



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 July 2006
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункты 46 и 120 повестки дня

**Комплексное и скоординированное осуществление
решений крупных конференций и встреч на высшем
уровне Организации Объединенных Наций
в экономической, социальной и смежных областях
и последующая деятельность в связи с ними**

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

**Осуществление решений, изложенных в Итоговом
документе Всемирного саммита 2005 года
и предусматривающих принятие мер Генеральным
секретарем**

**Всесторонний обзор механизмов управления и надзора
в Организации Объединенных Наций, ее фондах,
программах и специализированных учреждениях**

Доклад Генерального секретаря

Добавление

Доклад независимого Руководящего комитета

Том IV

**Надзор: существующая практика Организации Объединенных Наций,
анализ пробелов и рекомендации**

Том V

Обзор Управления служб внутреннего надзора



Организация Объединенных Наций

**Всесторонний обзор механизмов управления и надзора
в Организации Объединенных Наций, ее фондах,
программах и специализированных учреждениях**

Том IV

**Надзор: существующая практика Организации
Объединенных Наций, анализ пробелов и рекомендации**

Июнь 2006 года

Содержание

	<i>Стр.</i>
Надзор: существующая практика Организации Объединенных Наций, анализ пробелов и рекомендации	4
4.1 Введение	4
4.2 Резюме выводов по результатам анализа пробелов в Организации Объединенных Наций (этап 1)	5
4.3 Основные рекомендации в отношении выборочных организаций системы Организации Объединенных Наций (этап 2)	7
Дополнения	
4.4 Дополнение 1: Анализ пробелов в сопоставлении с принципами благого управления и надзора — надзор	17
4.5 Дополнение 2: Пробелы и рекомендации в отношении выборочных организаций — надзор	26
4.6 Дополнение 3: Круг ведения — Комитет по ревизии	61

Надзор: существующая практика Организации Объединенных Наций, анализ пробелов и рекомендации

4.1 Введение

1. Том IV Всестороннего обзора механизмов управления и надзора в Организации Объединенных Наций, ее фондах, программах и специализированных учреждениях содержит следующее:

- **Резюме выводов по результатам анализа пробелов в области надзора в Организации Объединенных Наций (этап 1).** В рамках анализа пробелов нынешняя практика Организации Объединенных Наций в сфере надзора сопоставляется с принципами благого управления и надзора, изложенными в томе II.
- **Основные рекомендации в области надзора в отношении выборочных организаций системы Организации Объединенных Наций (этап 2).** В отношении каждой из пяти организаций системы Организации Объединенных Наций, включенных в этап 2, был подготовлен анализ каждого пробела на этапе 1. Этот анализ включал в себя обзор каждой организации в целях выяснения того, занимается ли каждая организация устранением этих пробелов. Были составлены рекомендации в отношении устранения каждого пробела в сфере надзора с указанием соответствующих затрат и выгод.

Как было отмечено в томе I, принципы управления и надзора являются взаимозависимыми, и более эффективное управление и надзор обеспечиваются за счет коллективного применения этих принципов. Изложенные в настоящем документе индивидуальные рекомендации являются частью согласованного свода рекомендаций, в основе которых лежит рекомендованный Кодекс управления Организации Объединенных Наций, вытекающий из принципов благого управления и надзора. Принятие согласованного свода рекомендаций поможет обеспечить внедрение в Организации Объединенных Наций передовой практики в области управления и надзора. Поэтому этот свод рекомендаций должен приниматься в комплексе.

- **Анализ нынешней практики и пробелов в области надзора Организации Объединенных Наций,** содержащийся в дополнениях к настоящему тому и проведенный на этапе 1, а также информацию о конкретных пробелах и рекомендации по каждой из пяти выборочных организаций системы Организации Объединенных Наций, подготовленные на этапе 2. Этими пятью организациями являются: Секретариат Организации Объединенных Наций, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управление Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Международная организация гражданской авиации (ИКАО).

2. Выводы, рекомендации и аналитические выкладки в настоящем томе охватывают **только принцип надзора**, который обозначен цифрой 6: ревизия,

управление рисками и соблюдение. Принципы управления, т.е. принципы 1–5, изложены в аналогичной форме в томе III.

4.2 Резюме выводов по результатам анализа пробелов в Организации Объединенных Наций (этап 1)

4.2.1 Надзор: ревизия, управление рисками и соблюдение

3. Вводное примечание: просьба иметь в виду, что настоящий раздел касается выводов в отношении анализа пробелов в нынешней практике Организации Объединенных Наций в сфере надзора в сопоставлении с принципами благого управления и надзора. Речь идет о своде замечаний, которые совсем не обязательно подразумевают какую-либо рекомендацию. Конкретные рекомендации изложены в последующем разделе.

4. **Ревизионные комитеты либо не существуют, либо не являются полностью эффективными.** Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций создали ревизионные комитеты, однако эта практика не является еще широко распространенной в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея постановила создать Независимый консультативный комитет по ревизии Организации Объединенных Наций (НККР). В тех организациях, где ревизионные комитеты созданы, их эффективность является весьма различной. Есть различия в формальных минимальных квалификационных требованиях, предъявляемых к членам комитетов, и в уровне требуемой независимости этих членов от административного руководства. Существуют также различия в уровне полномочий комитетов в отношении отчетности, бюджета и отбора и увольнения руководителя подразделения, занимающегося внутренней ревизией.

5. **Эффективность подразделений внутренней ревизии.** Организации системы Организации Объединенных Наций разнятся по степени независимости внутренней ревизии. В некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций внутренняя ревизия не является полностью независимой от руководства (проверяемой стороны), в том что касается ее бюджета, планов проведения ревизии и/или отчетности. В соответствии с многими видами передовой практики эти процессы должны осуществляться параллельно с деятельностью независимого ревизионного комитета. Эффективность также бывает разной, поскольку некоторые подразделения внутренней ревизии являются значительно более продвинутыми в плане осуществления планирования с использованием компьютерных средств и учетом факторов риска. Кроме того, из-за отсутствия полной независимости от руководства и наличия бюджетных ограничений некоторые ревизионные службы недоукомплектованы.

6. В случае с Управлением служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН) недавно предъявленное требование, согласно которому оно должно докладывать непосредственно Генеральной Ассамблее, способствует формированию представления о том, что УСВН является подразделением внешней, а не внутренней ревизии. В результате это порождает дополнительную и ненужную напряженность в отношениях между УСВН и административным руководством.

7. **Эффективность внутренней ревизии ослабляется также из-за того, что она объединена с другими функциями.** Функция внутренней ревизии, как правило, объединяется с другими надзорными функциями, такими, как проведение расследований, составление оценок и оказание консультативных услуг. В тех случаях, когда это имеет место, велика вероятность ослабления сфокусированности и эффективности функции внутренней ревизии. Если говорить конкретно о Секретариате Организации Объединенных Наций, то в результате объединения четырех этих функций произошло ослабление каждой из них из-за неправильного понимания или двусмысленного толкования отдельных функций УСВН и того, как они могут соотноситься друг с другом. Например, сотрудники УСВН Организации Объединенных Наций, занимающиеся внутренней ревизией, нередко воспринимаются как «первопроходцы» их коллегам, занимающимся проведением расследований. Вместе с тем следует отметить, что полное разделение функций внутренней ревизии и других надзорных функций может быть более труднодостижимым или неуместным в случае менее крупных организаций системы Организации Объединенных Наций, где подразделения внутренней ревизии и другие надзорные подразделения могут быть независимыми, но относительно небольшими и функционирующими достаточно эффективно.

8. **Некоторые изъяны в процедурах назначения внешних ревизоров.** Во многих организациях системы Организации Объединенных Наций процесс назначения внешних ревизоров, как представляется, является эффективным и обеспечивает разумный уровень ротации. В некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций процедуры отбора и ротации внешних ревизоров являются недостаточно транспарентными. В некоторых случаях обусловливаемое этим отсутствие ротации может подрывать или восприниматься как подрывающие принцип независимости внешнего ревизора. Кроме того, степень отчетности внешних ревизоров перед организациями может быть недостаточной из-за того, что обстоятельные официальные отчеты по финансовым ведомостям за двухгодичный период представляются лишь раз в два года, а во внебюджетные годы официальные отчеты руководящим органам не представляются.

9. **Отсутствие у административного руководства четкой обязанности осуществлять управление рисками и внутренний контроль.** Во всех пяти организациях системы Организации Объединенных Наций, в которых был осуществлен обзор, эффективное управление рисками находится в стадии становления. Кроме того, существующая практика управления рисками еще не стала частью административно-управленческих процессов. В организациях, как правило, отсутствует эффективная общеорганизационная система управления рисками, которая на постоянной основе выявляла бы риски и управляла ими. Отсутствие такой системы затрудняет также решение стоящей перед каждым руководящим органом задачи установления надлежащего баланса между рисками и оперативной деятельностью.

