



## Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/47/510  
8 October 1992  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок седьмая сессия  
Пункт 102 повестки дня

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

Меры по облегчению представления сотрудниками информации о фактах  
ненадлежащего использования ресурсов Организации; внутренний  
контроль за выплатой надбавок и пособий; и усилия по возвращению  
выплаченных сверх причитающихся сумм в счет возмещения подоходного  
налога

#### Доклад Генерального секретаря

1. В пункте 17b своей резолюции 46/183 от 20 декабря 1991 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря и административных руководителей организаций и программ Организации Объединенных Наций представить ей на ее сорок седьмой сессии доклад "об осуществлении эффективных мер по облегчению представления сотрудниками на конфиденциальной основе с должным соблюдением принципа неразглашения информации о любых фактах ненадлежащего использования ресурсов какой-либо организации или программы Организации Объединенных Наций".
2. В пункте 17d этой же резолюции Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря и других административных руководителей "безотлагательно обеспечить более эффективный контроль за выплатой всех надбавок и пособий сотрудникам и представить Генеральной Ассамблее на ее сорок седьмой сессии ... доклад о достигнутом в этом отношении прогрессе".
3. В пункте 21 вышеупомянутой резолюции Генеральная Ассамблея выразила признательность Генеральному секретарю "за шаги, предпринятые с целью устранения злоупотреблений в связи с выплатами в счет возмещения подоходного налога", и просила его "продолжать прилагать усилия по возвращению выплаченных сверх причитающихся сумм в счет возмещения подоходного налога и представить Генеральной Ассамблее на ее сорок седьмой сессии доклад по этому вопросу ...".
4. Настоящий доклад подготовлен во исполнение вышеуказанных просьб Генеральной Ассамблеи.

I. МЕРЫ ПО ОБЛЕГЧЕНИЮ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СОТРУДНИКАМИ НА  
КОНФИДЕНЦИАЛЬНОЙ ОСНОВЕ ИНФОРМАЦИИ О ФАКТАХ  
НЕНАДЛЕЖАЩЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕСУРСОВ

5. Как в Финансовых положениях и правилах, так и в Правилах о персонале Организации Объединенных Наций содержатся четкие положения, предназначенные защитить Организацию от любых финансовых убытков в результате возможных нарушений сотрудниками таких правил или соответствующих административных инструкций. В финансовом правиле 114.1 о личной ответственности говорится:

"Каждый сотрудник Организации Объединенных Наций несет ответственность перед Генеральным секретарем за правильность действий, осуществляемых им в процессе исполнения своих служебных обязанностей. Любой сотрудник, который осуществляет какое-либо действие, противоречащее настоящим финансовым правилам или административным инструкциям, изданным в соответствии с ними, несет личную и финансовую ответственность за последствия своего действия".

Аналогичное положение содержится в финансовом правиле 112.3 о финансовой ответственности.

6. В отношении всех финансовых операций в Организации Объединенных Наций применяется система финансового контроля, основанная на личном делегировании полномочий удостоверяющим сотрудникам и заместителям удостоверяющих сотрудников (в соответствии с финансовым правилом 110.4), утверждающим сотрудникам (в соответствии с финансовым правилом 108.9) и уполномоченным сотрудникам по закупкам (в соответствии с финансовым правилом 110.16); она также основана на разделении полномочий, функций и обязанностей в целях обеспечения контроля и учета. Так, например, удостоверяющие сотрудники не могут одновременно выполнять функции утверждающих сотрудников. Поэтому для осуществления всех финансовых операций требуется утверждение двумя уполномоченными сотрудниками.

7. Положения, касающиеся личной ответственности, содержатся также в финансовом правиле 109.5 о недостатке денежной наличности или оборотных кредитно-денежных документов, финансовом правиле 110.14 о списании недостающей денежной наличности и счетов дебиторов и финансовом правиле 110.15 о списании недостающего имущества.

