

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/36/176

21 September 1981

RUSSIAN

ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать шестая сессия
Пункт 98 повестки дня

ФИНАНСОВЫЕ ДОКЛАДЫ И ОТЧЕТНОСТЬ И
ДОКЛАДЫ КОМИССИИ РЕВИЗОРОВ

Организация и профессиональная практика Комиссии ревизоров

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	I - 2	2
II. СПРАВКА	3 - 10	3
III. ТЕКУЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ	II - 23	6
IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	24	12

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад представлен в соответствии с просьбой, содержащейся в решении 34/403 Генеральной Ассамблеи от 25 октября 1979 года, в котором содержится просьба к Генеральному секретарю изложить свои мнения относительно организации и профессиональной практики Комиссии ревизоров в ответ на предложение, содержащееся в вербальной ноте представителя Канады от 14 сентября 1979 года. Эта вербальная нота, которая была распространена в ограниченном масштабе на тридцать четвертой сессии (A/C.5/34/L.3), воспроизводится в приложении к настоящему докладу.

2. Как это следует из ноты, основные цели канадского предложения заключаются в том, чтобы укрепить преемственность и представительство в Комиссии ревизоров и обеспечить постоянное использование более совершенных и современных методов проведения ревизии для решения вопросов, связанных с постоянно усложняющейся системой отчетности в Организации Объединенных Наций. В пункте 3 вербальной ноты Канады говорится, что постоянно существуют противоречия между видом необходимой ревизии и возможностью Комиссии ревизоров обеспечить проведение такой ревизии, поскольку в силу необходимой замены членом Комиссии для обеспечения представительства государств-членов возникают сложности в профессиональной подготовке сотрудников, необходимой для внедрения и использования наиболее совершенных форм ревизии. В пункте 8 вербальной ноты изложены следующие четыре рекомендации, направленные на обеспечение качества ревизии:

а) роль Комиссии ревизоров следует изменить, а именно: проводимые в настоящее время ревизии следует заменить ревизией, которая проводилась бы комитетом ревизоров от имени Генеральной Ассамблеи, и членство такого комитета следует увеличить, с тем чтобы повысить представительство членом Организации Объединенных Наций.

б) При утверждении членом Комиссии ревизоров Генеральной Ассамблеи следует назначить лицо, обладающее соответствующей квалификацией на должность Генерального ревизора Организации Объединенных Наций, который нес бы ответственность за проведение ревизии в Организации Объединенных Наций. Генеральному ревизору и его персоналу следует предоставить полную независимость от администрации, и он будет представлять доклад Генеральной Ассамблеи через расширенную Комиссию ревизоров в соответствии с планом и бюджетом, утвержденным Комиссией, и в соответствии с наиболее высокими стандартами современных методов проведения ревизии.

с) Генеральный ревизор должен нести ответственность за подбор персонала контролеров из всех регионов мира с должным учетом опыта и компетенции и других основополагающих принципов, которые могут быть утверждены Комиссией ревизоров.

/...

d) Проведение ревизии на основе систематического подхода позволит постепенно расширить ее сферу, с тем чтобы она включала оценку соответствия систем в том, что касается их вклада в повышение экономики ресурсов Организации Объединенных Наций и эффективности их использования. Усилия Генерального ревизора и Объединенной инспекционной группы соответственно в области повышения эффективности программ следует координировать через посредство расширенной Комиссии ревизоров.

II. СПРАВКА

3. Как указывается в вербальной ноте, вопрос об организации внешней ревизии обсуждался и ранее первоначально в течение пятилетнего периода, 1952-1957 годов и после этого в 1973-1974 годах. В рамках обсуждения на седьмой сессии Генеральной Ассамблеи вопроса, касающегося координации деятельности Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, Генеральная Ассамблея утвердила резолюцию 672 В (VII) от 20 декабря 1952 года, в которой, отмечая расширение деятельности Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений и связанное с этим увеличение их финансовой ответственности, она считает, что система проверки их финансовой отчетности не является, быть может, наиболее подходящей и эффективной системой при повысившихся требованиях. Генеральная Ассамблея в этой связи предложила "Генеральному секретарю и административным главам специализированных учреждений, в консультации с Общей группой контролеров, пересмотреть в Административном комитете по координации принятые в настоящее время методы проверки отчетности и действующий порядок и представить надлежащие рекомендации о всех изменениях и улучшениях, которые они сочтут желательными".