10. Вследствие этого нет четко закрепленного понимания того, кто в системе Организации Объединенных Наций отвечает за разработку и применение механизмов внутреннего контроля. Это нередко приводит к снижению степени признания и эффективности рекомендаций внутренних ревизоров. Передавая практика однозначно свидетельствует не только о том, что внутренний контроль является обязанностью административного руководства, но и о том, что

руководство должно официально отчитываться перед руководящим органом по вопросу об эффективности существующих механизмов внутреннего контроля. В настоящее время этого нет ни в одной организации системы Организации Объединенных Наций, однако это считается сейчас одним из новых видов передовой практики в деятельности международных учреждений.

11. **Надзор за осуществлением межучрежденческих программ нередко является неэффективным.** Хотя межучрежденческие программы являются весьма распространенными и в некоторых случаях таковыми являются одни из самых крупных и сложных программ в Организации Объединенных Наций, нет четко установленных процедур их внутренней ревизии или надзора за ними. Весьма распространены случаи, когда каждая участвующая организация просто осуществляет обзор своей части программы, вместо того чтобы всем участвующим организациям договариваться о комплексной и всесторонней внутренней ревизии или оценке программы.

4.3 Основные рекомендации в отношении выборочных организаций системы Организации Объединенных Наций (этап 2)

4.3.1 Организация Объединенных Наций

4.3.1.1 Рекомендация 1 в отношении надзора

Внедрить последовательную общеорганизационную систему управления рисками

12. Деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций часто сопряжена с высокой степенью риска, и эти риски возрастают в силу сложности и расширения сферы действия мандатов Организации Объединенных Наций. Кроме того, эти риски не всегда очевидны, поскольку осуществлением мандатов занимаются многочисленные организации — как входящие, так и не входящие в систему Организации Объединенных Наций. Поэтому важнейшее значение имеет применение к процессу принятия решений, связанных с управлением, и мер по снижению рисков системного подхода, основанного на учете факторов риска.

13. В настоящем докладе отмечается, что руководство Организации Объединенных Наций не всегда берет на себя всю полноту ответственности за осуществление внутреннего контроля, который является одним из факторов, способствующих общеорганизационному управлению рисками. Отмечается, что сейчас некоторая ответственность за обеспечение эффективности и целостности механизмов внутреннего контроля возлагается на внутреннюю и/или внешнюю ревизию, а не на руководство, которое в конечном счете должно быть подотчетным. В результате гораздо труднее, особенно для внутренних ревизоров, способствовать совершенствованию механизмов внутреннего контроля, когда не всегда обеспечивается подотчетность руководства. Несмотря на то, что в некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций есть определенные многообещающие сдвиги в плане создания потенциала в области управления рисками, для сформировавшейся в Организации Объединенных Наций культуры пока еще не характерно наличие стратегической увязки

управления рисками с ответственностью за осуществление внутреннего контроля.

14. В отсутствие эффективной общеорганизационной системы управления рисками Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) и Пятому комитету трудно удостовериться в том, что управление рисками осуществляется эффективно, поскольку административное руководство формально не обязано отчитываться о внутреннем контроле, управлении рисками и соблюдении правил и стандартов учета Организации Объединенных Наций.

15. Руководству следует транспарентно осуществлять управление и отслеживать риски, что должно оказывать важное влияние на деятельность надзорных органов (например, механизмов внутреннего контроля), а также на стратегию и распределение бюджетных средств организации, независимо от функции ревизии, заключающейся в подтверждении достоверности представленной информации. Такое управление рисками сосредоточено на внутренних рисках, и оно является необходимым компонентом общеорганизационного управления рисками. Кроме того, оно способствует расширению возможностей принимать решения в ответ на выявленные риски в случае сложных оперативных мандатов Организации Объединенных Наций, которые нередко разрабатываются и осуществляются в трудных условиях.

16. В силу уникального мандата Организации Объединенных Наций и сложности ее программ, которые нередко осуществляются совместно с различными внешними партнерами, административному руководству следует внедрить последовательную общеорганизационную систему управления рисками. Эта система внедрялась бы в рамках общего комплекса широких мер, которые могут быть специально разработаны для удовлетворения уникальных потребностей каждой организации системы Организации Объединенных Наций, в результате чего было бы обеспечено создание потенциала в области управления рисками в качестве инструмента управления. Такая система включала бы в себя следующие основные компоненты:

- разработку общеорганизационной системы управления рисками (ОСУР);
- детализацию целей и основных рисков, установление приоритетности рисков и определение мер в ответ на выявление рисков и механизмов контроля;
- создание центральной организационной структуры для общеорганизационной системы управления рисками в составе штатных специалистов по управлению рисками, основные функции которых заключались бы в определении рисков и их учете в линейном руководстве, налаживании управления рисками в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, оказании помощи в выявлении и координации межфункциональных рисков и создании центральной базы данных о рисках;
- включение управления рисками в процессы и процедуры посредством разработки методологии управления рисками и их оценки;
- представление периодических докладов об общеорганизационной системе управления рисками НККР; и

- представление административным руководством периодических докладов о системе управления рисками и процессе управления рисками в рамках ежегодного отчета руководства.

4.3.1.2 Рекомендация 2 в отношении надзора

Возложить на административное руководство ответственность за осуществление внутреннего контроля и отчетность в отношении эффективности внутреннего контроля

17. Создание и поддержание механизмов внутреннего контроля имеют принципиально важное значение для обеспечения благого управления и надзора, поскольку эффективный внутренний контроль дает руководству и руководящему органу разумные гарантии сохранности активов. Внутренний контроль представляет собой сочетание процессов, осуществляемых руководящим органом, руководством и персоналом той или иной организации и разработанных для обеспечения практических гарантий достижения целей в следующих областях:

- действенность и эффективность операции;
- надежность финансовой отчетности;
- соблюдение применимых законов и правил и положений Организации Объединенных Наций.

18. В (изложенном выше) определении признается, что система внутреннего контроля выходит за рамки тех вопросов, которые касаются непосредственно функций департаментов, занимающихся учетом и финансами, подпадает под широко признанные определения внутреннего контроля. Руководство должно на ежегодной или двухгодичной основе отчитываться по вопросу о внутреннем контроле в рамках представления Генеральной Ассамблее своих регулярных окончательных финансовых отчетов. Это обеспечит регулярное представление руководством отчетов, что окажет позитивное влияние на качество внутреннего контроля в организации и эффективность внутренней и внешней ревизии и будет способствовать улучшению связей между руководством и руководящим органом.

4.3.1.3 Рекомендация 3 в отношении надзора

Осуществить резолюцию Генеральной Ассамблеи о создании Независимого консультативного комитета по ревизии (НККР)

19. Надлежащим образом сформированный ревизионный комитет является важным элементом усилий по обеспечению независимости и эффективности внутренней и внешней ревизии в любой крупной организации. В своей резолюции 60/248 от 1 февраля 2006 года Генеральная Ассамблея постановила «создать Независимый консультативный комитет по ревизии для оказания Генеральной Ассамблее помощи в выполнении ее надзорных функций» и просила «Генерального секретаря предложить для него круг ведения, обеспечить согласованность с результатами осуществляемого обзора системы надзора и представить Ассамблее в ходе второй части ее возобновленной шестидесятой сессии доклад о соответствующих потребностях в ресурсах». В настоящем докладе полностью поддерживается идея создания

такого комитета и рекомендуется ее скорейшая реализация. В соответствии с этой резолюцией Секретариат Организации Объединенных Наций подготовил проект круга ведения НККР, приводимый в документе A/60/568. Этот круг ведения был пересмотрен и обновлен в рамках настоящего обзора с учетом новых видов внешней передовой практики, и его обновленный вариант приводится в приложении 3. Основные предлагаемые изменения заключаются в следующем:

- Комитет состоит из десяти членов (а не «пяти или семи»);
- каждые три года половина членского состава Комитета (т.е. пять членов) будут уходить в отставку и будут назначаться пять новых членов (в предыдущем круге ведения этот момент не уточнялся, а просто говорилось, что «новые назначения в состав Комитета производятся в таком же порядке»);
- Комитет будет работать на основе постоянной повестки дня и докладов, вытекающих из обновленного круга ведения, например обновленного реестра рисков и докладов о ходе проведения внутренней и внешней ревизии;
- он будет обеспечивать эффективность резервных планов финансовой системы на случай сбоя, мошенничества или злоупотреблений;
- он будет запрашивать необходимые управленческие данные и доклады, в предоставлении которых не может быть необоснованного отказа, чтобы своевременно и эффективно осуществлять свою деятельность;
- ввиду их независимого статуса члены НККР будут получать вознаграждение от Организации Объединенных Наций за то время, в течение которого они выполняли свои обязанности членов Комитета;
- срок полномочий будет ограничен максимальным шестилетним сроком (а не «одним трехгодичным»);
- в отношении функции УСВН по координации межучрежденческой деятельности, ответственность за которую несет Генеральный секретарь, Комитет будет уполномочен запрашивать информацию обо всех поднадзорных мероприятиях, связанных с межучрежденческой деятельностью, для оказания содействия в выполнении его функций;
- Генеральный секретарь будет выдвигать кандидатуры отдельных лиц для работы в составе НККР, каждый из которых будет отвечать по крайней мере трем из тех критериев, которые изложены в обновленном круге ведения (а не «одному или более»), в том числе по крайней мере одного члена, который является квалифицированным бухгалтером или аудитором.

