследований;
- b) 120 докладов о расследованиях;
- c) передача 130 дел руководителям программ для представления замечаний и принятия соответствующих мер;

d) 20 консультативных заключений для Департамента полевой поддержки по предложенным расследованиям категории I и по проведенным расследованиям категории II.

В. Отдел внутренней ревизии

Стратегия

12. УСВН будет продолжать обеспечивать высокий профессиональный уровень своей деятельности посредством:

- a) составления планов работы с учетом факторов риска;
- b) дальнейшего укрепления Секции по профессиональной практике;
- c) улучшения поддержки в области информационно-коммуникационных технологий;
- d) создания потенциала в области судебной экспертизы.

Резюме плана работы

13. План работы Отдела внутренней ревизии будет включать:

- a) ежегодный доклад Генеральной Ассамблее о результатах ревизии и выполнении основных рекомендаций ревизоров по операциям по поддержанию мира;
- b) доклады ревизоров, конкретно запрошенные Генеральной Ассамблеей;
- c) 120 ревизий, включая 10 ревизий подразделений Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки в Центральном учреждении;
- d) 2 горизонтальные ревизии по сквозным вопросам;
- e) 15 оценок риска ревизорами-резидентами в миссиях по поддержанию мира;
- f) 2 программы профессиональной подготовки для ревизоров-резидентов и помощников ревизоров и ежегодная конференция главных ревизоров-резидентов.

С. Отдел инспекции и оценки

Стратегия

14. УСВН будет продолжать повышать качество и совершенствовать свою работу посредством:

- a) подготовки руководства по инспекции оценки и разработке стандартных оперативных процедур;
- b) совершенствования подхода на основе оценки риска и планирования работы.

15. УСВН также планирует значительно расширить рамки и охват своей деятельности в связи с операциями по поддержанию мира в ответ на положения резолюций 58/269 и 60/257 Генеральной Ассамблеи об укреплении системы контроля и оценки и улучшении формата и более целесообразных сроках представления докладов об исполнении бюджета и об оценке.

Резюме плана работы

16. План работы Отдела инспекции и оценки будет включать:

- a) разработку соответствующей методологической основы для проведения оценок и инспекций в операциях по поддержанию мира;
- b) два доклада об углубленной оценке операций по поддержанию мира;
- c) два доклада о тематической оценке операций по поддержанию мира;
- d) два специальных доклада об инспекциях в операциях по поддержанию мира.

III. Замечания Независимого консультативного комитета по ревизии

A. Общие замечания

17. Международными стандартами профессионального проведения внутренней ревизии предусматривается, что:

- a) внутренние ревизоры разрабатывают и представляют план каждой ревизии, включая ее рамки, цели, сроки и выделяемые ресурсы;
- b) план проведения деятельности, связанной с внутренними ревизиями, должен основываться на оценке риска, проводимой по меньшей мере один раз в год.

18. Передовая практика также предусматривает, что для оценки риска на долгосрочной основе должна использоваться единая методология проведения ревизий, что также понятно тем, чья работа проверяется, особенно тем, кто отвечает за управление рисками.

19. Из этого следует, что бюджет должен основываться на предложенном плане работы, подготовленном с учетом оценки рисков, проводимой на основе четко сформулированных и последовательно применяемых критериев и должным образом оформленной.

20. **Независимый консультативный комитет по ревизии рекомендует отражать в документах по планированию свидетельства координации деятельности с другими надзорными органами. План работы также должен составляться до представления бюджета или одновременно с этим, и в бюджете должны предусматриваться все ресурсы, необходимые для выполнения плана.**

В. Отдел расследований

21. Как отмечалось ранее, Независимый консультативный комитет по ревизии при изучении наиболее значимых вопросов уделял основное внимание предложенному изменению структуры Отдела расследований и связанным с этим расходам и другим последствиям.

22. На 2007/08 год по вспомогательному счету для Отдела расследований было утверждено 12 должностей (6 должностей категории специалистов и 6 должностей категории обслуживания). Помимо этого, по статье временного персонала общего назначения финансировалось 63 должности (46 должностей категории специалистов и 17 должностей категории общего обслуживания).