8. В дополнение к положениям о финансовой ответственности и контроле, содержащимся в Финансовых правилах и в Правилах о персонале, существует постоянная инструкция Контролера Организации Объединенных Наций всем старшим административным и административным сотрудникам в Центральных учреждениях и всем административным руководителям и начальникам финансовых отделов в отделениях вне Центральных учреждений о необходимости уведомлять Контролера непосредственно и в письменном виде о любом случае подлога и предполагаемого подлога, связанном с ненадлежащим использованием средств. Эта инструкция применяется независимо от источника средств. Одновременно с этим уведомление должно направляться Директору Отдела внутренней ревизии. Сотрудники, на которых возложена ответственность за представление Контролеру информации о

случаях подлога или предполагаемого подлога, несут личную ответственность в том случае, когда в ходе ревизии или других событий устанавливается, что информация о выявленных случаях подлога или предполагаемого подлога, связанных с ненадлежащим использованием средств, не была представлена Контролеру.

9. Из вышесказанного следует, что сотрудники Организации Объединенных Наций, особенно сотрудники, занимающие ответственные должности в области управления и финансов, обязаны представлять старшим руководителям информацию о любых случаях ненадлежащего использования ресурсов Организации. Кроме того, во многих положениях Финансовых правил и Правил о персонале предусматривается личная ответственность отдельных сотрудников за любые финансовые убытки, понесенные Организацией в результате ненадлежащего использования ресурсов. Подобные положения, использовавшиеся при необходимости, в сочетании с положениями Правил и положений о персонале и соответствующих административных инструкций о дисциплинарных мерах, выполняют также роль сдерживающего фактора в отношении возможных случаев ненадлежащего использования ресурсов Организации.

10. В гражданских службах некоторых государств-членов, а также в частном секторе существуют более подробные положения и программы, направленные на поощрение представления информации о ненадлежащем использовании ресурсов. Однако примеры таких программ можно найти лишь в немногих государствах-членах.

11. Изучение имеющейся информации указывает на то, что при разработке и использовании эффективных программ такого рода на национальном уровне возникали значительные проблемы. Те, кто сообщает о злоупотреблениях, зачастую подвергаются преследованиям, поскольку во многих случаях довольно трудно обеспечить конфиденциальный характер таких сообщений. В связи с некоторыми программами проблемы возникали также вследствие пространных требований о соблюдении принципов должного разбирательства, а также в результате представления необоснованных и злоумышленных сообщений. Кроме того, такие программы были связаны с необходимостью создания целой административной структуры для получения и расследования сообщений и всеми сопутствующими расходами. Выявленные выше проблемы еще острее встанут в такой международной организации, как Организация Объединенных Наций, деятельность которой осуществляется во всех странах мира.

12. Трудности, связанные с разработкой и осуществлением программы такого рода в Организации Объединенных Наций, могут поэтому перевесить потенциальные выгоды включения такого механизма в число действующих систем предотвращения злоупотреблений и представления информации о них. Как указано в пунктах 5-9 выше, положения Финансовых правил и Правил о персонале Организации Объединенных Наций в сочетании с соответствующими инструкциями старшего руководства предписывают сотрудникам принимать меры для предотвращения ненадлежащего использования ресурсов и в случае ненадлежащего использования вопреки таким усилиям представлять Контролеру информацию об этих случаях. Представляется, что достижение целей пункта 17b резолюции 46/183 Генеральной Ассамблеи может быть наиболее эффективным образом обеспечено за счет строгого соблюдения существующих положений и укрепления действующей системы внутреннего контроля, рассматриваемой в разделе II ниже, а не за счет создания какой-либо новой или дополнительной программы.

13. Тем не менее этот вопрос будет по-прежнему активно рассматриваться. Если события в будущем обусловят необходимость пересмотра вопроса о целесообразности принятия дополнительных мер по облегчению представления информации о фактах ненадлежащего использования ресурсов, Генеральная Ассамблея будет поставлена об этом в известность.

## II. ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВЫПЛОТОЙ НАДБАВОК И ПОСОБИЙ

14. Генеральный секретарь придает большое значение выполнению вверенных ему государствами-членами функций осмотрительного использования находящихся в распоряжении Организации ресурсов. Для обеспечения использования этих ресурсов в целях, для которых они были предоставлены, с должным учетом соображений экономии и обеспечения отчетности на всех этапах их использования проявляется должное тщание. Иногда выявлялись случаи ненадлежащего использования ресурсов Организации, однако число таких случаев было относительно небольшим по сравнению с численностью и географическим распределением сотрудников Организации Объединенных Наций, а также разнообразием надбавок и пособий. Ключевым элементом предотвращения таких случаев ненадлежащего использования ресурсов является эффективная система внутреннего контроля, дополняемая регулярными проверками.