20. Этот пересмотренный круг ведения должен быть воплощен в рекомендованном Генеральной Ассамблеей НККР и, кроме того, предложен другим организациям Организации Объединенных Наций в качестве модели для их собственных ревизионных комитетов в целях совершенствования деятельности их существующих ревизионных комитетов или в качестве основы для создания новых ревизионных комитетов. Признается, что в некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций продуманная реализация идеи

создания полностью независимого и технически компетентного ревизионного комитета может быть обеспечена после первоначального (но не исключительного) участия ключевых членов руководства. В системе Организации Объединенных Наций есть ревизионные комитеты, которые были учреждены именно таким образом.

21. В связи с созданием НККР во избежание дублирования или путаницы следует дополнительно рассмотреть вопрос о том, как это повлияет на нынешнюю работу и функции ККАБВ и Пятого комитета применительно к вопросам ревизии. **В отношении Секретариата Организации Объединенных Наций в настоящем докладе рекомендуется, чтобы бюджет УСВН и внешних ревизоров представлялся Пятому комитету через НККР, что тем самым особо освобождало бы ККАБВ от его консультативной функции в этом вопросе.**

4.3.1.4 Рекомендация 4 в отношении надзора

Объединенную инспекционную группу (ОИГ) следует упразднить

22. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) играет надзорную роль в системе Организации Объединенных Наций. Исторически ОИГ играла в рамках системы роль инспектора с далеко идущими полномочиями в отношении проведения расследований в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Однако недавно Генеральная Ассамблея ограничила мандат ОИГ, сфокусировав его на совершенствовании руководства, выдвинула требование о коллективном утверждении плана ее работы. Хотя сфера действия мандата ОИГ является чрезвычайно широкой, различные руководящие органы в системе Организации Объединенных Наций не осуществляют непосредственного надзора за деятельностью ОИГ, и ОИГ напрямую никому из них не подотчетна. Способность проводить общесистемные ревизии или инспекции имеет важное значение, однако в интересах эффективности ее следует явно подкреплять ответственностью перед руководящими органами. В ходе нынешнего обзора были выявлены некоторые серьезные проблемы, связанные с ролью ОИГ.

23. Было отмечено, что постоянно возникают вопросы в отношении методов, процедур, возможностей, производительности и качества работы ОИГ, а также выражается озабоченность по поводу независимости, технической квалификации и профессиональных стандартов ОИГ. Хотя ОИГ стремится конструктивно отвечать на эти вопросы, руководящие органы, получающие доклады ОИГ, не всегда выполняют вынесенные ею рекомендации, в связи с чем в свою очередь возникают вопросы относительно выгод от работы ОИГ.

24. В контексте внедрения в рамках системы Организации Объединенных Наций эффективной и всеобъемлющей системы надзора ОИГ может дублировать деятельность существующих надзорных механизмов. Можно утверждать, что ОИГ не было бы места, если бы надзорные функции каждой организации системы Организации Объединенных Наций, включая ревизию, проведение расследований и подготовку оценок, осуществлялись эффективным образом в соответствии с принципами управления и, что более важно, полностью координировались с межучрежденческими программами. Рекомендации, излагаемые в рамках настоящего обзора, в своей совокупности направлены на устранение пробелов в осуществлении надзорных функций.

25. Решение Генеральной Ассамблеи сосредоточить деятельность ОИГ на выявлении способов повышения эффективности руководства и обеспечения оптимального использования имеющихся ресурсов указывает на то, что эта роль больше связана с изучением и усвоением информации, а не с надзором. Такая роль обычно является частью мандата административного руководства.

26. С учетом предлагаемого в рамках настоящего обзора свода рекомендаций в отношении укрепления надзора нынешний мандат ОИГ рекомендуется прекратить. Вопросы ревизии и инспекции в масштабах системы Организации Объединенных Наций или в отношении межучрежденческих программ должны охватываться общими и скоординированными ресурсами УСВН, а вопросы межведомственных исследований должны охватываться административным руководством, возможно, посредством Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР).

4.3.1.5 Рекомендация 5 в отношении надзора

Установить новые стандарты надзора за осуществлением межучрежденческих программ

27. Надзор за осуществлением программ, которые финансируются и осуществляются совместно рядом организаций, требует к себе особого внимания. Надзор за осуществлением таких программ, как правило, осуществляется межучрежденческим комитетом на уровне старшего руководства. Однако такая структура программы часто не обеспечивает осуществления комплексного надзора, и участвующие организации проводят собственную ревизию и оценку своей части программы. Такой надзор нередко приводит к дублированию, и поэтому он является неэффективным. Кроме того, такая модель надзора не дает никаких гарантий того, что учитываются основные риски для эффективности программ. **В отношении всех таких программ рекомендуется внедрить комплексную систему управления рисками, а ревизии и оценки осуществлять одной организацией на комплексной основе в интересах всех участвующих организаций с использованием, в случае необходимости, надлежащих ресурсов УСВН или ресурсов внутренней ревизии других организаций системы Организации Объединенных Наций.**

28. Дополнительные рекомендации в отношении внутренней ревизии и иного надзора в рамках УСВН Организации Объединенных Наций, см. параллельный доклад по УСВН Организации Объединенных Наций (том V).

4.3.2 Другие выборочные организации системы Организации Объединенных Наций на этапе 2

29. Некоторые рекомендации, разработанные конкретно для Организации Объединенных Наций, в той или иной степени применимы к другим четырем организациям, перечисленным в подробном обзоре, который был проведен на этапе 2. Всеобъемлющие и эффективные общеорганизационные системы управления рисками в полной мере не внедрены ни в одной из этих организаций системы Организации Объединенных Наций, хотя ПРООН, ЮНИСЕФ и УВКБ внедрением этих концепций уже занимаются. Две рекомендации в отношении надзорной деятельности в рамках системы и надзора за осуществлением межучрежденческих программ также применимы к четырем другим выбо-

рочным организациям и, в частности, к ПРООН, УВКБ и ЮНИСЕФ, которые обладают наиболее важными портфелями программ в системе Организации Объединенных Наций.

30. Рекомендация в отношении создания НККР касается также ИКАО, в которой ревизионный комитет в настоящее время пока отсутствует. В ПРООН и ЮНИСЕФ существуют исполнительные ревизионные комитеты, а в УВКБ есть надзорный комитет. Оба вида комитетов способствуют обеспечению большей независимости и эффективности внутренней ревизии, однако каждый из них можно усилить в соответствии с пересмотренным кругом ведения НККР с точки зрения порядка их подчинения, функций, процедур и положений, касающихся независимости членов. Эти аспекты охвачены в рекомендациях 6, 7 и 8, которые излагаются ниже.

4.3.2.1 Рекомендация 6 в отношении надзора

Создать ревизионный комитет для ИКАО и усилить оперативную независимость подразделений внутренней ревизии УВКБ, ПРООН и ЮНИСЕФ

31. Как уже отмечалось, в ИКАО следует создать ревизионный комитет. Это следует сделать, используя в качестве образца последний вариант круга ведения НККР Организации Объединенных Наций.

32. Эффективный надзор зависит как от функции внутренней ревизии, так и от независимого функционирования ревизионного комитета. **УВКБ имеет надзорный комитет в качестве органа управления, в связи с чем рекомендуется усилить его независимость путем включения в его состав в качестве членов независимых экспертов со стороны и увеличением со временем их доли, с тем чтобы в конечном счете обеспечить полную независимость всех его членов. Во-вторых, и применительно к ЮНИСЕФ и ПРООН следует принять меры по обеспечению того, что ревизионные комитеты отчитывались непосредственно перед руководящим органом, а не перед административным руководством. Настоящие рекомендации призваны обеспечить, чтобы вопросы отчетности и бюджетных ассигнований на цели внутреннего надзора, а также вопросы найма/увольнения руководителя подразделения внутреннего надзора входили бы в круг ведения ревизионного комитета и не зависели от административного руководства.**

4.3.2.2 Рекомендация 7 в отношении надзора

Уточнить функции надзорного комитета УВКБ, предусмотрев общие функции в отношении внутренней ревизии, проведения расследований и оценки

33. В рамках УВКБ надзорный комитет отвечает за выполнение трех ключевых надзорных функций, заключающихся в осуществлении внутренней ревизии, проведении расследований и подготовке оценок. В свете предыдущей рекомендации независимый ревизионный комитет должен обеспечивать руководство в отношении лишь функций внутренней и внешней ревизии. Подразделения, занимающиеся подготовкой оценок и проведением расследований, должны подчиняться административному руководству (в соответствии с рекомендациями, изложенными в докладе по УСВН Организации Объединенных

Наций), хотя и с гарантированной независимостью и с эффективной подотчетностью руководящим органам.