4. В ответ на это предложение специализированные учреждения выразили мнение о том, что имеющиеся у них возможности проведения ревизии целиком соответствовали требованиям их учредительных и законодательных органов в прошлом и, по-видимому, должным образом будут соответствовать растущим требованиям в будущем. АКК, со своей стороны, считает, что любой штатный персонал, который может быть использован для решения вопросов, связанных с проведением внешней ревизии, не должен заменять существующую Комиссию ревизоров и тем самым ослаблять общепринятый принцип окончательной ответственности за внешнюю ревизию, возлагаемую на правительственных ревизоров, однако этот персонал должен осуществлять свои обязанности от имени Комиссии и под ее руководством. Это мнение АКК получило широкое одобрение в ходе обсуждений в Пятом комитете на восьмой сессии.

5. В своем соответствующем докладе Генеральной Ассамблее на ее десятой сессии (A/2974) Генеральный секретарь сообщил, что он руководствовался следующими общими принципами:

/...

а) необходимость обеспечения для Генеральной Ассамблеи ревизии отчетности Организации контролерами со стороны, необходимость обеспечения Организации знанием и опытом всех государств-членов Организации, не налагая ни на одного члена Организации тяжелого бремени предоставления большого числа квалифицированных сотрудников, что может быть сделано только большими странами;

б) обеспечение в достаточной степени непрерывности и постоянства ревизии, не теряя возможности использования знаний и опыта в этой области всех государств-членов Организации;

с) необходимость обеспечения достаточно эффективной ревизии, с тем чтобы защитить интересы государств-членов Организации без чрезмерных издержек и без дублирования работы;

д) желательность установления такого порядка ревизии отчетности, который подходил бы не только для Организации Объединенных Наций в настоящее время, но и мог бы быть использован специализированными учреждениями.

6. Хотя Генеральный секретарь отметил, что действующие процедуры обеспечивали эффективную проверку отчетности при минимальной стоимости ревизии и что постоянство достигалось путем вторичного назначения членов Комиссии, срок полномочий которых истекал в то или иное время, он решил, что подобный порядок постоянно налагал весьма тяжелое бремя на ограниченное число государств-членов и неизбежно ограничивал возможность использования знаний и опыта других государств. Поэтому он предложил, среди прочего, следующее:

а) ревизионная комиссия, избранная Генеральной Ассамблеей в соответствии с действующими в настоящее время правилами, будет продолжать выполнение своих функций с ее теперешними полномочиями, но будет освобождена от необходимости предоставлять персонал для выполнения детальной ревизионной работы;

б) для выполнения этой работы будет учреждено "Бюро для ревизии отчетности контролерами со стороны", которое будет состоять из небольшого постоянного штата, возглавляемого Главным контролером; этот персонал, если необходимо, будет пополняться персоналом, временно командированным для этой работы из ревизионных учреждений государств-членов Организации; это бюро будет обслуживать Ревизионную комиссию;

с) ревизионная комиссия будет назначать Главного контролера из кандидатов, выдвигаемых Генеральным секретарем; персонал Бюро для ревизии отчетности контролерами со стороны будет назначен Главным контролером и будет ответствен перед ним за выполнение своих функций;

/...

d) в дополнение к обязанностям, выполняемым в настоящее время персоналом, привлекаемым непосредственно членами Ревизионной комиссии, Бюро для ревизии отчетности контролерами со стороны могло бы взять на себя некоторые функции, выполняемые теперь внутренней Ревизионной службой.

7. В этом докладе Генеральный секретарь заявил, что, по его мнению, Генеральная Ассамблея выразит желание использовать в качестве основы своего решения главным образом оценку подлинных достоинств предлагаемого плана. В своем докладе по данному вопросу (A/2990) Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам принял эту посылку и выразил в принципе мнение о целесообразности сохранения, если это возможно, системы, которая, как показал опыт, является эффективной. В этом отношении Комитет выразил мнение, что использование любого другого порядка ревизии будет нести с собой элемент риска. Тем не менее он не высказался против принятия предложений Генерального секретаря, однако предложил при этом, чтобы в целях наглядного обеспечения полной независимости предлагаемого Бюро для ревизии отчетности контролерами со стороны назначение Главного контролера осуществлялось Генеральной Ассамблеей.

