



Distr.
GENERAL

A/51/305
23 August 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят первая сессия
Пункт 143 предварительной повестки дня*

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ
СЛУЖБ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА

Записка Генерального секретаря

1. В соответствии с резолюцией 49/228 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1994 года имею честь препроводить для сведения Генеральной Ассамблеи прилагаемый доклад об обзоре структуры управления в гражданском компоненте Миротворческих сил Организации Объединенных Наций (МСООН), представленный мне заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.
2. Этот обзор был проведен Управлением служб внутреннего надзора после внутреннего обзора структуры управления МСООН, проведенного по инициативе Департамента операций по поддержанию мира и моего Специального представителя. В ходе внутреннего обзора был выявлен ряд ключевых вопросов управления, и некоторые меры по исправлению положения были незамедлительно приняты на месте.
3. Я с удовлетворением отмечаю, что проведенный Управлением служб внутреннего надзора обзор расширяет рамки внутреннего обзора МСООН, и я согласен с результатами содержащегося в нем анализа сложностей управления столь масштабной операцией, как МСООН. Операции Организации Объединенных Наций в бывшей Югославии претерпели на протяжении действия своих мандатов многочисленные расширения и корректировки; это в значительной степени сказалось на масштабах и сложности решаемых проблем управления. Именно в этом контексте 1 июля 1995 года я назначил помощника Генерального секретаря по вопросам управления и координации деятельности МСООН с целью укрепления общего управленческого потенциала миссии и механизмов внутреннего контроля. Это назначение вскоре оказалось ключевым в плане решения дополнительных задач, возникших впоследствии в связи с координацией деятельности на этапе перехода к Силам Организации Североатлантического договора (НАТО) по выполнению соглашения (СВС) и создания трех отдельных операций в данном регионе.

* A/51/150.

4. Чтобы выполнить изложенные в докладе рекомендации, которые я полностью разделяю, Организация должна иметь возможность направлять в полевые миссии необходимое число сотрудников с требуемой квалификацией и опытом, если не до начала развертывания различных компонентов миссий, то по крайней мере одновременно с ним. Однако на практике всегда имеет место задержка на несколько месяцев после начала миссии, прежде чем удастся подобрать достаточное число сотрудников для решения вопросов материально-технического обеспечения и административной поддержки, а также наладить функционирование необходимых механизмов контроля. Это объясняется самим характером операций по поддержанию мира, поскольку до утверждения мандата миссии или его расширения, как правило, имеется недостаточно времени на планирование и подготовку. Кроме того, операциям по поддержанию мира приходится конкурировать между собой за дефицитные людские ресурсы, в частности в тех областях, где необходим опыт работы и знание соответствующих правил, положений и процедур. Также следует учитывать, что Организации также необходимо продолжать осуществлять свои регулярные программы. Именно так обстояло дело, когда в марте 1992 года были созданы Силы Организации Объединенных Наций по охране (СООНО), что совпало с крупными операциями в Камбодже и Сомали, соответственно в марте и апреле того же года, и потребовало равномерного распределения имеющихся ресурсов между всеми этими операциями. Следовательно, основное внимание следует уделить причинам, обусловившим выявленные проблемы, что включает способность Организации своевременно обеспечивать полевые миссии необходимыми им людскими ресурсами.

5. За последние годы были предприняты значительные усилия по повышению профессионализма и укреплению потенциала Организации с точки зрения организации операций по поддержанию мира. Выдвигались многочисленные инициативы 1/; многие из них были реализованы, а другие в настоящее время обсуждаются различными директивными органами. Ряд инициатив активно прорабатывается в рамках Секретариата. В рамках этих инициатив с точки зрения миссии, а также Централных учреждений рассматривается большинство аспектов полевых операций от финансов и материально-технического обеспечения до людских ресурсов. Из недавнего опыта, безусловно, извлечены уроки, и меры, принятые с учетом этих уроков, дали значительные результаты. Но лишь выделяя суть проблем и направляя наши усилия на их решение, мы можем действительно укрепить наш общий потенциал.

6. Способность найти и направить полевые миссии, необходимые людские ресурсы является, по моему мнению, одной из важнейших целей, стоящих перед Организацией на данный момент, когда она наращивает свой потенциал эффективного проведения операций по поддержанию мира при одновременном осуществлении надлежащего контроля. Поэтому я поручил как Департаменту по вопросам администрации и управления, так и Департаменту операций по поддержанию мира изучить положение в этой области и принять соответствующие меры, с тем чтобы обеспечить решение этой проблемы на приоритетной основе.

Примечание

1/ См., например, A/48/707, A/48/945 и Corr.1, A/49/936, A/50/965 и A/50/983.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Обзор структуры управления в гражданском компоненте Миротворческих сил Организации Объединенных Наций

Доклад Управления служб внутреннего надзора

РЕЗЮМЕ

А. Основные выводы

Миротворческие силы Организации Объединенных Наций (МСООН) являлись самой масштабной и сложной операцией по поддержанию мира в истории Организации Объединенных Наций. Управление служб внутреннего надзора отдавало себе отчет в тех трудных условиях, в которых приходилось функционировать МСООН. Лишь благодаря своей преданности делу руководители и персонал МСООН смогли обеспечить необходимый уровень проведения операций. Тем не менее в ходе проведенного обзора был выявлен ряд проблем и упущений, которые можно было бы предотвратить. С учетом масштабов и сложности операций большинство этих упущений повлекло за собой значительные финансовые и прочие последствия, что сказалось на способности МСООН выполнить свой мандат.

Один из главных выводов заключался в том, что управление МСООН было бы более эффективным и могло бы обеспечить экономию значительных ресурсов, если бы структура управления была бы более продуманной. Другой ключевой вывод заключался в том, что частые расширения и изменения мандата МСООН требовали еще большего внимания к необходимости обеспечить должный внутренний контроль. Улучшение систем внутреннего контроля способствовало бы более эффективному функционированию внутренней структуры МСООН. Это позволило бы администрации более результативно использовать финансовые, физические и людские ресурсы Организации, а также обеспечило бы большую отдачу от вложенных средств. Тем самым МСООН могли бы обеспечить более эффективную поддержку миссий в бывшей Югославии.

Управление пришло к выводу о том, что в будущих миссиях по поддержанию мира на начальном этапе следует формировать соответствующую структуру управления с должными механизмами внутреннего контроля, с тем чтобы была возможность обеспечить эффективное и действенное управление операциями. В ответе Департамента операций по поддержанию мира на отчет Управления о ревизии указывается, что МСООН приняли ряд конструктивных мер по решению проблем и улучшению своего функционирования. Информация из этого ответа в соответствующих случаях включена в настоящий доклад.

В. Рекомендации – извлеченные уроки

Поскольку МСООН в настоящее время находятся в процессе ликвидации, рекомендации Управления адресованы будущим миссиям по поддержанию мира в качестве извлеченных уроков. Эти рекомендации сводятся к следующему:

Рекомендация 1: настоятельно необходимо создать соответствующую структуру управления.

В будущих операциях по поддержанию мира следует предусматривать должный процесс принятия решений и делегирования полномочий и ответственности. В этой связи структура управления должна отвечать масштабам и сложности миссии.