4.3.3 Расходы

34. В надлежащих случаях были оценены дополнительные расходы, обусловливаемые выполнением вышеуказанных рекомендаций в отношении надзора, в разбивке на единовременные расходы, связанные с внедрением системы, и ежегодные регулярные расходы. Эти прямые дополнительные расходы влекут за собой изменения в процессах административного руководства, включая следующее:

- внедрение эффективной общеорганизационной системы управления рисками потребует укрепления существующих контрольных функций и может потребовать более широкого использования экспертов со стороны [порядка 20,8 млн. долл. США в виде единовременных нерегулярных расходов и 4,4 млн. долл. США в виде регулярных расходов по каждой выборочной организации];
- создание независимых ревизионных комитетов повлечет за собой расходы, связанные с выплатой вознаграждения, покрытием путевых расходов, связанных с посещением совещаний, и выплатой суточных членам [порядка 0,1 млн. долл. США в виде единовременных нерегулярных расходов и 1,4 млн. долл. США в виде регулярных расходов Секретариата];
- рекомендация в отношении координации деятельности в масштабах системы приведет к ежегодной экономии средств в размере 4,9 млн. долл. США благодаря потенциальному упразднению ОИГ. Какую-то часть этих ресурсов можно было бы перенаправить на финансирование группы советников, оказывающих помощь Генеральному секретарю в его роли Председателя КСР;
- рекомендация в отношении надзора за осуществлением межучрежденческих программ, вероятно, приведет к созданию более эффективной коллективной системы надзора, однако это потребует разработки четких процедур возмещения расходов в целях обеспечения того, чтобы они правильно распределялись между участвующими учреждениями;
- другие рекомендации о создании ревизионных комитетов и повышении эффективности и независимости функций внутренней ревизии, касающиеся конкретных организаций системы Организации Объединенных Наций, повлекут за собой расходы, связанные с выплатой вознаграждения, покрытием путевых расходов в связи с посещением совещаний и суточных для членов [порядка 0,2 млн. долл. США в виде периодических расходов].

35. В нижеследующей таблице приводятся единовременные непериодические расходы и периодические расходы, связанные с выполнением рекомендаций в отношении надзора. Регулярные расходы представлены в расчете на один год. Следует подчеркнуть, что эти рекомендации и связанные с ними дополнительные расходы, наряду с теми, которые приведены в томе III, составляют комплексный пакет мер и должны осуществляться как единое целое.

Сметные расходы на выполнение рекомендаций в отношении надзора

Рекомендации	Сметные расходы (в млн. долл. США)		Предполагаемая экономия (в млн. долл. США)
	Единовременные расходы	Регулярные расходы	
Внедрить последовательную общеорганизационную систему управления рисками и возложить на административное руководство ответственность за осуществление внутреннего контроля и отчетность в отношении эффективности внутреннего контроля (4.3.1.1 и 4.3.1.2)	20,800	4,400	0
Осуществить резолюцию Генеральной Ассамблеи о создании Независимого консультативного комитета по ревизии (НККР) (4.3.1.3)	0,100	1,400	0
Объединенную инспекционную группу (ОИГ) следует упразднить (4.3.1.4)	0	0	4,900
Установить новые стандарты надзора за осуществлением межучрежденческих программ (4.3.1.5)	0	0	0
Создать ревизионный комитет и усилить оперативную независимость подразделений внутренней ревизии (4.3.2.1)	0	0,200	0
Уточнить функции надзорного комитета УВКБ (4.3.2.2)	0	0	0

36. Обеспечение последовательной деятельности компетентных и эффективных ревизионных комитетов наряду с совершенствованием надзора за межучрежденческой деятельностью и другие изменения приведут к значительному усилению надзора в рамках системы Организации Объединенных Наций. Помимо этого, дополнительные инвестиции во внедрение эффективных процессов управления рисками и обеспечение большей подотчетности руководства в вопросах внутреннего контроля обеспечат наличие устойчивых рамок в долгосрочном плане.

4.3.4 Планирование деятельности по осуществлению

37. После утверждения свода согласованных друг с другом рекомендаций идею создания ревизионных комитетов можно было бы осуществить на одной ежегодной сессии Генеральной Ассамблеи. Это же относится и к реорганизации системы надзора. На осуществление рекомендаций в отношении внедрения систем управления рисками, внутреннего контроля и межучрежденческого надзора уйдет больше времени. Накопленный опыт говорит о том, что внедрения основных систем и обеспечения информированности можно добиться в течение одного бюджетного периода, однако существует вероятность того, что для полного внедрения этой практики в практику управления и надзора Организации Объединенных Наций потребуется два бюджетных периода.

38. Получившие широкую огласку сбои в системах надзора ударили по авторитету и репутации Организации Объединенных Наций. Сообщения о подоб-

ных сбоях, правда в меньшей степени, появлялись и в отношении других организаций системы Организации Объединенных Наций. Хотя в рамках настоящего обзора не предпринимается попытки увязать выявленные пробелы с конкретными инцидентами, в нем предлагаются изменения, направленные на наделение руководства более четкой ответственностью за осуществление внутреннего контроля, внедрение более эффективных систем управления рисками и усиление независимости и потенциала подразделений внутренней ревизии. В своей совокупности эти рекомендации помогут в значительной степени улучшить гарантии и расширить возможности административного руководства и руководящих органов эффективно осуществлять управление и надзор.

Дополнения

4.4 Дополнение 1

Анализ пробелов в сопоставлении с принципами благого управления и надзора — надзор

6. Надзор — ревизионная деятельность, управление рисками и соблюдение

6.1 На руководящий орган возложена конечная ответственность за то, чтобы удостовериться, что руководство располагает **эффективной системой внутреннего контроля, управления рисками и соблюдения законов, положений и соответствующих стандартов учета**. Эти обязанности должны отражаться в заявлениях руководящего органа в годовом докладе организации с указанием того, как они выполнялись.

Принцип 6.1

Нынешняя практика Организации Объединенных Наций: в соответствии с принципом 6.1 на руководящий орган возложена ответственность за обеспечение того, чтобы руководство располагало эффективной системой внутреннего контроля. Создание такой системы влечет за собой более широкие последствия чем те, которые связаны с ревизионным комитетом, внутренней ревизией и внешней ревизией. Во многих организациях функция надзора включает в себя такую деятельность, как внутренняя ревизия, расследования, управление рисками и иногда оценка и наблюдение.

Пробелы: руководящие органы в самой разной степени осуществляют обзор систем внутреннего контроля, и когда такие системы существуют, такие обзоры, как правило, проводятся на единоразовой основе, а не систематически и ежегодно. Кроме того, для системы Организации Объединенных Наций нетипично, чтобы руководящий орган или административное руководство на ежегодной основе отчитывались по вопросу об эффективности систем внутреннего контроля. Отсутствие у руководства четкой ответственности за внутренний контроль может в значительной степени порождать неэффективность и трудности между руководством и внутренними ревизорами в отношении вопросов и рекомендации, касающихся контроля. Организации признают изъяны в тех элементах их системы, которые связаны с внутренним контролем, и объясняют их недостаточным финансированием и отсутствием консенсуса в отношении существующих рисков. В некоторых случаях имеет место недооценка членами руководящего органа или административным руководством технических аспектов надзора.

В масштабах Организации Объединенных Наций и в рамках фондов, программ и специализированных учреждений имеются пробелы в практике управления рисками. В большинстве организаций, в том числе в Секретариате, нет всеобъемлющей системы управления

рисками или последовательного процесса оценки рисков. Вместе с тем в рамках системы Организации Объединенных Наций растет осознание важности этого инструмента контроля, и некоторые организации готовятся к внедрению системы управления рисками.

Особый пробел замечен в некоторых специализированных учреждениях, где рекомендации в отношении ревизии не выполняются в достаточной мере, в некоторых случаях годами. В большинстве случаев объяснения невыполнения рекомендаций даются, и нередко такое объяснение заключается в том, что рекомендаций слишком много, учитывая численность персонала организации, или что рекомендации не являются полезными для этой организации. Особые проблемы порождают пробелы, возникающие в тех случаях, когда руководящий орган не выделяет достаточно средств на выполнение в полном объеме рекомендаций в отношении ревизии, вопреки рекомендациям административного руководства. До тех пор пока такие решения не будут приниматься и докладываться с четким указанием того, что руководящий орган удовлетворен системой надзора, они будут представлять собой несоблюдение этого принципа.

В большинстве случаев руководящие органы и административное руководство рассматривают такие функции, как оценка и наблюдение, в качестве компонентов системы надзора организации и в качестве инструмента управления. Результаты настоящего обзора свидетельствуют о том, что соответствующие подразделения не были на систематической основе обеспечены ресурсами и иногда не оправдывали ожидания руководящего органа и административного руководства. В ряде конкретных областей организации запрашивали разъяснения в отношении того, следует ли объединять ревизию и оценку в рамках одного функционального подразделения. Кроме того, запрашивались указания в отношении надлежащего укомплектования штатами различных надзорных органов.