15. На своей сорок второй сессии Генеральная Ассамблея рассмотрела подготовленный во исполнение просьбы, содержащейся в резолюции 41/176 Генеральной Ассамблеи от 5 декабря 1986 года, доклад Генерального секретаря 1/ о процедурах внутреннего контроля в связи с надбавками и пособиями, выплачиваемыми сотрудникам Организации Объединенных Наций. Как указано в этом докладе, главными элементами систем внутреннего контроля в связи с выплатой надбавок и пособий являются: а) удостоверение соответствующим сотрудником; б) представление сотрудником оригиналов документов в обоснование права на получение конкретных пособий; и с) при необходимости подтверждение третьими сторонами информации, представленной сотрудником.

16. При предоставлении практически всех пособий Организации Объединенных Наций требуется их удостоверение соответствующим сотрудником. Поскольку в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и положением о персонале 4.2 сотрудники должны отвечать самым высоким критериям добросовестности, удостоверение сотрудником рассматривается как действенная форма подтверждения и, соответственно, является важным элементом любой системы внутреннего контроля за предоставлением таких пособий. Поддельное удостоверение сотрудником считается серьезным нарушением и, соответственно, дает основание для принятия соответствующих дисциплинарных мер.

17. В то же время необходимым и надлежащим считается требование представлять оригиналы документов в обоснование своего права на получение определенных пособий. Например, для получения надбавки на иждивенцев сотрудник, имеющий на иждивении супруга и детей, должен представить оригиналы свидетельств о рождении детей и оригинал брачного свидетельства. Точно так же заявление для получения субсидии на образование должно сопровождаться формой, заполненной соответствующей школой и заверенной ее печатью, в которой приводится полная информация о стоимости обучения и размере фактических выплат.

18. Сотрудник, подающий заявление на выплату субсидии на жилье, должен ежегодно представлять новое заявление, к которому прилагается расписка в получении арендной платы за первый месяц или погашенный чек в оплату арендной платы и копия арендного договора. В случае неполучения от сотрудника заявления на выплату субсидии и необходимой подтверждающей документации к установленному сроку выплата субсидии на жилье прекращается.

19. Проверка третьими сторонами чаще проводится в отношении определенных видов надбавок и субсидий, таких, как выплата субсидии на образование. Например, как свидетельствуют статистические данные, имеющиеся в Центральных учреждениях, подобная проверка проводится в отношении около 50 процентов заявлений сотрудников на выплату субсидии на образование. В тех случаях, когда возникают какие-либо сомнения в отношении законности того или иного заявления, представленная информация проверяется непосредственно третьими сторонами.

20. Другие виды контроля используются в случае авансирования выплат по тем или иным видам субсидий, как, например, в случае выдачи аванса на путевые расходы и авансовых выплат субсидии на образование. В тех случаях, когда необходимая документация в обоснование заявления своевременно не представляется, возмещение авансированной суммы производится путем ее автоматического удержания из заработной платы. Например, в случае непредставления сотрудником заявления на оплату путевых расходов вместе с документами, подтверждающими совершение поездки, в течение двух недель с момента завершения поездки, принимаются меры по удержанию с сотрудника возмещения авансированных средств по оплате путевых расходов и суточных; после этого в соответствующих случаях принимаются меры по возмещению стоимости билетов. Точно так же, если сотрудник не представляет к установленному сроку заполненное заявление на выплату субсидии на образование, к которому прилагается выдаваемая школой справка о посещаемости, сумма авансированных выплат в счет субсидии на образование возмещается.

21. В дополнение к системе внутреннего контроля Отдел внутренней ревизии в рамках своей регулярной программы ревизий проводит обзор этих систем контроля и представляет доклады по этому вопросу. Ревизия включает изучение на выборочной основе личных дел сотрудников для удостоверения их права на получение испрашиваемых субсидий и для проверки всех расчетов заработной платы и пособий на предмет обеспечения их соответствия Положениям и правилам о персонале Организации Объединенных Наций и связанным с ними административным инструкциям.