Рекомендация 2: одним из ключевых требований является создание должных механизмов внутреннего контроля на начальном этапе. В будущих операциях по поддержанию мира на начальном этапе их функционирования следует создавать должные механизмы внутреннего контроля, чтобы обеспечить разумные гарантии того, что финансовые и административные вопросы решаются правильно. Департаменту операций по поддержанию мира следует обеспечить, чтобы:

a) создание механизмов внутреннего контроля рассматривалось на этапе планирования миссий;

b) для главных административных сотрудников был установлен четкий и однозначный круг ведения, включающий подробное описание их обязанностей по созданию механизмов внутреннего контроля и наблюдению за его функционированием;

c) проводился регулярный обзор работы систем внутреннего контроля миссий по поддержанию мира и его результаты должным образом отражались в документации.

При решении вопросов управления будущими миссиями по поддержанию мира следует также обеспечить, чтобы:

a) руководители среднего звена инструктировались о своих обязанностях в области внутреннего контроля;

b) соответствующие сотрудники информировались об имеющихся механизмах внутреннего контроля.

Рекомендация 3: тщательное планирование является предпосылкой для эффективных и результативных операций. Всем, кто участвует в деятельности, связанной с миссиями по поддержанию мира, следует обращать пристальное внимание на необходимость планирования, включая общую стратегию планирования, планирование миссий, определение задач миссий и рабочие планы для многовариантного планирования.

Рекомендация 4: будущие миссии по поддержанию мира следует организовывать таким образом, чтобы они могли преодолевать трудности, связанные с частыми оперативными изменениями. Частое изменение структуры подразделений и порядка подотчетности сказывалось на оперативной эффективности МСООН. Департаменту операций по поддержанию мира следует проанализировать основу и методологию определения кадровых потребностей миссий по поддержанию мира. Руководству будущих миссий по поддержанию мира следует:

a) составлять точные штатные расписания, отражающие все утвержденные должности, и обеспечивать наличие описаний и наименований должностей всех сотрудников, которые надлежащим образом отражали бы их фактические функции и обязанности;

b) обеспечивать, чтобы в организационной структуре предусматривался четкий порядок подотчетности, надлежащее разделение труда и распределение обязанностей между подразделениями.

Рекомендация 5: укрепление потенциала в области управления миссий по поддержанию мира имеет определяющее значение:

a) назначение компетентных сотрудников на должность Главного административного сотрудника и на другие основные должности имеет важное значение для эффективного и результативного управления операциями по поддержанию мира. Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций следует оказывать всестороннюю поддержку в этой связи;

b) следует продолжать осуществлять программы профессиональной подготовки для миссий по поддержанию мира. В частности, их следует разрабатывать таким образом, чтобы они обеспечивали расширение знаний руководителей и администраторов о механизмах внутреннего контроля. Департаменту операций по поддержанию мира следует также обеспечить укрепление потенциала в области анализа вопросов управления в целях обеспечения анализа политики и директивного руководства.

Рекомендация 6: необходимо обеспечить надлежащее руководство и управление на различных уровнях управления (Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, штаб миссии и местный уровень). Департаменту операций по поддержанию мира необходимо:

a) завершить подготовку Руководства по управлению на местах и другие соответствующие руководства;

b) стандартизировать процедуры в областях деятельности, являющихся общими для всех миссий, и обеспечить, чтобы в будущих миссиях по поддержанию мира применялись единые в рамках всей миссии оперативные процедуры в областях бюджета, финансов и управления на местах, закупок, административных процедур, связанных с контрактами, и управления имуществом;

c) осуществлять руководство и управление миссиями по поддержанию мира путем разработки стандартных оперативных процедур, охватывающих соответствующие области административной деятельности и деятельности по материально-техническому обеспечению;

d) обеспечивать направление соответствующих делегаций на своевременной основе.

Рекомендация 7: контроль должен являться частью управления операциями по поддержанию мира. Необходимо разработать порядок наблюдения за применением систем и процедур внутреннего контроля и инструкции по их применению в целях оказания содействия будущим миссиям по поддержанию мира в достижении их целей. Контроль имеет также важное значение для предотвращения и выявления случаев нарушения процедур и правил работы.

1. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 49/228 от 2 декабря 1994 года просила, чтобы Управление служб внутреннего надзора провело независимый и тщательный обзор структуры управления в гражданском компоненте Миротворческих сил Организации Объединенных Наций (МСООН), которые в то время назывались Силами Организации Объединенных Наций по охране (СООНО).

2. В ответ на эту просьбу группа ревизоров Управления выехала в Загреб и находилась там в период с апреля по июнь 1995 года. Подготовленный в результате доклад о ревизии был представлен Департаменту операций по поддержанию мира. Там, где это необходимо, в докладе также отражены выводы и замечания, сделанные последующими группами ревизоров и ревизорами-резидентами.

3. МСООН стали самой крупной и сложной операцией по поддержанию мира из когда-либо проводившихся Организацией Объединенных Наций. В 1994 году сводный бюджет МСООН превышал 2 млрд. долл. США. Сводная численность воинских контингентов превысила 58 000 человек, а гражданской полиции – 1000 человек. Для оказания поддержки МСООН при максимальной санкционированной численности было утверждено свыше 6600 должностей гражданского персонала (1027 международных сотрудников, 3577 местных сотрудников, 555 добровольцев Организации Объединенных Наций и 1500 международных сотрудников, работающих по контракту).

II. ЦЕЛИ И РАМКИ ОБЗОРА

4. Итоги деятельности Миссии оцениваются и подводятся директивными органами. В настоящем докладе рассматриваются вопросы экономии, эффективности и результативности функционирования МСООН с точки зрения управления своими операциями. Цели обзора состояли в том, чтобы определить, отвечает ли структура управления гражданским компонентом цели обеспечения необходимого вспомогательного обслуживания МСООН, оценить, отвечают ли системы управления и внутреннего контроля соответствующим требованиям и проверить, должным ли образом планировалось, организовывалось, направлялось и контролировалось использование ресурсов Организации Объединенных Наций (людских, физических и финансовых) и получена ли должная отдача от вложенных средств.

5. Ревизия проводилась в соответствии с профессиональными нормами внутренней ревизии, нормами внутреннего контроля и общепринятыми принципами управления. Группа ревизоров изучила соответствующие подходы и процедуры МСООН, а также архивы, документацию и данные об организационной структуре и бюджете, финансовые операции, инвентарное имущество, закупки, кадровые вопросы и описания должностных обязанностей. Она также провела обзор процедур внутреннего контроля и процессов осуществления наблюдения за функционированием и опросила руководителей старшего и среднего звена в службах МСООН. Были также проведены интервью с руководителями старшего звена в Департаменте операций по поддержанию мира.

6. Основное внимание в ходе обзора уделялось работе Отдела по вопросам управления и администрации МСООН, в котором работает 88 процентов а/ всего гражданского персонала Миссии и который выполняет все административные и вспомогательные функции.

III. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

7. Проводя обзор управления операциями МСООН, Управление служб внутреннего надзора отдавало себе отчет о тех трудных условиях, в которых приходилось действовать руководству

МСООН, и знало о тех факторах, которые находились вне сферы его контроля. Речь идет об изменяющихся мандатах и постоянной неопределенности статуса Миссии, о задержках с утверждением бюджетов, выделением ассигнованных средств, о громоздких и негибких процедурах закупок, отсутствии опытных сотрудников Организации Объединенных Наций, о частой ротации военнослужащих, о трудностях в интеграции военного и гражданского компонентов и о неконструктивном подходе некоторых местных властей к своим обязательствам в соответствии с различными соглашениями о статусе сил.

8. Эти факторы, влияющие на управление операциями Миссии, находились вне контроля МСООН, и обусловленные ими проблемы с трудом поддавались решению. При планировании будущих миссий по поддержанию мира следует ожидать появления вышеупомянутых препятствий и искать решения, которые помогли бы миссиям удовлетворять свои потребности, связанные с оперативной деятельностью. Однако наличие этих вопросов и проблем подчеркивает необходимость в более продуманной структуре управления и более надежных гарантиях обеспечения за счет внутреннего контроля эффективного управления операциями.

9. Для иллюстрации недостатков структуры управления и отсутствия внутреннего контроля в настоящем докладе приводятся примеры, отмеченные в ходе различных ревизий. Однако можно отметить, что МСООН и Департаментом операций по поддержанию мира уже приняты или предусмотрены меры по выполнению многих рекомендаций или исправлению недостатков, отмеченных в ходе ревизии.

А. Общая оценка структуры МСООН

10. Структура управления должна обеспечивать необходимые организационные рамки для принятия решений, устанавливать иерархию подчиненности и распределять обязанности и ответственность. Именно на Директоре по вопросам администрации лежит обязанность предложить соответствующую структуру управления и реализовать ее на практике.

Эволюция структуры МСООН

11. Со времени учреждения Миссии в МСООН было четыре главных административных сотрудника (последние два назывались директорами по вопросам администрации). Значительное расширение масштабов деятельности МСООН произошло в период службы второго главного административного сотрудника (1992-1995 годы). В течение этого периода МСООН пришлось создавать соответствующую структуру управления, которая могла бы справиться с осуществлением сложных операций МСООН. Структура, сложившаяся в ходе этого периода, оказала значительное воздействие на операции МСООН.

12. Характерным элементом этой структуры являлась крупная централизованная Канцелярия Главного административного сотрудника со 184 сотрудниками, которые выполняли не только вспомогательные консультативные функции, но и такие целевые функции, как составление бюджета, административное обслуживание международного персонала, работающего по контрактам, планирование людских ресурсов, профессиональная подготовка по вопросам управления, информационная технология и обзор управленческих функций.

13. По мнению Управления служб внутреннего надзора, такая высокоцентрализованная структура управления не обеспечивает надлежащие рамки для принятия решений. Эта структура приводит к задержкам в операциях, осуществляемых руководителями среднего звена. Например, многие текущие решения и действия руководителей среднего звена, таких, как Главный сотрудник по финансовым вопросам, Главный сотрудник по закупкам и Главный сотрудник по вопросам гражданского персонала, сначала согласовываются с Начальником административных служб, а

затем с Главным административным сотрудником. Такой громоздкий процесс снижает эффективность функционирования МСООН.

Изменения в структуре управления

14. В марте 1995 года новый Директор по вопросам администрации изменил структуру распределения управленческих функций и сократил число сотрудников своей Канцелярии. Ряд функций, которые прежде выполнялись Канцелярией Главного административного сотрудника, были упразднены или переданы в соответствующие службы и секции. Эта перестройка привела к сокращению числа сотрудников в Канцелярии Директора по вопросам администрации с 184 до 24. Во-вторых, он также попытался децентрализовать структуру управления, передав ряд полномочий руководителям служб. По нашему мнению, эта децентрализация была полезной с точки зрения улучшения общего управления и текущего функционирования Миссии.

15. Когда данная Миссия была разделена на три миссии (а именно на Операцию Организации Объединенных Наций по восстановлению доверия в Хорватии (ОООНВД); СООНО и Силы превентивного развертывания Организации Объединенных Наций (СПРООН), на Директора по вопросам администрации была возложена дополнительная обязанность обеспечивать координацию всех административных и материально-технических вспомогательных операций в районе действия Миссии (см. пункт 43). После отъезда в июле 1995 года Директора по вопросам администрации в августе 1995 года был назначен помощник Генерального секретаря по вопросам управления и координации, который внес дополнительные изменения в структуру управления МСООН (см. пункт 50).

Рекомендация 1: настоятельно необходимо создать соответствующую структуру управления. В будущих операциях по поддержанию мира следует предусматривать должный процесс принятия решений и делегирования полномочий и ответственности. В этой связи структура управления должна отвечать масштабам и сложности миссии. (AM96/054/001)

16. Вместе с тем Управление отметило недавние усилия Департамента операций по поддержанию мира по выработке стандартной структуры управления миссиями по поддержанию мира и по ее более настойчивому внедрению на местах.

В. Оценка внутреннего контроля в МСООН

17. Механизмы внутреннего контроля состоят из установленных процедур и систем, при наличии которых руководители могут быть более или менее уверены в том, что конкретные задачи и цели будут реализованы. При создании механизмов внутреннего контроля настоятельно необходимо следовать существующим нормам внутреннего контроля в плане оформления документации, осуществления и регистрации операции, разделения функций и контроля. По общей оценке Управления эти нормы в ряде областей функционирования МСООН, включая организационный контроль, инвентарный контроль, санкционирование и утверждение и учетный контроль, применялись непоследовательно.

18. Ниже указаны те области, в которых совершенствование механизмов внутреннего контроля привело бы к улучшению работы системы управления:

а) более полное инструктирование Финансовой секцией штаба МСООН младших сотрудников по финансовым вопросам в секторах по вопросам использования небольших сумм наличных денег и ведения счетов подотчетных сумм обеспечило бы лучший контроль над использованием наличных средств в секторах;

b) улучшение контроля над составлением закупочных спецификаций привело бы к более эффективному использованию средств, обеспечив, чтобы закупленные товары лучше отвечали потребностям Миссии. Например, это предотвратило бы закупку передвижных кранов, которые не полностью отвечали потребностям пользователей, в результате чего те предпочитали использовать арендованные, а не закупленные краны;

c) улучшение контроля в вопросах управления крупными контрактами обеспечило бы соблюдение установленных спецификаций. Например, анализируя вопросы поставок свежих овощей и фруктов, Управление отметило, что те не отвечают всем оговоренным в контракте условиям и что контроль со стороны соответствующих сотрудников был недостаточным;

d) улучшение контроля над рассмотрением и утверждением счетов-фактур могло бы исключить случаи переплаты поставщикам (например, в случае контрактов на поставку топлива) и помогло бы выявлять случаи мошенничества;

e) более активные усилия по сбору платежей по счетам дебиторов и счетам авансов могли бы помочь избежать сохранения задолженности по этим счетам в течение слишком длительного времени. По состоянию на 31 марта 1996 года свыше 4 млн. долл. США (54 процента от общей суммы остатка по счетам дебиторов) приходилось на задолженность сроком свыше одного года;

f) улучшение процедур бухгалтерского учета могло бы обеспечить более оперативную и точную информацию по учетным операциям. Как показала проверка Управления, на счете подотчетных сумм значилось отрицательное сальдо по выданной наличности в размере свыше 1 млн. долл. США, чего не должно быть. Однако в последнее время МСООН смогли принять ряд мер по исправлению положения в связи с наличием отрицательного сальдо в бухгалтерской отчетности.