В связи с межучрежденческим взаимодействием и деятельностью системных надзорных органов возникает два особых вида вопросов, вызывающих озабоченность. Система Организации Объединенных Наций на регулярной основе занимается осуществлением проектов с участием многих учреждений, таких, как иракский фонд и суданский фонд, однако в рамках таких проектов нет общего согласованного подхода к надзору, в том числе к ревизии. В других случаях межучрежденческие целевые фонды, как правило, не становятся предметом всесторонней комплексной ревизии. Тенденция, скорее, заключается в том, что каждое учреждение будет осуществлять ревизию своей части проекта или целевого фонда, в результате чего надзор сопряжен с явными рисками, а конкретный руководящий орган или административное руководство не несут конечной ответственности за осуществление надзора.

6.2 В состав **Ревизионного комитета** должны входить независимые эксперты, разбирающиеся в финансовых вопросах, хотя бы один из которых является квалифицированным бухгалтером и/или аудитором. Руководящий орган должен утвердить его членский состав и наделить его надлежащим кругом ведения.

Принцип 6.2

Нынешняя практика Организации Объединенных Наций: в принципе 6.2 отражена необходимость создания ревизионных комитетов в составе независимых экспертов со стороны, владеющих финансовыми вопросами, хотя бы один из которых является квалифицированным бухгалтером/аудитором со свежим и соответствующим опытом работы. В соответствии с этим принципом ревизионные комитеты в идеале должны существовать в Секретариате и в каждом фонде, программе и специализированном учреждении. Ревизионный комитет должен осуществлять надзор за всеми внутренними надзорными функциями, а также за внешней ревизией и утверждать решения о выборе и увольнении руководителя подразделения внутренней ревизии.

В целом ситуация с соблюдением в системе Организации Объединенных Наций находится на уровне ниже среднего, поскольку лишь меньшинство организаций в настоящее время имеют подлинно независимые ревизионные комитеты. Однако ситуация меняется и в целом в более позитивном направлении.

Говоря конкретно, лишь немногие из специализированных учреждений имеют ревизионные комитеты; ревизионные комитеты имеются в большинстве фондов и программ Организации Объединенных Наций, и после Всемирного саммита в сентябре 2005 года Генеральная Ассамблея приняла решение о создании НККР. Вместе с тем в системе Организации Объединенных Наций растет понимание необходимости создания ревизионных комитетов. Некоторые специализированные учреждения — в некоторых случаях совсем недавно — приступили к созданию ревизионных комитетов и до сих пор находятся в самом начале процесса усвоения принципов их функционирования.

Кроме того, разработан круг ведения НККР и дополнительные рекомендации. Изменения в круге ведения отражены в приложении 3. После того, как такой комитет будет создан, на уровне Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций будет устранен весьма существенный пробел.

Пробелы: к числу некоторых недостатков существующих ревизионных комитетов относятся отсутствие или недостаточное число независимых членов; отсутствие квалифицированных членов; и отсутствие независимого надзора за функцией внутренней ревизии. Некоторые специализированные учреждения ожидают результатов рассмотрения настоящего доклада, прежде чем они приступят к устранению этого пробела. Кроме того, созданию НККР будет предшествовать обзор круга его ведения в рамках настоящей оценки.

6.3 Профессиональное и компетентное подразделение внутренней ревизии должно подчиняться административному руководству, но независимо от этого должно быть подотчетно также руководящему органу через ревизионный комитет и должно быть наделено соответствующим кругом ведения или уставом, предусматривающим обязательное проведение регулярных проверок качества.

Принцип 6.3

Нынешняя практика Организации Объединенных Наций: принцип 6.3 касается независимости внутренней ревизии и необходимости иметь возможность всегда принимать независимые решения. Независимость следует толковать как применимую как к порядку подчинения, так и к отбору членов и руководителя внутренней ревизии.

Что касается профессионализма и компетентности подразделений внутренней ревизии, то в некоторых фондах, программах и специализированных учреждениях существуют подразделения внутренней ревизии, хорошо укомплектованные кадрами.

Что касается независимости по отношению к порядку подчинения, то в большинстве фондов и программ подразделения внутренней ревизии подотчетны административному руководству в том смысле, что они докладывают руководству о своих выводах, а руководство имеет возможность официально прокомментировать все выводы. Подразделения внутренней ревизии фондов и программ и некоторых специализированных учреждений имеют также возможность независимо докладывать их соответствующим руководящим органам посредством докладов административного руководства и делать это на ежегодной основе. Следует отметить, что административное руководство не должно оказывать влияние на содержание выводов ревизии в докладах, представляемых руководящему органу.

Что касается независимости в отборе руководителей подразделений внутренней ревизии, то УСВН являет собой пример соблюдения соответствующих положений. Руководитель УСВН отбирается и увольняется независимо от административного руководства, и в обоих случаях решения должны утверждаться Генеральной Ассамблеей. Ряд специализированных учреждений следует этой передовой практике и имеет аналогичную процедуру.

Проблемы: Разные специализированные учреждения по-разному соблюдают принципы, касающиеся передовой практики внутренней ревизии, главным образом в том, что касается наличия порядка подчинения и утверждения планов и ресурсов, которые не зависели бы от административного руководства. В одних случаях речь идет о весьма небольших операциях. В других случаях имеются соответствующие ресурсы и возможности для того, чтобы напрямую докладывать руководящим органам. В некоторых учреждениях административное руководство может осуществлять отбор и увольнение руководителя подразделения внутренней ревизии без консультации или санкции руководящего органа.

В фондах и программах независимость подразделений внутренней ревизии в определенных случаях может отсутствовать, когда административное руководство оказывает влияние на бюджет подразделения внутренней ревизии. Некоторые подразделения внутренней ревизии считаются недоукомплектованными и/или недостаточно оснащенными. В большинстве фондов и программ отсутствует также полностью независимый ревизионный комитет (как отмечается в принципе 6.2).

Был также проведен обзор деятельности УСВН Организации Объединенных Наций. Предварительные выводы в отношении независимости и структуры управления УСВН сводятся к следующему (см. том V: «Всесторонний обзор управления и надзора в системе Организации Объединенных Наций, ее фондах, программах и специализированных учреждениях: обзор деятельности Управления служб внутреннего надзора (УСВН)»):

Независимость

УСВН сталкивается с проблемами соблюдения этой части стандартов [международные стандарты профессиональной практики внутренней ревизии Института внутренних ревизоров] в нескольких важных моментах. Отмеченная в настоящем документе неспособность решить вопрос независимости не позволит УСВН эффективно выполнить ни одну из своих обязанностей, связанных с подтверждением достоверности информации. УСВН не отвечает этому стандарту в следующих важных аспектах:

Масштабы деятельности ограничены мандатами УСВН, которые позволяют ему осуществлять обзор деятельности Секретариата Организации Объединенных Наций (включая операции по поддержке мира) — при наличии просьбы — определяемых фондов и программ, но только лишь в том объеме, в каком УСВН заключило на основе переговоров с фондом или программой соглашение об оказании своих услуг. В ходе таких переговоров обсуждаются такие вопросы, как объем и уровень ресурсов, подлежащих выделению с учетом объема финансовых средств, которые в состоянии выделить на эти цели отдельный фонд или программа. Такой мандат ограничивает надзорную деятельность УСВН в двух важных моментах: а) он не дает УСВН возможности оценивать риски и механизмы контроля в ходе совместных операций, с участием ряда подразделений Организации Объединенных Наций, особенно тех из них, которые не охвачены существующими мандатами УСВН; и б) процесс переговоров с отдельными фондами и программами ограничивает объем и характер ресурсов, которые УСВН может привлечь в рамках этого конкретного мероприятия. Мы получали информацию о том, что иногда объем и/или порядок освоения ресурсов, на которое соглашалось УСВН, не соответствовали тому, что, по его мнению, было необходимо для этой цели.

Структура финансирования деятельности УСВН ограничивает способность УСВН определять, куда направлять ресурсы и, следовательно, ограничивает сферу действия решений УСВН. Финансовые

средства поступают из трех основных источников: регулярного бюджета, бюджета операций по поддержанию мира и внебюджетных источников. Внебюджетные ресурсы зависят от переговоров с организацией, в которой проводится проверка, о чем говорилось выше. В силу деликатности этого вопроса и важности задачи сохранения средств, предназначенных для достижения различных целей в масштабах Организации Объединенных Наций, нельзя перемешивать ресурсы регулярного бюджета и внебюджетные ресурсы, а внебюджетные ресурсы должны использоваться в тех целях, ради которых они были выделены. В результате ресурсы нельзя направлять в те области, где возникают риски, согласно проведенной УСВН оценке рисков, а УСВН в свою очередь не всегда может реагировать на изменения в оценке рисков, не проведя новые переговоры по отдельным соглашениям или не дожидаясь нового двухгодичного бюджетного периода.