23. Изменение структуры Отдела с тремя основными центрами в Нью-Йорке, Вене и Найроби повлечет за собой перераспределение существующих утвержденных должностей, преобразование выделенных ресурсов по статье временного персонала общего назначения и должностей в миссиях по поддержанию мира и воссоздание этих должностей в трех региональных центрах. Предложение УСВН предусматривает перевод 12 существующих должностей следователей-резидентов (6 должностей категории специалистов и 6 должностей категории общего обслуживания) из миссий по поддержанию мира в эти центры, преобразование 36 должностей, финансируемых по статье временного персонала общего назначения (26 должностей категории специалистов и 10 должностей категории общего обслуживания), в штатные должности и их перевод из миссий по поддержанию мира в указанные центры и преобразование имеющихся в этих центрах 27 должностей, финансируемых по статье временного персонала общего назначения, в штатные должности (20 должностей категории специалистов и 7 должностей категории общего обслуживания); в центрах эти должности в настоящее время имеются, то есть в целом 75 перемещений. Исходя из плана работы Отдела расследований УСВН предлагает сократить две должности по сравнению с утвержденными штатными ресурсами на 2007/08 год. Предполагаемые потребности в каждом региональном центре будут следующими: 29 должностей в Нью-Йорке (23 должности категории специалистов и 6 должностей категории общего обслуживания), 18 должностей в Вене (13 должностей специалистов и 5 должностей категории общего обслуживания) и 26 должностей в Найроби (18 должностей категории специалистов и 8 должностей категории общего обслуживания). УСВН считает, что новая структура Отдела расследований отвечает интересам повышения качества работы и ее эффективности.

24. Хотя создание специализированных групп следователей обеспечит наличие в Организации опытных специалистов с ценными профессиональными навыками, Независимый консультативный комитет по ревизии рекомендует УСВН принять соответствующие меры, с тем чтобы это не привело к чрезмерному упору на дела одного типа и недостаточному вниманию к делам другого типа. УСВН сообщило НККР, что его стратегия призвана обеспечить более активное повышение квалификации в областях специализации, включая возможность для следователей овладеть смежными навыками.

25. Комитет принял к сведению те аргументы, которые были выдвинуты УСВН в поддержку изменения структуры. Хотя Комитет считает, что соз-

дание центров концептуально оправдано, он приветствовал бы включение в доклад о бюджете вспомогательного счета дополнительной информации о финансовых последствиях предлагаемого изменения структуры как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, а также о последствиях перевода имеющихся следователей с точки зрения создания прецедента и возможного влияния на моральный дух сотрудников. По результатам анализа затрат и издержек следует представить полезную информацию, которая отражала бы все соответствующие издержки, связанные с нынешним подходом, предусматривающим использование следователей-резидентов, по сравнению с подходом, предусматривающим создание региональных центров. Такие издержки должны также включать потенциальные дополнительные расходы, связанные с увольнением и набором сотрудников. Например, сумма в размере 20 135 900 долл. США предусмотрена на 2008/09 год по статье расходов, связанных с должностями, относится к 73 должностям в региональных центрах. Эта сумма подсчитана исходя из более низких стандартных ставок расходов (50 процентов для должностей категории специалистов и 65 процентов для должностей категории общего обслуживания) с учетом коэффициента задержек с наймом персонала. В последующие бюджетные периоды смета связанных с этим должностями расходов значительно увеличится, поскольку расходы на эти должности будут исчисляться исходя из 95,1 процента для сотрудников категории специалистов и 98,5 процента для сотрудников категории общего обслуживания. УСВН согласилось с тем, что дальнейшее обсуждение бюджетного документа дало бы возможность довести до сведения Комитета подробную информацию о преимуществах структуры, предусматривающей региональные центры.

26. С учетом вышеизложенного Комитет полагает, что УСВН следует предусмотреть использование поэтапного подхода к переводу и/или преобразованию должностей, предложенных на 2008/09 год. В этой связи следует отметить, что в предложениях УСВН не указано, сколько должностей из этих 73 будет, как ожидается, необходимо на долгосрочную перспективу. Комитет также отметил, что бюджет вспомогательного счета не содержит описания 73 должностей, которые предлагается сохранить, и тех функций, которые будут выполнять занимающие их сотрудники. Включение такой информации было бы полезно с точки зрения обоснования изменения структуры.