19. Наличие должных процедур внутреннего контроля могло бы значительно ускорить процесс ликвидации. Обзор Управления показал, что МСООН не располагают должными механизмами внутреннего контроля для обеспечения того, чтобы информация была точной и предоставлялась оперативно. На этапе ликвидации Миссии выявился ряд проблем, которые можно проиллюстрировать следующими примерами:

a) своевременное проведение обзора и уточнение списка принадлежащего контингенту имущества, перечисленного в отчетах о внутренних обследованиях контингентами, привело бы к значительному сокращению балансовой стоимости имущества в этих внутренних обследованиях. Действительно, в результате ревизорской проверки в одном инженерном батальоне стоимость такого имущества, перечисленного в отчете о внутреннем обследовании, была сокращена примерно на 7 млн. долл. США. Это позволило избежать переплаты компенсации со стороны Организации Объединенных Наций данному государству, предоставляющему войска. Однако было отмечено, что с июля 1996 года действует новый порядок аренды принадлежащего контингентам имущества у государств, предоставляющих войска, при котором требуется предварительное согласие Департамента операций по поддержанию мира. Это поможет решить многие из проблем, отмеченных в этой области;

b) улучшение отчетности по принадлежащему Организации Объединенных Наций имуществу и должный учет перераспределения имущества в пределах Миссии могли бы ускорить процедуры ликвидации. Кроме того, предоставление сотрудникам, имеющим право подписи, более точной информации о ценах на расходуемое и нерасходуемое имущество и предметы снабжения способствовало бы более оперативному оформлению счетов-фактур Секцией закупок;

с) более своевременные расчеты по непогашенным обязательствам помогли бы сократить время, необходимое для закрытия бухгалтерских счетов для Миссии. Оперативное рассмотрение представленных исков могло бы свести к минимуму разбирательство с третьими сторонами.

20. Ревизия Управления показала, что улучшение внутреннего контроля в МСООН позволило бы руководству обрести уверенность в том, что финансовые и административные процедуры выполняются своевременно и аккуратно. В ответе Департамента операций по поддержанию мира указывается, в частности, что были приняты меры по исправлению недостатков и улучшению управления при осуществлении операций. Однако, что касается внутреннего контроля, то эти меры носили специальный характер и не привели к существенному изменению общей обстановки в плане внутреннего контроля (см. также пункт 51). Это подтверждает мнение Управления о том, что механизмы внутреннего контроля следует создавать на начальном этапе планирования Миссии, с тем чтобы получить желаемые результаты в ходе ее осуществления.

Рекомендация 2: одним из ключевых требований является создание должных механизмов внутреннего контроля на начальном этапе. В будущих операциях по поддержанию мира на начальном этапе их функционирования следует создавать должные механизмы внутреннего контроля, чтобы обеспечить разумные гарантии того, что финансовые и административные вопросы решаются правильно. Департаменту операций по поддержанию мира следует обеспечить, чтобы:

а) создание механизмов внутреннего контроля рассматривалось на этапе планирования миссий;

б) для главных административных сотрудников был установлен четкий и однозначный круг ведения, включающий подробное описание их обязанностей по созданию механизмов внутреннего контроля и наблюдению за его функционированием;

с) проводился регулярный обзор работы систем внутреннего контроля миссий по поддержанию мира и его результаты должным образом отражались в документации.

При решении вопросов управления будущими миссиями по поддержанию мира следует также обеспечить, чтобы:

а) руководители среднего звена инструктировались о своих обязанностях в области внутреннего контроля;

б) соответствующие сотрудники информировались об имеющихся механизмах внутреннего контроля. (AM96/054/002)

С. Замечания по осуществлению функций МСООН

21. Ниже приводятся замечания Управления в отношении того, как МСООН справлялись со своими основными управленческими функциями, а именно: как МСООН планировали, организовывали, направляли и контролировали свои операции.

1. Планирование и стратегия

22. Важное значение планирования признается в ряде соответствующих документов Организации Объединенных Наций б/. На уровне миссий планирование должно охватывать как технические, так и оперативные планы. На рабочем уровне по каждой службе и секции должны периодически

составляться планы работы, определяющие цели и задачи, устанавливающие ответственных за осуществление данного плана и сроки завершения работы.

23. Наш обзор показал, что практически во всех областях управления деятельностью МСООН необходимо гораздо более совершенное планирование на рабочем уровне. В качестве примеров можно отметить следующее:

а) лучшее планирование со стороны руководителей среднего звена в МСООН по выявлению требующихся товаров и услуг и более тесная координация с Секцией закупок позволили бы избежать ряда закупок, произведенных сверх потребностей. Например, МСООН были закуплены почти 900 генераторов примерно на 6 млн. долл. США, которые так и не были использованы. Были также закуплены защитное обмундирование и гражданская одежда, что обошлось Организации в миллионы долларов США. При закрытии миссии более 50 процентов этих товаров по-прежнему оставалось на складе. Кроме того, можно поставить под сомнение необходимость использования гражданской одежды в интересах безопасности. Управление считает, что те же цели можно было бы реализовать более экономным способом. Кроме того, задержки в закупочной деятельности приводили к тому, что многие закупки совершались без необходимых разрешений и зачастую утверждались местным Комитетом по контрактам *ex post facto*;

б) улучшение планирования и координации при создании систем управленческой информации могло бы помочь избежать использования несовместимых систем (например, закупочной системы REALITY и бухгалтерской системы SUN) и связанного с этим дублирования работы;

с) улучшение планирования и координации приема имущества, переданного из Временного органа Организации Объединенных Наций в Камбодже (ЮНТАК), могло бы обеспечить своевременное проведение приемки, инспекции или проверки;

д) улучшение планирования при обработке непогашенных обязательств могло бы сократить количество дел, оставшихся открытыми в течение нескольких мандатных периодов. Улучшение планирования могло бы также уменьшить объем выплаты суточных наличными, сократив тем самым риск, связанный с хранением больших сумм наличности;

е) улучшение планирования Управления людскими ресурсами как со стороны МСООН, так и Централных учреждений помогло бы свести к минимуму ротацию сотрудников и частую замену персонала на руководящих должностях;

ф) улучшение планирования и координации закупки товаров и материалов помогло бы избежать чрезмерно высоких транспортных издержек по товарам, которые могли бы быть закуплены на местной основе (как это имело место в случае доставки в СПРООН дешевых предметов снабжения).