8. На своем 557-м пленарном заседании, состоявшемся 15 декабря 1955 года, в резолюции 971 (X) Генеральная Ассамблея постановила отложить вынесение решения по данному вопросу до двенадцатой сессии. В своем следующем докладе (A/3584) двенадцатой сессии Генеральный секретарь заявил, что он руководствовался прениями о методах проверки отчетности в Пятом комитете, в особенности на девятой и десятой сессиях Ассамблеи, когда подчеркивался основной принцип, согласно которому ревизия отчетности должна проводиться независимо под наблюдением правительственных контролеров. Поэтому, по его мнению, любое изменение, которое планируется внести в существующие процедуры, должно предусматривать лишь обеспечение персонала для проведения детальной ревизионной работы. Учитывая тот факт, что одно государство-член согласилось на десятой сессии предоставить технический персонал ревизоров и что во время его консультаций с Комиссией ревизоров ее члены выразили свое удовлетворение существующим положением, Генеральный секретарь указал, что он будет рекомендовать внесение изменений в процедуры ревизии лишь при таких обстоятельствах, при которых отход от существующей системы будет весьма желательным. Консультативный комитет в своем докладе (A/3615) согласился с мнением о том, что, если обстоятельства не потребуют иного способа действия, Организация Объединенных Наций должна по-прежнему придерживаться системы внешней ревизии, которая успешно применяется с 1946 года. На своем 723-м пленарном заседании 26 ноября 1957 года Генеральная Ассамблея постановила сохранить существующую систему процедур ревизии.

9. На своем 2206-м пленарном заседании 18 декабря 1973 года Генеральная Ассамблея по рекомендации Пятого комитета предложила Консультативному комитету провести всестороннее исследование роли, организации и деятельности Комиссии ревизоров в целях обеспечения

/...

предельной эффективности и экономии, не нанося ущерба делу максимальной эффективности ревизии деятельности Организации Объединенных Наций. Проведение этого исследования было предложено в связи с озабоченностью в отношении увеличения расходов, касающихся внешней ревизии, выраженной Комитетом в его первом докладе по предлагаемому бюджету по программе на двухгодичный период 1974-1975 годов 1/, а также некоторыми членами Пятого комитета в ходе двадцать восьмой сессии.

10. После консультаций с членами Комиссии и представителями Генерального секретаря Консультативный комитет в своем докладе 2/ пришел к выводу о том, что существующие финансовые положения вместе с "новыми положениями, регулирующими ревизию Организации Объединенных Наций", предусматривают должные полномочия Комиссии ревизоров и не требуют значительных изменений. Комитет далее пришел к выводу о том, что не следует увеличивать состав Комиссии, поскольку это почти неизбежно ведет к чрезмерному усложнению мероприятий в области ревизии и увеличению расходов на их осуществление, и в соответствии с этим выводом Комитет постановил не рекомендовать каких-либо изменений в составе Комиссии ревизоров. Исходя из соображений экономии, Комитет также предложил Комиссии предусмотреть альтернативные методы распределения заданий по ревизии, предложил сократить путевые расходы путем сокращения числа посещений каждого объекта ревизии и сделал предположение о том, что отмена ежегодных отчетов позволит сократить число сессий Комиссии с четырех до трех в течение двухгодичного периода. Комитет также заявил, не внося конкретной рекомендации, что более значительной экономии можно достичь на основе сокращения Комиссией объема ревизий операций, которые она до сих пор проводила. Такое сокращение, однако, не должно осуществляться за счет снижения эффективности внешней ревизии. На 2325-м пленарном заседании 18 декабря 1974 года Генеральная Ассамблея согласилась с замечаниями Консультативного комитета в отношении исследования роли, организации и деятельности Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций.

III. ТЕКУЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ

11. Как ясно следует из вышеуказанного, озабоченность по поводу членского состава на протяжении последних 25 лет высказывалась главным образом в связи с обеспечением эффективной и действенной службы ревизии, которая бы отвечала самым высоким профессиональным стандартам и представляла широкий круг государств-членов. Поэтому представляется целесообразным определить, в какой форме и в каком направлении

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Дополнение № 8 (A/9008 и Corr.1).

2/ Там же, двадцать девятая сессия, Дополнение № 8 (A/9608 и Add.1-23), документ A/9608/Add.1.

развивались эти стандарты; позволяют ли существующие процедуры внешней ревизии идти в ногу с этими изменениями и, кроме того, существует ли возможность и необходимость выносить рекомендации об усовершенствовании этих процедур и в какой степени.

12. Наряду с основной целью определения верности и правильности финансовых операций посредством изучения документов, отчетов, докладов, систем внутреннего контроля, отчетности и финансовых процедур, а также других данных, в профессии ревизора за последние годы возник ряд подходов, основанных на систематическом обзоре и оценке, которые предназначены определить эффективность деятельности Организации. Эти подходы обозначались такими терминами, как "ревизия затрат и выгод", "ревизия управления", "оперативная ревизия", "ревизия эффективности", "ревизия на основе систем" или "стратегическая ревизия". Все эти подходы представляют собой определенное расширение и/или модификацию традиционного понятия "финансовая ревизия" и направлены на выявление проблем и их решение, включая оценку приемлемости систем управления и контроля, с тем чтобы обеспечить уделение должного внимания экономии, продуктивности и эффективности.