22. В последние годы активизировалась деятельность по укреплению внутреннего контроля за выплатой субсидий и надбавок. В контексте разработки Комплексной системы управленческой информации (ИМИС) созданию систем внутреннего контроля уделяется приоритетное внимание. В этих целях в число сотрудников, которые занимаются реализацией проекта ИМИС, и консультантов, привлеченных Организацией для оказания ей содействия в этой области, входят специалисты по системе внутреннего контроля. В прошлом году между различными заинтересованными подразделениями и группой по осуществлению проекта ИМИС были

проведены активные консультации для обеспечения возможности включения в эту систему долгосрочных всеобъемлющих мер и контрольных механизмов по регулированию предоставления этих пособий.

23. В дополнение к ведущейся деятельности по осуществлению проекта ИМИС принимаются меры по улучшению положения в ряде конкретных областей. Были усовершенствованы существующие и созданы новые системы и процедуры возмещения различных авансовых выплат. Сейчас в большинстве случаев при выдаче аванса по заработной плате автоматически устанавливается дата его удержания из оклада. Когда сотрудник выходит в отставку, его/ее личное дело систематически рассматривается для обеспечения возмещения всех непогашенных авансов или выплат сверх причитающихся сумм из выходного пособия. Кроме того, была значительно повышена координация между различными подразделениями, осуществляющими контроль за выплатой субсидий и надбавок и связанных с ними авансов.

24. Цель приведенных выше примеров заключается в том, чтобы продемонстрировать действие существующих систем внутреннего контроля и обратить внимание на улучшения, достигнутые в последние годы в этой области. Вместе с тем следует признать, что, как было указано Комиссией ревизоров в ее докладе о счетах Организации Объединенных Наций за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 1991 года, в этой области по-прежнему сохраняются определенные недостатки 2/. Эти недостатки, возможно, отчасти объясняются ограниченностью ресурсов, выделяемых на обработку заявлений на выплату субсидий и надбавок, в сочетании с увеличением рабочей нагрузки, которое обусловлено расширением деятельности Организации.

25. Кроме того, важным источником проблем является существующий на сегодняшний день неадекватный уровень компьютеризации информации, относящейся к субсидиям и надбавкам, и обусловленное этим использование трудоемких процедур ручной обработки данных. Еще одним фактором, ведущим к возникновению проблем, является сложность некоторых субсидий и пособий. Отмеченные трудности усугубляются тем, что управление деятельностью по выдаче субсидий и надбавок осуществляется рядом различных организационных подразделений. В дополнение к этому возникли трудности при разработке и реализации надлежащих процедур подтверждения третьими сторонами при предоставлении определенных субсидий и надбавок.

26. Памятуя о своей обязанности обеспечивать своевременное и эффективное обслуживание сотрудников, соответствующие подразделения в то же время в полной мере сознают необходимость уделения надлежащего внимания внутреннему контролю. Считается, что наилучшим способом поддержания желательного баланса между своевременным предоставлением услуг и обеспечением внутреннего контроля является не осуществление трудоемких процедур ручной обработки данных, которые могут дать лишь ограниченные результаты, а расширение компьютеризации в контексте ИМИС.

27. Создание модуля ИМИС по субсидиям и надбавкам в Центральных учреждениях намечено на весну 1993 года; этот модуль будет использоваться при установлении размеров субсидий и обработке заявлений по ним. Модуль по

заработной плате намечено завершить позднее в этом году. Через ИМИС подразделения, занимающиеся обработкой заявлений на выплату субсидий и надбавок, получают доступ к всеобъемлющей базе данных, в том числе ко всей информации, представляемой сотрудником, которая может влиять на его/ее право на получение различных субсидий и надбавок. Обработка и проверка права на получение субсидий в ИМИС будут основываться на включении в систему соответствующих правил о персонале и других административных положений. Затем система будет проверять информацию об отдельных сотрудниках на основе этих правил и определять их право на получение каждого пособия с указанием даты начала и прекращения выплаты пособия.