Рекомендация 3: тщательное планирование является предпосылкой для эффективных и результативных операций. Всем, кто участвует в деятельности, связанной с миссиями по поддержанию мира, следует обращать пристальное внимание на необходимость планирования, включая общую стратегию планирования, планирование миссий, определение задач миссий и рабочие планы для многовариантного планирования. (AM96/054/003)

2. Организация

Организационная структура

24. МСООН разработали ряд организационных схем Отдела по вопросам управления и администрации, однако они менялись так часто, что сложно было определить структуру Отдела в данный момент времени.

25. Другая проблема заключалась в том, что ни одна из организационных схем не была официально утверждена Департаментом операций по поддержанию мира или МСООН, что указывает на отсутствие организационного контроля. В документах, представленных Группе по проверке, четко не указываются функции подразделений и канцелярий Отдела по вопросам управления и администрации. Управление считает, что организационная структура любой миссии по поддержанию мира должна надлежащим образом рассматриваться и утверждаться.

26. Управление отметило также, что организационная структура МСООН не была разработана согласно соответствующим нормам и номенклатуре. Имеются несоответствия в использовании организационной номенклатуры. Вследствие этого отмечались существенные различия в штатах отделов МСООН. Например, в Отделе по вопросам управления и администрации насчитывалось более 5000 сотрудников, в Отделе по гражданским вопросам – 426 сотрудников, а в Отделе информации – 162 сотрудника (многие должности были вакантными), причем все отделы возглавляют директора на должностях классов Д-1 или Д-2.

Порядок подчинения/подотчетности

27. Порядок подчинения всегда должен быть максимально прямым. В МСООН компоненты, связанные с гражданскими вопросами, военных сил, военных наблюдателей, гражданской полиции и компоненты, связанные с вопросами управления и администрации, имели отдельный порядок подчинения. В результате этого порядок подчинения во всех миссиях и секторах, входящих в состав МСООН, не всегда был четким.

28. С одной стороны, на местном уровне военный и гражданский компоненты с организационной точки зрения были полностью автономными с параллельными структурами и соответствующим порядком подотчетности. С другой стороны, административный персонал и персонал по материально-технической поддержке в секторах (например, финансы, кадры, закупки, связь, инженерные услуги и транспорт) непосредственно подчинялись их соответствующим подразделениям в штабе МСООН в том, что касается вопросов директивного руководства и управления. Однако, когда в середине 1995 года были сформированы новые миссии, административные сотрудники секторов стали подчиняться административным сотрудникам миссий, которые в свою очередь подчинялись Отделу и Директору по вопросам администрации.

Штатное расписание

29. Штатное расписание, составленное с учетом утвержденных должностей, является одним из основных инструментов управления людскими ресурсами. В МСООН, однако, Управление отметило, что кадровая работа как таковая не проводилась, а штатное расписание точно не соблюдалось. Это можно объяснить наличием нескольких факторов. Во-первых, в связи с нехваткой персонала Организации Объединенных Наций МСООН вынуждены были использовать международный персонал, работающий по контрактам, для выполнения функций сотрудников на утвержденных должностях, что привело к определенной путанице в отношении должностей и сотрудников. Вследствие этого структура управления была достаточно нестабильной. Во-вторых, отсутствовали официальные описания многих должностей (особенно должностей начальников служб). К середине 1995 года Директор по вопросам администрации успешно составил штатное расписание, отражавшее фактическое положение.

Дублирование и совпадение функций

30. Структура управления должна была обеспечивать четкое разделение труда между подразделениями МСООН. Управление отметило несколько областей деятельности МСООН, в которых функции различных подразделений частично совпадали, в результате чего создавалась возможность дублирования в работе. Характерными примерами являлись Секция управления запасами Службы инженерной поддержки и Объединенный центр управления движением Службы комплексной поддержки. Оба подразделения предоставляли транспортные услуги, при этом оба они имели отдельный парк грузовых автомобилей. Зачастую Объединенный центр управления движением перевозил грузы по поручению Секции управления запасами.

Необходимость распределения обязанностей

31. Обеспечение распределения обязанностей между отдельными компонентами подразделений является одним из основных элементов внутреннего контроля. Управление отметило, что в ряде подразделений и их компонентов не было обеспечено надлежащее распределение обязанностей. Можно привести ряд примеров:

а) управление запасами: Группа по управлению имуществом Службы комплексной поддержки отвечала за обеспечение управления запасами. Эта функция должна выполняться автономно. Однако эта Группа подчинялась Секции снабжения и управления имуществом, которая выполняла функции по закупке, получению, хранению, выдаче со склада, учету и списанию товаров (за исключением оснащения жилых помещений, аппаратуры связи и строительного оборудования). Отсутствие распределения обязанностей могло привести к созданию возможностей для мошенничества. Однако, как указывается в пункте 50е, этот недостаток был устранен;

б) функция получения товаров и инспекции: функция получения товаров и инспекции осуществлялась Группой по получению и инспекции, а функция по управлению принадлежащим Организации имуществом осуществлялась Группой по управлению имуществом. Хотя эти функции должны быть разделены, Группа по получению и инспекции подчинялась Группе по управлению имуществом. Управлению сообщили, однако, что после этого этот недостаток был устранен;

в) функция закупок: в ряде секций были сотрудники, должность которых называлась "сотрудник по закупкам" и которые занимались операциями по закупкам. Эта функция должна осуществляться Секцией закупок. Кроме того, Секция закупок передала полномочия по осуществлению определенных видов деятельности по закупкам службам по оформлению заявок на закупки, что, по нашему мнению, представляет собой неправильное распределение обязанностей. Это может привести к созданию условий для сговора между лицами, оформляющими заявки и осуществляющими снабжение;

г) привлечение международного персонала, работающего по контрактам, и управление им: с учетом того, что осуществление проекта по использованию международного персонала, работающего по контрактам, было связано с процедурами закупок, аналогичные проблемы возникли в связи с подрядами и управлением этим проектом. Как упоминалось в докладе Управления служб внутреннего надзора Генеральной Ассамблеи по этому вопросу (А/49/914), на начальном этапе этого проекта отсутствовало надлежащее распределение обязанностей, поскольку подразделение, отвечающее за осуществление проекта, Группа управления проектом, входила в состав Канцелярии Главного административного сотрудника (см. также пункт 12), который одновременно являлся в то время Председателем Местного комитета по контрактам, а также сотрудником, имеющим право подписи (см. также подпункт е ниже);

е) Местный комитет по контрактам: до октября 1994 года Главный административный сотрудник являлся Председателем этого Комитета, что не было в соответствии ни с процедурами закупок Организации, ни с принципом распределения обязанностей, поскольку Главный

административный сотрудник являлся также сотрудником, утверждающим рекомендации Комитета. При отсутствии надлежащего контроля такое положение приводило к возникновению конфликта интересов. Однако этот недостаток был устранен.

Объединение военного и гражданского персонала

32. Функция военного компонента заключалась в осуществлении оперативных мероприятий и предоставлении определенных услуг по поддержке, а гражданский персонал Отдела предоставлял большую часть услуг по материально-техническому обеспечению и административных вспомогательных услуг. С целью обеспечения высокой степени подотчетности гражданские сотрудники на вспомогательных должностях несут ответственность за осуществление контроля в соответствии с правилами и положениями Организации Объединенных Наций. Для того чтобы Миссия эффективно предоставляла вспомогательные услуги, необходимо обеспечивать тесное сотрудничество военного и гражданского персонала.