13. Все больше значения придается своевременному представлению отчетов и непрерывному контролю за финансовой отчетностью на протяжении года. Это привело к тому, что во время проведения ревизии ревизор направляет ответственным лицам письма, в которых дается оценка проблемных областей, сообщается о недостатках во внутреннем контроле и представляется прочая конкретная информация с целью оказать содействие администрации в принятии решений, направленных на повышение эффективности в области распределения ресурсов, планирования и в системах контроля.

14. Еще одним недавно принятым подходом к ревизии является создание "групп обслуживания" для проведения ревизии. Эта процедура означает, что ревизия проводится объединенными усилиями с использованием услуг целого ряда специалистов. В настоящее время считается, что при проведении ревизии могут быть использованы специалисты в следующих областях: электронная обработка данных, системный анализ, проектные работы, управление кадрами и т.д. Такой многоотраслевой подход позволяет ревизору вывести ревизию за рамки одних лишь финансовых вопросов и предоставить специалистов для повышения качества службы ревизии в Организации.

/...

15. В своем специальном докладе по оценке финансового управления и контроля в Организации Объединенных Наций 3/ Комиссия ревизоров указала, что она применила всеобъемлющий подход к проведению ревизии на основе систем, который включает: а) определение плюсов и минусов систем, с тем чтобы более эффективно регулировать масштабы и подход в будущих ревизиях; б) представление докладов администрации в отношении слабых мест в системе с рекомендациями по принятию соответствующих коррективных мер и с) представление Генеральной Ассамблее отчетов о результатах и рекомендациях Комиссии в кратком докладе, включающем упоминание ответных и коррективных мер, принятых администрацией. В пункте 4 вышеупомянутого доклада Комиссия заявила, что системы оценки финансового управления и контроля в будущем станут составной частью подхода Комиссии в отношении ревизии на основе систем. В том же документе в пунктах 3-8 Комиссия также сообщила Генеральной Ассамблее о том, что она приняла ряд новых процедур, в том числе: создание в 1976 году Комитета по ревизионным операциям; отход от детальной проверки отдельных операций и переход к ревизиям по системам; введение пересмотренного метода постоянного представления отчетов о результатах отдельных ревизий путем направления циркуляров; разработка руководства по проведению ревизии, рассчитанного на конкретное использование его в системе Организации Объединенных Наций; а также подготовка и повышение квалификации сотрудников ревизионного аппарата трех государств-членов в области проведения ревизии по системам путем организации семинаров и подготовки без отрыва от производства. Генеральный секретарь отмечает, что Комиссия ревизоров также охватила вышеуказанные моменты в своем докладе об организации и профессиональной практике Комиссии, представленном Генеральной Ассамблее (A/36/175, раздел II D и раздел III).

16. В свете вышеуказанного Генеральный секретарь считает, что Комиссии в целом удалось не отстать от развития в современной практике ревизии и применить его в Организации Объединенных Наций. Будут ли рекомендации, изложенные в вербальной ноте постоянного представителя Канады от 14 сентября 1979 года содействовать повышению стандарта ревизии (также в связи с соответствующими расходами) - это вопрос мнения. Генеральный секретарь считает, что при вынесении общего суждения представляется целесообразным учесть следующие соображения по отдельным предложениям, выдвинутым в этой вербальной ноте.

а) Роль Комиссии ревизоров и расширение ее состава

17. Генеральный секретарь отмечает, что Генеральный ревизор Канады подтвердил перед Группой внешних ревизоров тот факт, что на Комиссию ревизоров возложена основная ответственность за проведение

3/ Там же, тридцать третья сессия, Дополнение № 5 (A/33/5), том I, раздел IV, приложение.

/...

и результаты ревизии. Однако в соответствии с предлагаемыми изменениями Комиссия ревизоров будет освобождена от функций планирования, организации и контроля за ревизией, которые в результате этого будут полностью возложены на предлагаемого Генерального ревизора Организации Объединенных Наций. Роль же самой Комиссии ревизоров станет вторичной, поскольку она возьмет на себя функцию по обзору, которая в настоящее время выполняется Консультативным комитетом в отношении докладов Комиссии ревизоров. В этой связи Генеральный секретарь отмечает, что эти изменения, по-видимому, противоречат принципу, первоначально выдвинутому АКК, и впоследствии одобренному Консультативным комитетом и Пятым комитетом, в соответствии с которым главная ответственность за внешнюю ревизию возлагается на правительственных ревизоров.