27. Комитет также рекомендует УСВН уделить должное внимание определению характера профессиональных навыков и опыта, необходимых для эффективной работы следователей, с учетом опыта высших ревизионных учреждений и других контрольных организаций. При рассмотрении вопроса о назначениях, которые могут потребоваться в результате изменения структуры, УСВН следует учитывать право нынешних сотрудников претендовать на эти новые должности. Следует тщательно продумать и эффективно организовать процесс назначения, с тем чтобы обеспечить справедливый и равный подход ко всем имеющимся сотрудникам Организации Объединенных Наций и возможным кандидатам. Как указано выше, УСВН, прежде чем приступить к реальным действиям, также необходимо учесть все соответствующие издержки и последствия с точки зрения морального духа сотрудников.

С. Отдел внутренней ревизии

28. Согласно УСВН план работы на 2008 год главным образом основан на предварительной оценке рисков, связанных с деятельностью клиентов. Проведение полной оценки рисков, связанных с деятельностью Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки, намечено на май 2008 года, и план работы Отдела внутренней ревизии будет доработан с учетом результатов этой оценки. Комитет планирует изучить пересмотренный план работы.

29. План работы Отдела внутренней ревизии, основанный на оценке рисков, был составлен на основе методологии, утвержденной этим Отделом в июне 2006 года и дополнительно уточненной и доработанной в январе 2007 года. Ключевыми элементами указанной методологии являются определение «бизнес-рисков», приоритетных областей и категорий риска. УСВН определяет «бизнес-риски» как опасность того, что то или иное событие или та или иная мера негативно скажутся на способности Организации Объединенных Наций эффективно реализовать стоящие перед ней цели и свои стратегии. УСВН сообщило, что эти риски были определены в ходе бесед и семинаров-практикумов с руководством и персоналом. Приоритетные области отражают ключевые процессы, которые характерны для операций Организации Объединенных Наций. УСВН выделило 11 таких областей. Категории риска определяются на основе общих факторов или событий, сгруппированных вместе по типу риска, с которым они связаны. УСВН определило семь категорий риска: стратегия, управление, обеспечение соблюдения и финансы, операционные вопросы, людские ресурсы и информационные ресурсы.

30. Комитет считает, что предложенная Отделом внутренней ревизии методология представляет собой разумную основу для составления предварительных планов работы Отдела. Отраженная в бюджетном документе УСВН деятельность Отдела основана на плане работы на 2008 год.

31. При изучении плана работы Отдела внутренней ревизии на 2008 год Комитет отметил, что план работ выполнен не полностью. Например, по большому числу ревизий, проведенных Службой ревизии миротворческих операций, не представлена полная информация о «критериях» (высокая, средняя или низкая приоритетность). Из 175 запланированных ревизий критерии не указаны в 89 (почти в 50 процентах). Поскольку оценка рисков позволяет Отделу внутренней ревизии лучше ознакомиться с проверяемыми подразделениями и сосредоточиться на видах деятельности, связанных с высоким и средним риском, в плане ревизии важно приводить полную информацию о критериях. По ряду ревизий также не приводилась информация о «категориях риска». Было бы полезно, чтобы в плане работы проводились разъяснения условных обозначений, указанных в графе «тип ревизии».

32. Комитет рекомендует УСВН завершить составление плана работы во всех его деталях и включить в него более полную информацию о предусмотренных в нем критериях определения риска и соответствующих категориях риска. К плану работы на 2008 год следует также приложить информацию с разъяснением условных обозначений.

33. Утвержденное на 2007/08 год штатное расписание должностей Отдела внутренней ревизии, финансируемых со вспомогательного счета для операций

по поддержанию мира, насчитывает 77 должностей. На 2008/09 год УСВН предлагает технический перевод 15 должностей ревизоров-резидентов, включенных в настоящее время в бюджеты соответствующих миссий (3 из МИНУРКАТ в Чаде и 12 из ЮНАМИД в Дарфуре). Такая мера предлагается с учетом того, что завершение подготовки предлагаемого бюджета вспомогательного счета и создание МИНУРКАТ не совпали по времени. Аналогичным образом ЮНАМИД была создана после утверждения бюджета вспомогательного счета на 2007/08 год; поэтому потребности Отдела внутренней ревизии были на краткосрочной основе заложены в бюджет ЮНАМИД. Такой перевод не повлечет за собой каких-либо дополнительных расходов для Организации Объединенных Наций.