33. В штабе МСООН предпринимались определенные усилия по объединению гражданского и военного персонала. Например, Служба комплексной поддержки добилась определенной степени интеграции в осуществлении многих видов ее вспомогательной деятельности. В то же время Служба инженерной поддержки столкнулась с трудностями в осуществлении интеграции. Это привело к дублированию в работе и отсутствию координации между военными и гражданскими инженерными подразделениями. В первой половине 1995 года был достигнут определенный прогресс в интеграции деятельности по инженерному обеспечению.

Непоследовательное использование названий должностей

34. В МСООН использовалось более 700 названий должностей, причем при их использовании отмечались многочисленные случаи непоследовательности. Названия должностей устанавливались без применения норм классификации Организации Объединенных Наций. Это особенно имело место в связи с названиями должностей, использовавшимися для международного персонала, работающего по контрактам, которые присваивались без контроля со стороны Управления людских ресурсов. Кроме того, на всех уровнях МСООН было создано по крайней мере 26 должностей "заместителя", причем это наименование должности использовалось для должностей, которые в соответствии с нормами Организации Объединенных Наций не отвечают требованиям должностей уровня заместителя. Департамент операций по поддержанию мира информировал Управление о том, что в середине декабря 1995 года из наименований всех соответствующих должностей было исключено слово "заместитель".

Другие кадровые вопросы

35. Использование специальных должностных надбавок. Многим сотрудникам МСООН были поручены функции и задания, соответствующие более высокому уровню ответственности, чем уровень для их класса должности. Это привело к тому, что многие должности в МСООН были заполнены сотрудниками более низких классов должностей, получающими специальные должностные надбавки. Более того, ряд должностей категории специалистов были заполнены сотрудниками категории общего обслуживания, получавшими специальные должностные надбавки. Кроме того, во многих случаях сотрудники Организации Объединенных Наций в Миссии получали задания, которые существенным образом отличались от тех заданий, которые они выполняли в подразделении, в котором они работали ранее. Такая практика не способствует эффективному управлению. Управление признает, что многие сотрудники доказали свою способность работать на должности более высокого уровня. Вместе с тем, возможно, следовало бы пересмотреть

использование в широких масштабах практики заполнения соответствующих должностей сотрудниками более низких классов и использование сотрудников не по специальности.

36. Отсутствие преемственности в укомплектовании штатов. Хотя частая замена военного персонала выходила за пределы компетенции руководства, отсутствие преемственности в укомплектовании штатов проявилось в высокой текучести руководителей и персонала, включая административных сотрудников секторов. В Отделении связи в Белграде на должности административного сотрудника сектора за 26 месяцев сменилось 11 человек, причем исключение составляет лишь нынешний сотрудник, который работает с марта 1995 года. Частое изменение структуры подразделений и порядка подотчетности также обуславливало отсутствие преемственности. Кроме того, некоторые ключевые должности зачастую были вакантными, включая должность Директора по вопросам администрации.

37. Раздувание штатов/более рациональное использование должностей. По оценке Управления, в период проведения Управлением обзора численный состав МСООН был слишком большим с учетом числа должностей, утвержденных для международного персонала, работающего по контрактам. Что касается Службы инженерной поддержки, например, то оценки делались на основе соотношения инженерного персонала и военного персонала. По мнению Управления, значительное число таких сотрудников выполняли функции, с которыми легко могли бы справиться набранные на местной основе сотрудники при значительно меньших затратах. Кроме того, как отмечается в пунктах 12 и 34, ряд должностей использовался для выполнения кадровых функций в Канцелярии Директора по вопросам администрации для обеспечения управленческой поддержки. Более рациональное использование должностей путем делегирования полномочий содействовало бы повышению эффективности деятельности.

Рекомендация 4: будущие миссии по поддержанию мира следует организовывать таким образом, чтобы они могли преодолевать трудности, связанные с частыми оперативными изменениями. Частое изменение структуры подразделений и порядка подотчетности сказывалось на оперативной эффективности МСООН. Департаменту операций по поддержанию мира следует проанализировать основу и методологию определения кадровых потребностей миссий по поддержанию мира. Руководству будущих миссий по поддержанию мира следует:

а) составлять точные штатные расписания, отражающие все утвержденные должности, и обеспечивать наличие описаний и наименований должностей всех сотрудников, которые надлежащим образом отражали бы их фактические функции и обязанности;

б) обеспечивать, чтобы в организационной структуре предусматривался четкий порядок подотчетности, надлежащее разделение труда и распределение обязанностей между подразделениями. (AM96/054/004)

3. Руководство

Руководство из Центральных учреждений Организации Объединенных Наций

38. Департамент операций по поддержанию мира и Департамент по вопросам администрации и управления должны иметь возможность для оказания поддержки и содействия миссиям по поддержанию мира. Более адекватное руководство в вопросах управления и поддержка с их стороны содействовали бы повышению экономичности, эффективности и результативности операций МСООН. Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций необходимо обеспечить следующее:

а) Директивное руководство и управление. Лишь некоторые службы и секции в штабе МСООН разработали стандартные оперативные процедуры. В ряде случаев установленные процедуры не были изложены достаточно подробно или были неадекватными. В других случаях установленные процедуры применялись руководителями среднего звена неправильно, и в процедурах, применяемых в различных секторах, не было последовательности. Поскольку большинство миссий по поддержанию мира связано с осуществлением сходной по характеру деятельности, Управление считает, что Центральным учреждениям следует разработать стандартные оперативные процедуры и принимать их по мере необходимости для различных миссий. Это позволило бы обеспечить применение более единообразных и последовательных оперативных процедур и тем самым сократить число случаев, когда оперативные процедуры приходится разрабатывать на специальной основе. Их применение могло бы также содействовать Миссии в обеспечении соблюдения директивных указаний и положений. В этой связи определяющее значение имеет укрепление потенциала в области управления. Насколько известно Управлению, Центральными учреждениями в последнее время предпринимались усилия по введению должностей разъездных сотрудников по финансовым вопросам и сотрудников по обзору организации работы на местах в целях проведения обзора управления операциями по поддержанию мира и контролю за его осуществлением (см. также пункт 48). По мнению Управления, это шаг в правильном направлении;

б) Предоставление сотрудников Организации Объединенных Наций. Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций следует активизировать свои усилия по обеспечению наличия опытных старших сотрудников Организации Объединенных Наций для осуществления ключевых функций в миссиях по поддержанию мира и набор достаточного числа квалифицированных вспомогательных сотрудников. С момента начала своей деятельности МСООН вынуждены были проводить свои операции при наличии весьма ограниченного числа опытных сотрудников Организации Объединенных Наций. Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций следует также добиться того, чтобы такой персонал приступал к исполнению своих обязанностей на своевременной основе, с тем чтобы обеспечивать установление надлежащих систем и процедур в миссиях;

с) Профессиональная подготовка. Был отмечен недостаток знаний об операциях Организации Объединенных Наций в ряде областей и их понимании. Ограниченный опыт руководителей МСООН старшего, среднего и младшего звена в области управления не способствовал обеспечению надлежащего применения политики и процедур Организации Объединенных Наций или созданию механизмов внутреннего контроля. В рамках будущих миссий по поддержанию мира особое внимание необходимо будет уделять профессиональной подготовке руководителей по вопросам создания и применения механизмов внутреннего контроля, с тем чтобы обеспечивать создание надлежащих условий для контроля в рамках всей миссии.