18. По мнению Генерального секретаря, назначение и созыв комитета предлагаемого уровня и размера может оказаться трудной задачей, а роль этого комитета по изучению ревизий, проведенных предлагаемым Генеральным ревизором Организации Объединенных Наций будет слишком ограничена, учитывая его положение и состав. Вопрос о широком представительстве является несомненно вопросом, требующим политического решения государств-членов. В этой связи Генеральный секретарь отмечает, что, как отмечалось выше в пункте 10, Консультативный комитет постановил не рекомендовать внесение каких-либо изменений в составе Комиссии ревизоров, поскольку расширение ее состава усложнит процедуры и приведет к увеличению расходов. Консультативный комитет далее заявил, что "поскольку в финансовых положениях не содержится никаких правил, направленных на предотвращение более частой ротации членов Комиссии на географической основе, Генеральная Ассамблея может достигнуть любой желаемой степени ротации через посредство проведения консультаций между группами, которые, например, используются в ротации председателей Ассамблеи и должностных лиц главных комитетов. В то же время Консультативный комитет обращает внимание на преимущество поддержания разумной степени преемственности и на целесообразность рассмотрения географической основы Комиссии ревизоров в более широком контексте Группы внешних ревизоров, более обширные размеры которой могут представить большую возможность для одновременного представительства всех географических районов" 4/. Эти соображения, по мнению Генерального секретаря, продолжают оставаться ценными и сегодня.

в) Назначение Генерального ревизора Организации Объединенных Наций

19. В основе этого предложения лежит стремление обеспечить преемственность и полную независимость внешней ревизии. Что касается последнего desideratum, согласно существующим процедурам, Организация

4/ Там же, двадцать девятая сессия, Дополнение № 8 (A/9608 и Add.1-23), документ A/9608/Add.1, пункт 5.

/...

Объединенных Наций пользуется услугами трех добросовестных и независимых Генеральных ревизоров, которые совместно и по отдельности несут ответственность за ревизию. Что касается принципа преемственности, срок службы членов Комиссии на практике в целом значительно превышает минимальный трехгодичный срок службы. Этот вопрос подробно изложен в пункте 15 доклада Комиссии ревизоров (A/36/175). Соответственно, по мнению Генерального секретаря, существующие процедуры вполне отвечают принципам преемственности и независимости.

с) Выборы персонала Генерального ревизора

20. Генеральный секретарь в полной мере признает значение требований, выдвигаемых в адрес прежних и настоящих членов Комиссии ревизоров по поводу представления сотрудников для проведения ревизий из своих ограниченных национальных кадров. Действительно, привлечение кадров из национальных ревизионных органов может иметь отрицательные последствия и помешать участию некоторых государств-членов в работе Комиссии. Насколько известно Генеральному секретарю, для уменьшения отрицательных последствий для проведения своих национальных ревизий в результате передачи Организации Объединенных Наций персонала на временной основе, для снижения расходов при проведении ревизий, а также для повышения технического уровня их проведения члены Комиссии ревизоров в прошлом использовали положение 12.9 Финансовых положений, которое гласит:

"Для осуществления проверок на местах или в особых случаях или с целью сокращения издержек, связанных с ревизией, Комиссия может прибегнуть к услугам Генерального ревизора любой страны (или лица с равноценным званием), или коммерческих внештатных ревизоров с общепризнанной репутацией, или любого другого лица или фирмы, которые, по мнению Комиссии ревизоров, обладают необходимой квалификацией".

21. По мнению Генерального секретаря, если по-прежнему использовать эту возможность, то Комиссия ревизоров сможет обеспечить проведение ревизии в Организации Объединенных Наций силами самых квалифицированных ревизоров при минимуме расходов Организации и, кроме того, это даст возможность сотрудникам Комиссии приобретать практический опыт в области современных методов и процедур проведения ревизий, которые, возможно, пока еще не используются в их странах.