34. На 2008/09 год УСВН предлагает преобразовать 9 должностей помощников ревизоров категории общего обслуживания (прочие разряды) в миссиях по поддержанию мира в должности категории полевой службы. Это предложение призвано облегчить задачу набора более квалифицированных помощников ревизоров непосредственно в миссиях вместо направления персонала из установленных мест службы. **Комитет отмечает, что в предлагаемом бюджете отсутствует какая-либо информация о любой возможной разнице в расходах в связи с таким преобразованием должностей.**

35. УСВН также предлагает добавить одну должность категории специалистов (С-4) для проведения ревизорской работы в Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити и сократить одну должность категории общего обслуживания в ревизорском подразделении Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово.

36. В представленном им бюджете УСВН отметило, что просьбы о должностях на 2008/09 год объясняются необходимостью обеспечить ревизорский охват деятельности с учетом оценки рисков, основаны на формуле распределения ревизоров-резидентов, утвержденной Генеральной Ассамблеей, и учитывают сложности мандатов и условий деятельности каждой из миссий по поддержанию мира. **С учетом отмеченных ранее ограничений проведенный Комитетом обзор наиболее значимых вопросов включал подробную оценку предложений Отдела внутренней ревизии, касающихся должностей.**

D. Отдел инспекции и оценки

37. УСВН отметило, что при составлении плана своей работы на 2008 год Отдел инспекции и оценки использовал системный, стратегический подход к планированию на основе оценки рисков для определения приоритетных потребностей. Согласно УСВН, поскольку Отдел будет продолжать выполнять поставленные Генеральной Ассамблеей задачи, не вся его работа будет основываться на оценке рисков. Кроме того, при оценке и отборе возможных направлений проведения инспекции и оценки Отдел использовал рамки планирования, в которых учитываются факторы, связанные с риском, вопросы стратегического значения и необходимость систематического и циклического охвата; такой подход призван обеспечить актуальность деятельности Отдела инспекции и оценки с точки зрения руководства и управления работой Организации и соответствующих сторон путем регулярной и своевременной оценки стратегических приоритетов Организации Объединенных Наций в области надзора и

сосредоточения ограниченных ресурсов на тех областях деятельности Организации Объединенных Наций, которые требуют самого пристального внимания. Используемая этим Отделом модель оценки риска будет и далее усовершенствоваться по мере получения дополнительных данных о соответствующих показателях риска.

38. **Комитет считает, что стратегический подход к планированию на основе оценки риска, использованный Отделом инспекции и оценки, обеспечил разумную основу для составления его первоначального плана работы на 2008 год. Комитет с удовлетворением отмечает, что в этом плане работы содержится полная информация о деятельности, проводимой Отделом в 2008 году.**

39. На 2007/08 год Отдел инспекции и оценки располагал одной утвержденной штатной должностью категории специалистов (С-4), финансируемой со вспомогательного счета для операций по поддержанию мира. На 2008/09 год Отдел запрашивает три дополнительные должности категории специалистов и одну должность категории общего обслуживания, в результате чего общее число должностей, финансируемых со вспомогательного счета, возрастет до пяти. УСВН отметило, что эти дополнительные должности дадут Отделу инспекции и оценки возможность укрепить свой потенциал в области углубленной тематической оценки и значительно расширить масштаб и охват проводимой Отделом оценки деятельности по поддержанию мира.

40. **По ранее указанным причинам Комитет не провел детального анализа предложений Отдела инспекции и оценки, касающихся должностей.**

IV. Вывод

41. **Члены Независимого консультативного комитета по ревизии просят Генеральную Ассамблею рассмотреть настоящий доклад и принять к сведению содержащиеся в нем замечания и рекомендации.**

(Подпись) Дэвид М. Уокер
Председатель,
Независимый консультативный комитет по ревизии