Учет расходуемых средств является важным компонентом в системе Организации Объединенных Наций, поскольку существует принцип, согласно которому распределение расходов в пользу мероприятий помимо тех, на которые выделяются средства, не должно положительно или отрицательно сказываться на самостоятельно финансируемых мероприятиях. Это — вопрос справедливости. Одновременно с этим функции, являющиеся общими для различных видов деятельности, должны финансироваться каким-то простым образом во избежание излишних административных расходов. Эти принципы справедливости и простоты вступают в противоречие, когда речь заходит о системе финансирования деятельности УСВН.

Помимо того, что излишне сложная система финансирования приводит к затратам времени и сил руководства, она ограничивает гибкость УСВН в переключении ресурсов с одного вида деятельности на другой, с тем чтобы реагировать на изменения в оценке рисков. Это является одним из препятствий на пути к обеспечению оперативной независимости УСВН. По информации УСВН, оно имеет 12 различных источников финансирования в дополнение к регулярному бюджету, что по сути дела означает, что проводятся 12 различных переговоров по вопросам масштабов деятельности и выделяемых ресурсов.

В настоящее время в рамках системы нет ни одного административного руководящего органа, к которому УСВН могло бы обратиться за эффективной поддержкой в решении тех вопросов, которые могут у него возникать. Например, есть случаи, когда проверяемые организации пытаются повлиять на масштабы работы, устанавливая требования в отношении характера, сроков или процедур ревизии или условий, в которых должны работать ревизоры. Когда это выходит за рамки обычных договоренностей, которые должны согласовываться между проверяющим и проверяемым, УСВН не имеет возможности обратиться к авторитетному руководящему органу, которому было бы поручено заниматься этим вопросом.

Структура управления, в которой действует УСВН

В настоящее время УСВН отчетывается в функциональном отношении перед Генеральной Ассамблеей, а в административном отношении — перед Генеральным секретарем как главным административным должностным лицом. Оперативная независимость в определенном смысле гарантируется подотчетностью перед Генеральной Ассамблеей, однако эта схема не является эффективной в силу размера и характера Генеральной Ассамблеи, и потребностью в специальных технических навыках и знаниях для надзора за работой УСВН. Нет никакого действенного органа административного руководства, к которому УСВН могло бы обращаться по вопросам регулирования масштабов деятельности или в случае конфликта с руководством программ.

В настоящее время у УСВН нет никакого эффективного механизма «двойной отчетности» — как внутренней, так и внешней. Доклады выпускаются и предоставляются внешним органам (Генеральной Ассамблее и государствам-членам, по их просьбе), однако никакой административный орган в рамках Организации не несет подлинной ответственности за обзор подготовленных докладов до их представления Генеральной Ассамблее и государствам-членам или за отслеживание прогресса по сравнению с планом. Нет никакого административного органа, оказывающего оперативную поддержку УСВН в вопросах регулирования масштабов деятельности, разрешения проблем или адекватности ресурсов.

Начало деятельности НККР зависит от обзора его предварительного круга ведения. В предварительном круге ведения независимого консультативного комитета по ревизии отражены широкие критерии членства, которые могут ограничить его эффективность. Членство открыто для кандидатов, занимавших «высокие руководящие должности», и членство не ограничено лицами с всемирно признанной репутацией в области ревизии и управления.

Мандаты на внутренний и внешний надзор являются многочисленными и различными. УСВН — один из нескольких надзорных механизмов. Осуществление внутреннего надзора поручено УСВН в отношении Секретариата Организации Объединенных Наций, а в отношении фондов, программ и специализированных учреждений он осуществляется несколькими подразделениями внутреннего надзора, проведения расследований и проверок. Внешний надзор возложен на Комиссию ревизоров, которая работает с Секретариатом Организации Объединенных Наций и фондами и программами. ОИГ имеет мандат в отношении всей системы Организации Объединенных Наций, включая специализированные учреждения. ОИГ также подотчетна Генеральной Ассамблее, но никакой другой конкретный руководящий орган не осуществляет надзор за ее деятельностью. УСВН выглядит в глазах проверяемых как орган внешнего надзора вследствие сочетания нескольких факторов, как-то: а) подотчетность УСВН непосредственно Генеральной Ассамблее; б) требование относительно того, чтобы доклады УСВН предоставлялись государствам-

членам по их просьбе; и с) полномочий УСВН начинать расследования по результатам внутренней ревизии. Последний момент приобрел особую остроту, поскольку некоторые из проверяемых стали считать, что УСВН действует исключительно как служба сыска, вместо представления руководству объективной оценки реального положения, необходимой для выполнения им своих обязанностей по оценке и анализу рисков и осуществлению контроля. В результате существует угроза того, что сотрудничество между УСВН и проверяемыми еще более ухудшится, а это лишь ограничит способность руководства извлекать пользу из деятельности УСВН. Обязанность руководства оценивать риски и управлять ими и роль УСВН в предоставлении гарантий в отношении этого процесса, не были убедительно изложены или признаны.

Имеют место дублирование мандатов органов внутреннего и внешнего надзора и несоответствие в стандартах, которых они придерживаются. Кое-кто из тех, кого проверяло УСВН, указывали на путаницу в связи с многочисленными проверками различными надзорными органами, которые следовали одна за другой и, как представляется, касались тех же аспектов. Например, в круг ведения Комиссии ревизоров входят все организации, охватываемые УСВН, и она так же, как и УСВН, рассматривает вопросы внутреннего контроля в этих организациях. Отдел внутренней ревизии УСВН использует общие рамки, однако могут быть широкие расхождения в вопросах их толкования и применения.

6.4 Внешние ревизоры назначаются ассамблеей государств — членом Организации Объединенных Наций и подчиняются ей через ревизионный комитет Организации.

Принцип 6.4

Нынешняя практика Организации Объединенных Наций: в принципе 6.4 речь идет о порядке подчинения внешнего ревизора, в качестве которого применительно к Секретариату Организации Объединенных Наций, фондам и программам и региональным комиссиям выступает Комиссия ревизоров (КР). В специализированных учреждениях есть свои собственные внешние ревизоры. Все организации в целом соблюдают принцип подотчетности директивным органам и принцип независимости. В ходе изучения этого вопроса и собеседований в целом было установлено, что процесс внешней ревизии в рамках Организации Объединенных Наций, фондов, программ и специализированных учреждений является либо удовлетворительным, либо нормально функционирующим.

Пробелы: один потенциальный пробел связан с тем, что в уставах нескольких организаций мандат внешнего ревизора формально не прописан. В некоторых случаях отсутствие ротации основного внешнего ревизора может также сказываться на независимости внешнего ревизора. Кроме того, отмечалось, что процедуры, связанные с отчетностью внешнего ревизора, можно рассматривать как не-

адекватные в том смысле, что внешние ревизоры отчитываются главным образом каждые два года в отношении значительной части двухгодичных бюджетов, а во внебюджетные годы официальные отчеты не представляются. Кроме того, в силу отсутствия ревизионных комитетов в организациях также возникают потенциальные пробелы в эффективности надзора со стороны подразделения внешней ревизии, в результате чего выполнение рекомендаций слишком сильно зависит от руководства.

4.5 Дополнение 2

Пробелы и рекомендации в отношении выборочных организаций — надзор

1. Секретариат Организации Объединенных Наций

Резюме пробелов и рекомендации в отношении Секретариата Организации Объединенных Наций — надзор

Генеральная Ассамблея постановила создать Независимый консультативный комитет по ревизии (НККР). Ожидается, что после того, как он будет создан и станет в полной мере функционирующим, НККР значительно усилит надзор в рамках Организации Объединенных Наций. В настоящем докладе приводится видоизмененный круг ведения НККР.

Объединение функций внутренней ревизии, оценки, проведения расследований и консультирование руководства в рамках одного управления (УСВН) приводит к ослаблению эффективности каждой функции. Подробные сведения, конкретно касающиеся пробелов и рекомендаций, связанных с этими функциями, см. в докладе по итогам обзора деятельности УСВН (том V).

В силу уникального мандата Организации Объединенных Наций и сложности ее программ, которые нередко осуществляются силами различных внешних партнеров, административному руководству следует внедрить последовательную общеорганизационную систему управления рисками. Хотя методы управления рисками неофициально уже используются, в интересах ключевых департаментов Организации Объединенных Наций разработать и внедрить всеобъемлющую общеорганизационную систему управления рисками. Такая система позволит выявлять и оценивать риски и учитывать их в рамках стратегии. Эта система внедрялась бы в рамках общего комплекса широких мер, которые могут быть специально разработаны для удовлетворения уникальных потребностей Секретариата Организации Объединенных Наций (и любой другой организации системы Организации Объединенных Наций), что тем самым позволит превратить потенциал в области управления рисками в инструмент управления.