/...

a) Расширение системного подхода проведения ревизий

22. Как следует из обсуждения в пунктах 11-15 выше, эта рекомендация имеет в Совете длинную историю. Комиссия ревизоров впервые стала использовать системный подход при проведении ревизий в 1968-1969 годах, когда помимо рассмотрения счетов и финансовых отчетов, круг ведения Комиссии предусматривал определенную степень управленческой или оперативной ревизии в вопросах руководства и администрации определенных органов Организации Объединенных Наций. Хотя Комиссия в консультации с ККАБВ постановила в 1970 году прекратить проведение своих проверок руководства и администрации Организации, финансовые положения, касающиеся внешней ревизии, были пересмотрены Генеральной Ассамблеей на ее двадцать шестой сессии в 1971 году. В то время рамки внешней ревизии были расширены, с тем чтобы наделить Комиссию полномочиями разрабатывать замечания в отношении эффективности финансовых процедур, системы отчетности, внутреннего финансового контроля и, в целом, администрации и управления Организацией. Генеральный секретарь и Консультативный комитет понимали это так, что подобные замечания будут разрабатываться в ходе обычных ревизий и что ревизия руководства, в прямом смысле, не будет проводиться до тех пор, пока об этом не поступит конкретная просьба. В своем докладе Генеральной Ассамблее (A/36/175) Комиссия указывает, что она вновь перешла к ревизии систем в 1976 году, когда ее Председатель сообщил Пятому комитету о вновь принятых процедурах.

23. Генеральный секретарь согласен с мнением Комиссии о том, что поскольку этот новый подход касается главным образом эффективности расходов, то можно было бы расширить рамки ревизии с целью включения оценки адекватности систем в том, что касается обеспечения эффективности использования ресурсов Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь также отмечает, что члены Группы контролеров со стороны в целом согласились с тем, что при проведении ревизий желательно использовать такой подход, как "ревизия денежной отдачи", что нынешние члены Комиссии обучают свой персонал современным методам проведения ревизий.

/...

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

24. Комиссия ревизоров расширила рамки ревизии по сравнению с традиционным подходом к ее проведению; она приняла концепцию группы обслуживания для того, чтобы обеспечить использование различных специалистов, необходимых для эффективной оценки систем и деятельности Организации; она обеспечила проведение ревизий на круглогодичной и постоянной основе; она ввела практику выпуска бюллетеней по вопросам руководства для того, чтобы доводить до сведения администрации результаты своих изысканий и предлагать решения существующих и потенциальных проблем. Была достигнута та степень ротации и преемственности в ее составе, которая, по-видимому, в течение многих лет отвечала в основном пожеланиям членов Организации. Поэтому в заключение Генеральный секретарь выражает мнение о том, что, по-видимому, в настоящее время отсутствует какая-либо достаточным образом доказанная необходимость в фундаментальных изменениях существующей организации и профессиональной практики Комиссии ревизоров.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Вербальная нота Постоянного представителя Канады
при Организации Объединенных Наций от 14 сентября
1979 года на имя Генерального секретаря*

Постоянный представитель Канады при Организации Объединенных Наций свидетельствует свое уважение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и имеет честь просить распространить прилагаемый документ, касающийся организации и профессиональной практики Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, в Пятом комитете для рассмотрения по пункту 97 предварительной повестки дня, озаглавленному "Финансовые отчеты и отчетность и доклады Комиссии ревизоров".

* Ранее издано в документе под условным обозначением A/C.5/34/L.3.

/...

1. Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций по просьбе члена Комиссии, Генерального ревизора Канады, одобрила разработку доклада об организации и профессиональной практике Комиссии.

2. Цель данного обзора заключалась в том, чтобы оценить прогресс в деле осуществления перемен, которые Комиссия решила произвести в 1976 году, влияние положений и практики, касающихся назначений и периода пребывания в должности Председателя и членов Комиссии ревизоров и любые дальнейшие шаги, которые необходимо предпринять для обеспечения эффективности осуществления Комиссией ревизоров ее мандата.

3. На работу Комиссии ревизоров оказал влияние ряд таких факторов, как:

необходимость обеспечить преемственность в свете изменений в составе Комиссии (Колумбия, которая являлась членом Комиссии с 1946 года, вышла из ее состава в 1978 году; у Бангладеш только начался первый срок полномочий; Гана недавно была избрана на второй срок; нынешний срок полномочий Канады истекает в 1980 году);

усложнение деятельности Организации Объединенных Наций и высокая степень взаимосвязанности организаций, занимающихся этой деятельностью;

усложнение счетов Организации Объединенных Наций в связи с введением составления бюджетов по программам, децентрализацией функций руководства и все более широким внедрением вычислительной техники;

усовершенствование современных методов ревизии, в которых большее внимание уделяется обзору и проверке внутреннего контроля в рамках финансовых систем, включая системы на базе ЭВМ, а не широкой проверке финансовых операций;

расхождения в современных методах ревизии государственного и частного сектора среди государств-членов Организации Объединенных Наций, оказывающие тем самым влияние на методы, знакомые персоналу потенциальных членов Комиссии.