Делегирование полномочий в МСООН

39. Делегирование полномочий необходимо на различных уровнях, в частности полномочий Центральных учреждений Организации Объединенных Наций – штабу МСООН, Директора по вопросам администрации – службам и секциям, штаба МСООН – миссиям и полномочия миссий – секторам и местному командованию.

40. В результате проведенного Управлением обзора было выявлено, однако, что в ряде случаев передача полномочий в рамках МСООН препятствовала обеспечению надлежащего распределения обязанностей. Одним из примеров этого являлось то, что получающим подразделениям было разрешено одновременно осуществлять функции по получению товаров и по подготовке отчетов об инспекциях, как упоминается в пункте 31b, что противоречило требованию о распределении обязанностей.

41. В другом случае из-за нехватки персонала в Секции закупок полномочия по закупкам, связанные с процедурами торгов на предоставление комплексных контрактов, были делегированы Службе инженерной поддержки. В соответствии с директивными указаниями, подготовленными Главным сотрудником по закупкам, в операциях по закупкам, осуществляемых по поручению Секции закупок, большая роль была отведена инженерному персоналу, в частности ему поручалось: объявление торгов, получение и регистрация предложений на подряд и принятие решений по предложениям на подряд компаний, приглашенных им ранее для участия в торгах. Хотя Департамент операций по поддержанию мира утверждает, что применение этих процедур осуществлялось под контролем Секции закупок, произведенная Управлением проверка документов показала, что этого было недостаточно для того, чтобы предотвратить нарушение в использовании одного из основных механизмов внутреннего контроля.

Координация на местном уровне

42. На уровне секторов Директор по вопросам администрации был представлен административным сотрудником сектора. Осуществление этой функции имело особо важное значение для создания эффективной структуры поддержки на местах. Однако в результате поездок представителей Управления на места было выявлено, что административные сотрудники секторов не могли установить адекватный руководящий контроль за различными административными сотрудниками и сотрудниками по материально-техническому обеспечению секторов. Причинами этого являлось то, что: а) различные руководители в секторах подчинялись непосредственно начальникам секций в штабе МСООН; б) штаб МСООН предоставил слишком мало полномочий административным сотрудникам секторов (см. пункт 28); и с) большая часть административных сотрудников секторов являлась международными сотрудниками, работающими по контрактам, а не штатными сотрудниками Организации Объединенных Наций.

43. Масштабы этой проблемы сократились, когда в середине 1995 года Миссия была разделена на независимые миссии. Тогда Директору по вопросам администрации были предоставлены более широкие полномочия по координации административной поддержки и материально-технического обеспечения операций командования на всем театре. С целью поддержки осуществления этой новой роли в каждую из упомянутых миссий были назначены административные сотрудники, которые подчинялись Директору по вопросам администрации и которым были предоставлены более широкие полномочия, чем административным сотрудникам секторов. Управление было информировано о том, что с октября 1995 года административные сотрудники секторов подчиняются административным сотрудникам миссий. Управление считает, однако, что функции административных сотрудников миссий не были надлежащим образом определены и надлежащим образом не осуществлялись, поскольку должностные лица секторов по-прежнему непосредственно подчинялись начальникам соответствующих служб в штабе МСООН.

Рекомендация 5: укрепление потенциала в области управления миссий по поддержанию мира имеет определяющее значение:

а) назначение компетентных сотрудников на должность Главного административного сотрудника и на другие основные должности имеет важное значение для эффективного и результативного управления операциями по поддержанию мира. Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций следует оказывать всестороннюю поддержку в этой связи;

б) следует продолжать осуществлять программы профессиональной подготовки для миссий по поддержанию мира. В частности, их следует разрабатывать таким образом, чтобы они обеспечивали расширение знаний руководителей и администраторов о механизмах внутреннего контроля. Департаменту операций по поддержанию мира следует также обеспечить укрепление

потенциала в области анализа вопросов управления в целях обеспечения анализа политики и директивного руководства. (AM96/054/005)

Рекомендация 6: необходимо обеспечить надлежащее руководство и управление на различных уровнях управления (Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, штаб миссии и местный уровень). Департаменту операций по поддержанию мира необходимо:

a) завершить подготовку Руководства по управлению на местах и другие соответствующие руководства;

b) стандартизировать процедуры в областях деятельности, являющихся общими для всех миссий, и обеспечить, чтобы в будущих миссиях по поддержанию мира применялись единые в рамках всей миссии оперативные процедуры в областях бюджета, финансов, управления на местах, закупок, административных процедур, связанных с контактами, и управления имуществом;

c) осуществлять руководство и управление миссиями по поддержанию мира путем разработки стандартных оперативных процедур, охватывающих соответствующие области административной деятельности и деятельности по материально-техническому обеспечению;

d) обеспечивать направление соответствующих делегаций на своевременной основе. (AM96/054/006)

4. Контроль

44. Старшее руководство МСООН недостаточно систематически осуществляет контроль за оперативной деятельностью МСООН и ее оценку. По мнению Управления, старшим руководителям Миссии следовало бы обеспечить регулярный и жесткий контроль за деятельностью в областях, за которые они отвечают. Управление отметило, что во многих случаях руководство использовало немногочисленные механизмы контроля и не осуществляло адекватного контроля за работой сотрудников. Более адекватный контроль за осуществлением деятельности и за работой линейного персонала позволил бы улучшить управление и повысить эффективность операций.

45. Примером, иллюстрирующим вышесказанное, является функционирование закусовых, расположенных в штабе, лагере Плесо и гостинице "Новоградня". Управление обнаружило, что ни начальник Секции общего обслуживания, ни подчиненный ему линейный руководитель, начальник Группы обеспечения питания, практически не имели информации об их работе и о том, какие процедуры внутреннего контроля использовались в работе этих закусовых, годовая выручка которых составляет приблизительно 350 000 долл. США. Это указывает на то, что не осуществлялся контроль за оперативной деятельностью, связанной со значительным финансовым риском для МСООН. Другим примером является слабое управление двумя комплексными контрактами на закупку запасных частей для фотокопировальных машин. Это привело к тому, что стоимость этих контрактов, первоначально составлявшая 135 000 долл. США, увеличилась приблизительно на 374 000 долл. США. Впоследствии этот контракт пришлось представить *ex post facto* на утверждение Местного комитета по контрактам. Кроме того, поставщики выставили счет, который более чем на 90 000 долл. США превышал предусмотренную сумму, поскольку ими использовались существенно более высокие цены, чем цены, указанные в контракте. Более пристальный контроль со стороны ответственного руководителя мог бы предотвратить такую ошибку, поскольку расходы по этим статьям подлежали регистрации и утверждению.