Наконец, в соответствии с политикой других крупных международных учреждений и с учетом последних изменений в государственном секторе и в сфере регулирования Организации Объединенных Наций рекомендуется потребовать от старшего руководства всех организаций системы Организации Объединенных Наций на ежегодной или двухгодичной основе подтверждать, что в рамках их организации механизмы внутреннего контроля функционируют надлежащим образом. Это будет способствовать также созданию более благоприятных условий для взаимовыгодных отношений между административным руководством и подразделением внутренней ревизии в долгосрочном плане.

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
<i>Независимые ревизионные комитеты (4.3.1.3)</i>				
<p>Генеральная Ассамблея недавно постановила создать Независимый комитет по ревизии (НККР), и был разработан предварительный круг его ведения.</p>	<p><i>Ревизионные комитеты либо не существуют, либо не являются полностью функционирующими или независимыми.</i></p> <p>Некоторые ревизионные комитеты существуют, однако эта практика не является еще широко распространенной или эффективной.</p>	<p>Осуществить резолюцию Генеральной Ассамблеи о создании независимого консультативного комитета по ревизии (НККР)</p> <p>Надлежащим образом сформированный ревизионный комитет является важным элементом усилий по обеспечению независимости и эффективности внутренней и внешней ревизии в любой крупной организации. В своей резолюции 60/248 от 1 февраля 2006 года Генеральная Ассамблея постановила «создать Независимый консультативный комитет по ревизии для оказания Генеральной Ассамблее помощи в выполнении ее надзорных функций» и просила «Генерального секретаря предложить для него круг ведения, обеспечить согласованность с результатами осуществляемого обзора системы надзора и представить Ассамблее в ходе второй части ее возобновленной шестидесятой сессии доклад о соответствующих потребностях в ресурсах». В настоящем докладе полностью поддерживается идея создания этого комитета и рекомендуется ее реализация. В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи Секретарит Организации Объединенных Наций подготовил проект круга ведения НККР. Круг ведения был пересмотрен и обновлен в рамках настоящего обзора с учетом новых видов внешней передовой практики, и его</p>	<p>Обеспечение уделения должного внимания вопросам, возникающим в результате проведения как внутренней, так и внешней ревизии, и определение их приоритетности</p> <p>Упорядочение и систематизация деятельности по выполнению рекомендаций ревизоров</p> <p>Обеспечение транспарентности и подотчетности в отношении ключевых процессов проведения ревизии и их итогов</p>	<p>НККР будет состоять из 10 членов. Сессии Комитета, каждая продолжительностью в четыре дня, будут проводиться ежеквартально. Ожидается, что члены Комитета будут получать вознаграждение за приблизительно одну неделю работы в месяц.</p> <p>Секретарит НККР будет состоять из 1 сотрудника категории общего обслуживания, 1 сотрудника категории специалистов младшего класса и 1 директора, которые будут заниматься только оказанием поддержки НККР.</p> <p>Помимо прямых расходов, связанных с НККР, его деятельность может повлечь за собой расходы для других организаций в системе, включая внутреннюю ревизию, внешнюю ревизию,</p>

Нынешняя практика	Пробел	Рекомендация		
		Деятельность	Выгоды	Оценка затрат
		<p>обновленный вариант приводится в приложении 3 к настоящему тому. Предлагаемые ключевые изменения заключаются в следующем:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Комитет будет состоять из 10 членов (а не «пяти или семи»); – каждые три года половина членского состава Комитета (т.е. пять членов) будут уходить в отставку и будут назначаться пять новых членов (в предыдущем круге ведения тот момент не уточнялся, а просто говорилось, что «новые назначения в состав комитета производится в таком же порядке»); – Комитет будет работать на основе постоянной повестки дня и докладов, вытекающих из обновленного круга ведения, например обновленного реестра рисков и докладов о ходе проведения внутренней и внешней ревизии; – он будет обеспечивать эффективность резервных планов финансовой системы на случай сбоя, мошенничества или злоупотреблений; – он будет запрашивать необходимые управленческие данные и доклады, в предоставлении которых не может быть необоснованного отказа, чтобы своевременно и эффективно осуществлять свою деятельность; – ввиду их независимого статуса члены НККР будут получать вознаграждение от Организации Объединенных Наций за то время, в течение 	<p>зию и управление. Суммарные расходы будут эквивалентны расходам, связанным с оплатой полставки сотрудника старшего звена.</p> <p>Будут минимальные затраты, связанные с привлечением фирм, занимающихся подбором менеджеров.</p> <p>Освобождение ККАБВ от любых выполняемых им в настоящее время консультативно-ревизионных функций не приведет к какой-либо экономии средств.</p>	

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
		<p>которого они выполняли свои обязанности членов Комитета вместе с пособиями на покрытие соответствующих расходов;</p> <ul style="list-style-type: none"> – срок полномочий будет ограничен максимальным шестилетним сроком (а не «одним трехгодичным»); – Генеральный секретарь будет выдвигать кандидатуры отдельных лиц для работы в составе НККР, каждый из которых должен владеть финансовыми вопросами и, по крайней мере, один должен быть квалифицированным бухгалтером или аудитором. <p>Этот пересмотренный круг ведения должен быть воплощен в рекомендованном Генеральной Ассамблеей НККР и, кроме того, предложен другим организациям Организации Объединенных Наций в качестве модели для создания их собственных ревизионных комитетов.</p> <p>В связи с созданием НККР во избежание дублирования и путаницы следует дополнительно рассмотреть вопрос о том, как это повлияет на нынешнюю работу и функции ККАБВ и Пятого комитета применительно к вопросам ревизии. В настоящем докладе бюджеты УСВН и внешних ревизоров рекомендуется представлять Пятому комитету через НККР, что тем самым освобождало бы ККАБВ от его консультативной функции в этом вопросе.</p>		

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
<i>Эффективность внутренней ревизии (4.3.2.1)</i>				
См. доклад по УСВН	<p><i>Эффективность внутренней ревизии ослаблена из-за того, что эта функция объединена с другими функциями, не связанными с ревизиями.</i></p> <p>В частности, в Секретариате объединение функций, связанных с внутренней ревизией, оценкой, проведением исследований и консультированием, привело к ослаблению каждой из этих функций</p> <p>i) из-за возникшей из-за этого путаницы, связанной с ролями,</p> <p>ii) из-за того, что порядок подчинения не соответствует функции, т.е. объединение создает угрозу для независимости внутренней ревизии и порождает соответствующее препятствие для эффективного использования консультативных услуг, оценок и проведения исследований в качестве инструмента управления.</p>	<p>Рекомендации в отношении внутренней ревизии и других надзорных функций, вынесенных УСВН, см. в томе V настоящего обзора.</p>	<p>Более подробные сведения в отношении выгоды от устранения пробелов см. в докладе по УСВН.</p>	<p>Информацию о расходах см. в докладе по УСВН.</p>

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
<i>Общеорганизационное управление рисками и механизмы внутреннего контроля (4.3.1.1 и 4.3.1.2)</i>				
<p>В настоящем докладе отмечается, что никто из руководителей в системе Организации Объединенных Наций на постоянной основе не берет на себя всю полноту ответственности за осуществление внутреннего контроля, который является одним из факторов, способствующих осуществлению управления рисками.</p>	<p><i>Отсутствие у руководства четкой ответственности за управление рисками и осуществление внутреннего контроля.</i></p>	<p>Внедрить последовательную общеорганизационную систему управления рисками</p>	<p>Усиленная подотчетность.</p>	<p>На внедрение общеорганизационной системы управления рисками уйдет от двух до трех лет и расходы по реализации этого проекта, включая расходы на ИКТ, в среднем составят порядка 0,03–0,05 процента от общего объема ресурсов, ежегодно выделяемых на цели осуществления проектов.</p>
<p>Отмечается, что в настоящее время некоторая ответственность за осуществление внутреннего контроля возлагается на внутреннюю/внешнюю ревизию, а не на руководство, которое в конечном счете должно быть подотчетным. В результате гораздо труднее, особенно для внутренних ревизоров, способствовать совершенствованию</p>	<p>Отсутствие общеорганизационной системы управления рисками, которая на постоянной основе эффективно помогала бы выявлять риски и управлять ими, затрудняет руководящему органу задачу установления надлежащего баланса между рисками и деятельностью. Руководство регулярно не докладывает руководящему органу о факторах риска, а руководящий орган не принимает надлежащие меры, чтобы удостовериться в том, что риски должным образом снижены. В отсутствие конкретности в отношении рисков, руководящие органы,</p>	<p>Руководству следует транспарентно осуществлять управление и отслеживание рисков, что должно оказывать важное влияние на деятельность надзорных органов (например, механизмов внутреннего контроля), а также стратегию и распределение бюджетных средств организации независимо от функции ревизии, заключающейся в подтверждении достоверности представленной информации. Такое управление рисками сосредоточено на внутренних рисках, и оно является необходимым компонентом общеорганизационного управления рисками. Кроме того, оно способствует расширению возможности принимать решение в ответ на выявленные риски в случае сложных оперативных мандатов Организации Объединенных Наций, которые нередко разрабатываются и осуществляются в сложных условиях.</p>	<p>Расширенные возможности в плане установления баланса между готовностью идти на риск и стратегией и увязка роста, риска и отдачи.</p>	<p>Для Секретариата расходы по внедрению общеорганизационной системы управления рисками составят порядка 0,05 процента от общего объема ресурсов, ежегодно выделяемых на цели осуществления, учитывая сложность задачи по выявлению рисков и управления ими.</p>
		<p>В силу уникального мандата Организации Объединенных Наций и сложности ее программ, которые нередко осуществляются совместно с различными внешними партнерами, административному руководству Секретариата Организации Объединенных Наций следует внедрить последовательную общеорганизационную систему управления рисками. Эта система внедря-</p>	<p>Руководящий орган и администраторы смело принимают продуманные решения относительно оптимального соотношения между рисками и отдачей применительно к существующим программам и открывающимся возможностям.</p>	<p>Единовременные расходы будут включать в себя организацию подготовки</p>
			<p>Информация о рисках передается по внутренним и внешним каналам, что облегчает задачу обеспечения транспарентности в рамках организации и среди сообщества доноров. Формирование культуры, поощряющей готовность идти на риск, путем расширения возможностей принимать решение с уче-</p>	