Все эти факторы приводят к мысли о том, что существует основное противоречие между типом ревизии, в которой нуждается Организация Объединенных Наций, и способностью Комиссии ревизоров проводить ее при нынешних обстоятельствах. С одной стороны, объем деятельности Организации Объединенных Наций и характер ее финансовых систем требуют использования все более сложных методов ревизии; с другой стороны, изменения в составе членов Комиссии, с тем чтобы она лучше представляла государства-члены, создают постоянные трудности при обучении персонала и проведении ревизии в Организации Объединенных Наций с использованием лучших в мировой практике методов проведения ревизий.

/...

4. Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций была учреждена резолюцией 74 (I) Генеральной Ассамблеи от 7 декабря 1946 года. Мандат Комиссии разрабатывался в течение ряда лет и в настоящее время содержится в положениях I2.1-I2.12 Финансовых положений. Организационная структура Комиссии не изменилась за этот период. Комиссия состоит из трех членов, каждый из которых является Генеральным ревизором (или должностным лицом равноценного ранга) государства-участника; каждый член Комиссии несет коллективную и индивидуальную ответственность за проведение ревизии Комиссией ревизоров; главная ответственность за проведение ревизий распределяется на равной основе среди членов Комиссии; ревизионный персонал предоставляется на равной основе отдельными членами Комиссии.

5. Роль и организация Комиссии ревизоров рассматривалась в докладе Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи, содержащегося в документе A/2974 от 20 сентября 1955 года и озаглавленного "Обзор ревизионных процедур Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений", а также в докладе Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ), содержащегося в документе A/2990 от 6 октября 1955 года. В 1974 году Генеральная Ассамблея рассмотрела документ под названием "Исследование роли, организации и деятельности Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций", содержащийся в документе A/9608/Add.1 и подготовленный Консультативным комитетом. Ни один из этих обзоров не привел к коренным изменениям в роли или организации Комиссии ревизоров.

6. В 1976 году Комиссия провела ряд существенных изменений в том, что касается способа осуществления ее функций. Эти изменения не потребовали решения со стороны Генеральной Ассамблеи. Председатель Комиссии сообщил об этих изменениях ККАБВ в июне 1976 года и Пятому комитету на его 26-м заседании 9 ноября 1976 года. Основное изменение организационного характера заключалось в создании Комитета по ревизионным операциям, состоящего из Председателя, который также действует в качестве Генерального директора по вопросам внешней ревизии, а также трех директоров по вопросам внешней ревизии, являющихся тремя членами Комиссии. Комитет также отвечал за планирование и координацию проведения ревизий и подготовку докладов. Еще одним важным изменением явилось внедрение системного подхода к проведению ревизий, на основе чего была проведена оценка систем финансового управления и контроля Центральных учреждений Организации Объединенных Наций и Отделения в Женеве. Результаты этих изменений обсуждались совместно с ККАБВ в июне 1978 года и были доведены до сведения Генеральной Ассамблеи в докладе Комиссии за двухгодичный период 1976-1977 годов, содержащегося в документе Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать третья сессия, Дополнение № 5 (A/33/5), том I.

/...

7. В настоящем обзоре найдено, что несмотря на улучшение внутренних организационных мероприятий, практики и процедур проведения ревизий, требуются более фундаментальные изменения для обеспечения качества ревизий, соответствующего положению и престижу Организации Объединенных Наций. Эти изменения требуют одобрения со стороны Генеральной Ассамблеи, а также соответствующих изменений Финансовых положений.

8. Основные рекомендации этого доклада состоят в том, что:

а) Роль Комиссии ревизоров должна быть изменена, с тем чтобы она отвечала не за фактическое проведение ревизий, а действовала от имени Генеральной Ассамблеи в качестве ревизионного комитета, и она должна быть расширена, с тем чтобы ее члены лучше представляли Организацию Объединенных Наций.

б) По представлению Комиссии ревизоров Генеральная Ассамблея должна назначать имеющее соответствующую квалификацию лицо в качестве Генерального ревизора Организации Объединенных Наций, который будет отвечать за проведение ревизии в Организации Объединенных Наций. Генеральный ревизор и его персонал будут полностью независимы от Администрации и будут представлять Генеральной Ассамблее доклады через расширенную Комиссию ревизоров в соответствии с планом и бюджетом, одобренными Комиссией, и в соответствии с самыми высокими современными стандартами проведения ревизий.

с) Генеральный ревизор должен быть наделен ответственностью набирать ревизионный персонал из всех регионов мира, уделяя должное внимание опыту и компетентности, а также другим руководящим принципам, которые могут быть установлены Комиссией ревизоров.