46. Наблюдение за применением внутренних механизмов контроля имеет не менее важное значение, чем установление адекватных механизмов внутреннего контроля. С учетом меняющейся организационной структуры МСООН и более широкой передачи полномочий начальникам служб и секций решающее значение имеет наблюдение со стороны руководителей старшего, среднего и младшего звена и отдельных сотрудников за применением механизмов внутреннего контроля. По мнению Управления, предпринимаемые в последнее время инициативы по созданию должностей сотрудников по обзору организации работы на местах, как упоминается в пункте 38а, безусловно, будет содействовать усилению контроля за работой руководства и укреплению механизмов внутреннего контроля операций по поддержанию мира на местах.

Рекомендация 7: контроль должен являться частью управления операциями по поддержанию мира. Необходимо разработать порядок наблюдения за применением систем и процедур внутреннего контроля и инструкции по их применению в целях оказания содействия будущим миссиям по поддержанию мира в достижении их целей. Контроль имеет также важное значение для предотвращения и выявления случаев нарушения процедур и правил работы. (AM96/054/007)

IV. ВАЖНЫЕ ПОСЛЕДУЮЩИЕ СОБЫТИЯ И ПРИНЯТЫЕ МЕРЫ

47. Хотя обзор сосредоточивался на структуре управления и организационной структуре, действовавшей на середину 1995 года, Управление служб внутреннего надзора сочло необходимым провести обзор и оценку значительных событий, происшедших с тех пор. В связи с этим в настоящий раздел доклада включены замечания ревизоров, подготовленные группами ревизоров из Центральных учреждений, а также замечания ревизора, подготовленные Ревизором-резидентом до настоящего времени.

48. Период после проведения основной проверки на местах совпал с политическими событиями, в результате которых: а) функции МСООН были переданы Силам Организации Североатлантического договора (НАТО) по выполнению Соглашения (СВС) в Боснии и Герцеговине; б) были созданы и новые миссии в Хорватии (Временная администрация Организации Объединенных Наций для Восточной Славонии (ВАООНВС) и в Боснии и Герцеговине (Миссия Организации Объединенных Наций в Боснии и Герцеговине (МООНБГ) и начат переход к их осуществлению; и с) была начата подготовка к ликвидации МСООН. Эти события серьезно повлияли на организационную структуру МСООН, и именно им в ходе упомянутого периода МСООН уделяли основное внимание.

49. Назначение помощника Генерального секретаря по вопросам управления и координации в августе 1995 года (см. пункт 15) явилось еще одним важным событием, которое представляло собой серьезный отход от ранее применявшейся стратегии в области управления, поскольку, независимо от размера миссии, главным административным сотрудником миссии традиционно являлся Директор по вопросам администрации. В круге ведения помощника Генерального секретаря, который первоначально готовился с учетом того, что Миссия будет продолжать функционировать как постоянная организационная единица, указывалось, что он несет ответственность, в частности, за обеспечение применения механизмов внутреннего контроля.

50. Во второй половине 1995 года было предпринято несколько инициатив, осуществление которых позволило исправить положение и добиться улучшения общего управления миссией. В ответе Департамента операций по поддержанию мира на доклад Управления по проверке указывались следующие основные изменения:

a) упорядочение процедур Совета по оценке имущества и Совета по установлению фактов, что позволило сократить время обработки требований;

b) рассмотрение и утверждение всех дел, представленных Местному комитету по контрактам помощником Генерального секретаря;

c) начало переговоров с ИНА, национальной топливной компанией, и правительством Хорватии по возмещению налогов, взысканных при приобретении топлива в нарушение соглашения о статусе сил;

d) более четкое согласование процедур обеспечения безопасности путем объединения всех служб безопасности, как военных, так и гражданских, под непосредственным руководством помощника Генерального секретаря;

e) передача определенных подразделений, в частности Группы управления имуществом, Канцелярии Директора по вопросам администрации, что позволило добиться более широкого распределения обязанностей по управлению имуществом;

f) более тесная координация в рамках Отдела.

51. Однако что касается механизмов внутреннего контроля, то в замечаниях Управления по результатам последующей проверки указывается, что улучшения не дали ожидаемых результатов. Это особенно касается учета и административного контроля. Эти аспекты имеют особо важное значение для получения обоснованного подтверждения того, что системы и процедуры обработки платежей и ведения других дел, имеющих непосредственные финансовые последствия, надежны. Управление понимает, что быстро происходящие изменения в мандате Миссии приводили к тому, что оставалось мало времени на обзор механизмов внутреннего контроля. Возможно, в то время было бессмысленно и с финансовой точки зрения неэффективно создавать механизмы внутреннего контроля. В связи с этим руководство сосредоточило свои усилия на более крупных вопросах передачи ответственности СВС, а также на сложном вопросе обеспечения планирования и поддержки создававшихся новых миссий. Ликвидация столь крупной миссии также была одной из главных забот руководства. Хотя должность помощника Генерального секретаря была создана на относительно позднем этапе существования миссий, Управление, однако, считает, что с созданием этой должности функции Директора по вопросам администрации были расширены и дополнены.

52. После подписания Общего рамочного соглашения (Дейтонского соглашения), за которым последовала передача полномочий СВС 20 декабря 1995 года, Организации Объединенных Наций было отведено очень мало времени на передачу ответственности СВС. Кроме того, такая ситуация возникла в истории Организации впервые. С учетом того, что в соответствии с Дейтонским соглашением не предусматривалась основа для взаимоотношений Организации Объединенных Наций с НАТО, Организация Объединенных Наций вынуждена была вести дела с входящими в состав СВС государствами на индивидуальной основе. Это осложняло процедуры передачи полномочий. В связи с этим понятно, почему возникали проблемы, связанные с процедурами передачи, которые включали временную передачу СВС принадлежащего Организации Объединенных Наций имущества без надлежащих соглашений и согласований в отношении принадлежащего Организации Объединенных Наций имущества, находящегося в распоряжении контингентов. По нашему мнению, отсутствие надлежащих соглашений и процедур привело к возникновению определенных финансовых рисков для Организации.

53. Департаменту операций по поддержанию мира и Департаменту по вопросам администрации и управления необходимо внимательно изучить ценные уроки и опыт, накопленный МСООН в ходе

переходного и предликвидационного периода, в целях их применения в отношении будущих миссий по поддержанию мира. Эти уроки необходимо также учитывать при подготовке директивных руководств для миссий по поддержанию мира.

Карл Т. ПАШКЕ
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Примечания

a/ Расчеты основаны на бюджете на период с 1 июля по 31 декабря 1995 года (A/49/540/Add.3); 5150 из 5855 гражданских сотрудников МСООН, т.е. 88 процентов от общего объема кадровых ресурсов, приходится на Отдел по вопросам управления и администрации.

b/ Например, в докладе Генерального секретаря об эффективном планировании и составлении бюджетов операций по поддержанию мира и руководстве ими (A/48/945) и в докладе Управления служб внутреннего надзора об углубленной оценке операций по поддержанию мира: начальный этап, E/AC.52/1995/2.