28. Благодаря этому, информация о пособиях, в том числе о прекращении их выплаты, будет обрабатываться более своевременно, чем в настоящее время; будет обеспечено более последовательное применение правил в рамках Секретариата; администрация получит необходимые рычаги контроля за выплатой субсидий; и Отдел внутренней ревизии получит дополнительные возможности по проверке соблюдения применимых правил и политики. Кроме того, значительно снизится опасность выплат сверх причитающихся сумм, поскольку любая обработка заявлений на получение пособия будет автоматически отражаться в данных по выплате заработной платы. Создание ИМИС позволит значительно уменьшить проблемы, перечисленные в пунктах 24-25 выше, которые связаны с нехваткой ресурсов, неадекватным уровнем компьютеризации, сложным характером определенных пособий и децентрализацией деятельности по выдаче субсидий и пособий.

29. В то же время независимо от создания ИМИС ведется деятельность по разработке дополнительных процедур удостоверения субсидий третьими сторонами, которые будут применяться в отношении случайных выбранных сотрудников. Главное внимание при этом будет уделяться тем процедурам удостоверения субсидий и пособий, выработка которых была в прошлом сопряжена со значительными трудностями.

### III. ВОЗВРАЩЕНИЕ ВЫПЛАЧЕННЫХ СВЕРХ ПРИЧИТАЮЩИХСЯ СУММ В СЧЕТ ВОЗМЕЩЕНИЯ ПОДОХОДНОГО НАЛОГА

30. В соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, изложенной в пункте 21 ее резолюции 46/183, были активизированы усилия по возвращению выплаченных сверх причитающихся сумм в счет возмещения подоходного налога. Как только выявляются случаи выплаты сверх причитающихся сумм, немедленно принимаются меры по возмещению средств. Прилагаются значительные усилия по сведению к минимуму всех возможных случаев выплат сверх причитающихся сумм путем более углубленного анализа положения каждого отдельного сотрудника. В этих целях при выплате ежеквартального аванса в счет возмещения подоходного налога учитываются изменения обстоятельств, которые могут влиять на обязанности Организации по возмещению подоходных налогов, такие, как изменение контрактного статуса сотрудника или изменение места его или ее службы. В этой связи следует отметить значительно улучшившуюся в настоящее время координацию между различными подразделениями, которые занимаются этими вопросами.

31. В последние годы проводится регулярный анализ налоговых деклараций, прилагаемых к заявлению о возмещении подоходного налога, на основе информации, которая представляется сотрудником в заявлениях на получение различных субсидий и надбавок. Если состоящий в браке сотрудник заполняет налоговую декларацию отдельно от супруги, ему предлагается объяснить, почему он не представляет декларацию совместно со своей супругой, что обычно уменьшает сумму причитающегося налога и, соответственно, сумму, подлежащую возмещению Организацией Объединенных Наций.

32. В настоящее время систематически направляются запросы тем работающим в Организации сотрудникам, которые не представили необходимые копии налоговых деклараций. В случае, если сотрудники не представляют своевременно декларации, выплаченные авансы в счет возмещения подоходного налога, возвращаются. Кроме того, сотрудники, выходящие в отставку, должны теперь получить от соответствующего подразделения свидетельство, подтверждающее отсутствие к ним претензий по вопросам налоговых выплат, прежде чем им будет выдан выходное пособие. Сотрудникам, у которых на момент выхода в отставку имеются полученные на законном основании непогашенные авансы и которые не представляют налоговых деклараций, направляются письменные уведомления и, в случае необходимости, оперативно рассылается повторные напоминания.

#### ВЫВОДЫ

33. В положениях о финансовой ответственности и связанных с этим вопросах в Финансовых положениях и Правилах о персонале Организации Объединенных Наций и принятых на их основе административных инструкциях уже заложена необходимая система представления сотрудниками информации о случаях ненадлежащего использования ресурсов. Что касается выплаты субсидий и пособий, то особое внимание уделяется укреплению систем внутреннего контроля; создание ИМИС позволит укрепить этот контроль и одновременно облегчит своевременную обработку представляемых заявлений. В последние годы достигнут значительный прогресс в сведении к минимуму случаев выплат сверх причитающихся сумм в счет возмещения подоходного налога и в разработке мер по облегчению возвращения выплат сверх причитающихся сумм в счет возмещения подоходного налога. В основе всех этих усилий лежит обязательство обеспечить экономное и надлежащее использование вверенных Организации ресурсов.

#### Примечания

1/ A/42/437.

2/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 5 (A/47/5), раздел II, пункты 187-192.

-----