д) Системный подход к проведению ревизии должен постепенно расширяться, с тем чтобы включать в себя оценку того, насколько системы способствуют экономичному, эффективному и действенному использованию ресурсов Организации Объединенных Наций. Усилия Генерального ревизора и Объединенной инспекционной группы соответственно в области эффективности программ должны координироваться расширенной Комиссией ревизоров.

В нижеследующих пунктах более подробно излагаются доводы, лежащие в основе этих четырех важных инициатив.

9. Численный состав Комиссии ревизоров не менялся с момента ее создания, хотя число членов Организации Объединенных Наций фактически утроилось. Комиссию можно было бы расширить, если бы при этом роль Комиссии стала бы заключаться не в проведении ревизий, а в проведении обзоров ревизий от имени Генеральной Ассамблеи.

/...

Именно таким образом можно добиться значительного улучшения в деле рассмотрения в Организации Объединенных Наций докладов о проведении ревизий. Если бы Комиссия ревизоров стала представительным ревизионным комитетом, то у Генеральной Ассамблеи была бы уверенность в том, что ревизии планируются и координируются, а доклады рассматриваются соответствующей группой экспертов по вопросам проведения ревизии и отчетности. Это позволило бы ККАБВ, который действует в этом качестве вследствие отсутствия ревизионного комитета, полностью уделить внимание своей роли в качестве комитета экспертов по бюджетным вопросам. Такое коренное изменение роли Комиссии ревизоров необходимо для успешного осуществления других улучшений, предложенных в отношении системы внешней ревизии.

10. Если бы Комиссия ревизоров была расширена, то она могла бы стать наиболее эффективным ревизионным комитетом Организации Объединенных Наций. Фактические ревизионные функции должны распределяться иначе, что позволило бы проводить комплексную ревизию на самом высоком уровне. На должность Генерального ревизора Организации Объединенных Наций следует назначить выдающуюся личность, обладающую соответствующей квалификацией и опытом. В этом качестве Генеральный ревизор будет полностью отвечать и отчитываться за проведение ревизий, в том числе за обеспечение руководства в деле применения и разработки современных методов ревизии. Генеральному ревизору потребуются соответствующие полномочия для выполнения этих функций.

11. Члены Комиссии ревизоров, как правило, представляют персонал, проводящий ревизию в Организации Объединенных Наций. Это является для них значительным бременем, поскольку отвлекает столь необходимые скудные ресурсы от проведения их национальных ревизий и, тем самым, ограничивает способность многих членов предлагать свои услуги в качестве членов Комиссии. Однако это также предоставляет персоналу национальных ревизионных служб неоценимую возможность приобрести опыт работы с другими методами и процедурами ревизий. Это оказывает положительное влияние и обогащает их в плане профессиональной подготовки и развития. Предлагаемая роль ревизионного комитета освобождает членов Комиссии от обязанностей предоставлять значительные кадровые ресурсы, однако по-прежнему позволит им выдвигать кандидатов на ревизионные должности на всех уровнях.

12. Кроме того, такое изменение традиционной структуры персонала, проводящего ревизию в Организации Объединенных Наций создаст уникальную возможность внедрения новой и многообещающей программы подготовки и продвижения по службе персонала национальных ревизионных служб на всемирной основе. Персонал Генерального ревизора

/...

будет состоять из опытных международных ревизоров, а также другого персонала, выделенного национальными ревизионными службами. Таким образом, ревизия в Организации Объединенных Наций могла бы выполняться самыми квалифицированными имеющимися ревизорами, а большее число государств-членов могло бы участвовать в этом процессе путем предоставления кандидатов из собственных национальных служб.

13. Этот доклад был рассмотрен Комиссией на ее заседании в июне 1979 года. Было решено, что содержащиеся в докладе рекомендации поднимают вопросы, которые должны быть доведены через национальные делегации до сведения Генеральной Ассамблеи, и что Канада может предпринять в этом отношении любую инициативу, которую она пожелает.

14. В соответствии с этим, делегация Канады представила на рассмотрение Пятого комитета настоящий документ, основанный на специальном докладе. Потребуется многое для того, чтобы описанные выше предложения, если они будут приняты, обеспечили для Организации Объединенных Наций - одной из наиболее важных организаций в мире - возможность проводить ревизии на уровне, соответствующем ее положению и престижу. Они могли бы также обеспечить представительность Комиссии, поскольку большее число государств-членов могло бы участвовать в процессе проведения ревизий. Пятому комитету надлежит решить, какое решение по этому вопросу может быть принято в ходе тридцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.