Нынешняя практика	Пробел	Рекомендация		
		Деятельность	Выгоды	Оценка затрат
<p>механизмов внутреннего контроля, когда не всегда обеспечивается подотчетность руководства.</p> <p>Несмотря на то, что в некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций есть определенные многообещающие сдвиги в плане создания потенциала в области управления рисками, для Организации Объединенных Наций пока еще не характерно наличие стратегической увязки управления рисками с ответственностью за осуществление внутреннего контроля.</p> <p>В сложившихся в настоящее время в Организации Объединенных Наций условиях ККАБВ и Пятому комитету трудно удостовериться в том, что управление рисками осуществляется эф-</p>	<p>как правило, запрашивают у руководства излишне подробную информацию в целях обеспечения надлежащей защиты организации.</p>	<p>лась бы в рамках общего комплекса широких мер, которые могут быть специально разработаны для удовлетворения уникальных потребностей Организации Объединенных Наций и тем самым обеспечить создание потенциала в области управления рисками в качестве инструмента управления. Такая система включала бы в себя следующие компоненты:</p> <ul style="list-style-type: none"> – разработку общеорганизационной системы управления рисками; – детализацию целей и основных рисков, определение приоритетности рисков и определение мер в ответ на выявление рисков и механизмов контроля; – создание центральной организационной структуры для общеорганизационной системы управления рисками в составе штатных специалистов по управлению рисками, основные функции которых заключались бы в определении рисков и их учете в линейном руководстве, налаживании управления рисками в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, оказании помощи в выявлении и координации межфункциональных рисков и создании центральной базы данных о рисках; включение управления рисками в процессы и процедуры посредством разработки методологии управления и оценки рисков; 	<p>том существующих рисков.</p> <p>Систематическое и последовательное выявление и оценка рисков и управления ими в масштабах всей организации и среди подразделений Секретариата</p> <p>Риски открыто учитываются при оценке новых программ/проектов/распределении бюджетных средств как на специальной основе, так и в масштабах страны, что способствует определению приоритетности инициатив.</p> <p>Официальное признание ответственности руководства за осуществление внутреннего контроля будет способствовать уточнению и укреплению связи с подразделениями внутренней и внешней репутации и будет способствовать повышению эффективности внутреннего контроля. Регулярное официальное представление руково-</p>	<p>порядка 5000 сотрудников Организации Объединенных Наций по вопросам функционирования общеорганизационной системы управления рисками и внутреннего контроля, закупку технических систем, привлечение большого числа сотрудников категории общего обслуживания для оказания временной помощи и оказание услуг специалиста-ми.</p> <p>Будут регулярные расходы на поддержку и эксплуатацию ИКТ.</p> <p>Поддержка общеорганизационной системы управления рисками повлечет за собой регулярные расходы, связанные с оплатой услуг 10–15 дополнительных сотрудников (5 сотрудников категории общего обслуживания, 5 сотрудников категории специали-</p>

Нынешняя практика	Пробел	Рекомендация		
		Деятельность	Выгоды	Оценка затрат
<p>фективно, поскольку административное руководство формально не обязано отчитываться о внутреннем контроле, управлении рисками и соблюдении правил и стандартов учета Организации Объединенных Наций. В отсутствие эффективной общеорганизационной системы управления рисками комитетам трудно получать информацию о рисках, включая выявление рисков, анализ рисков и рекомендуемые стратегии их снижения.</p> <p>Кроме того, одно из подразделений в системе Организации Объединенных Наций недавно осуществило оценку существующих рисков и практики управления рисками в этом подразделении и приступило к разработке «дорожной карты» высокого уровня.</p>	<p>В системе Организации Объединенных Наций ответственность за осуществление внутреннего контроля четко и официально не понята и не определена, в результате чего отсутствует подотчетность за обеспечение эффективности внутреннего контроля. Ответственность должна лежать на административном руководстве. Это соответствует передовой практике многих организаций в государственном и частном секторах и во все большем числе международных организаций.</p>	<p>– предоставление периодических докладов об общеорганизационной системе управления рисками НККР; и</p> <p>– предоставление административным руководствам периодических докладов о системе управления рисками и процессе управления рисками в рамках ежегодного отчета руководства.</p> <p>Возложить на административное руководство ответственность за осуществление внутреннего контроля и отчетность в отношении эффективности внутреннего контроля</p> <p>Разработка и поддержание механизмов внутреннего контроля имеет принципиально важное значение для обеспечения благого управления и надзора. Эффективный внутренний контроль дает руководству и руководящему органу разумные гарантии сохранности активов. Внутренний контроль представляет собой сочетание процессов, реализуемых руководящим органом, руководством и персоналом той или иной организации и разработанных для обеспечения практических гарантий достижения целей в следующих категориях:</p> <p>– действенность и эффективность операций;</p> <p>– надежность финансовой отчетности;</p> <p>– соблюдение законов и правил Организации Объединенных Наций.</p>	<p>дством отчетов, предоставляемых НККР и Генеральной Ассамблее, будет периодически способствовать укреплению этого обязательства.</p>	<p>стов младшего уровня и 3 сотрудников категории специалистов старшего уровня).</p>

<i>Нынешняя практика</i>	<i>Пробел</i>	<i>Деятельность</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Оценка затрат</i>
<p>Хотя управление рисками осуществляется на специальной основе в различных департаментах и управлениях Организации Объединенных Наций, управление рисками не является всеобъемлющим или систематическим.</p> <p>Кроме того, Организация Объединенных Наций официально ни на кого не возлагает ответственность за осуществление внутреннего контроля. Согласно распространенной точке зрения, эффективность внутреннего контроля является обязанностью ревизии (внутренней и внешней), что приводит к тому, что во многих случаях руководство не несет никакой ответственности за выполнение рекомендаций ревизоров в отношении совершенствования механизмов</p>		<p>В этом определении признается, что система внутреннего контроля выходит за рамки тех вопросов, которые непосредственно касаются функций департаментов, занимающихся учетом и финансами, но при этом оно соответствует широко признанным определениям внутреннего контроля.</p> <p>Руководство должно отчитываться ежегодно или на двухгодичной основе в рамках представления их регулярной окончательной финансовой отчетности либо создаваемому НККР и/или Генеральной Ассамблее. Это будет обеспечивать систематическую вовлеченность руководства в этот процесс, что будет оказывать позитивное влияние на качество внутреннего контроля в Организации, эффективность внутренней и внешней ревизии и способствовать улучшению связи между руководством и его руководящим органом.</p>		

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
контроля. Это также подрывает отношения между УСВН и руководством.				
<i>Координация межучрежденческих надзорных мероприятий (4.3.1.4 и 4.3.1.5)</i>				
Объединенная инспекционная группа (ОИГ) играет надзорную роль в системе Организации Объединенных Наций. Исторически ОИГ играла в рамках системы инспекционную роль с далеко идущими полномочиями в проведении расследований в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Однако недавно Генеральная Ассамблея ограничила мандат ОИГ, сфокусировав его на совершенствовании руководства, а также выдвинула требование о коллективном утверждении плана ее работы. Хотя сфера действия мандата ОИГ является чрезвычайно широкой,	<i>Надзор за координацией мандатов или программ не всегда является эффективным.</i> В контексте внедрения в рамках системы Организации Объединенных Наций эффективной и всеобъемлющей системы надзоры ОИГ может дублировать деятельность существующих надзорных механизмов. Можно утверждать, что ОИГ не было бы места, если бы надзорные функции каждой организации системы Организации Объединенных Наций, включая ревизию, проведение расследований и оценку, осуществлялись эффективным образом в соответствии с принципами управления и, что более важно,	Объединенную инспекционную группу (ОИГ) следует распустить Ввиду предлагаемого в рамках настоящего обзора свода рекомендаций в отношении укрепления надзора нынешний мандат ОИГ рекомендуется прекратить. Вопрос ревизии и инспекция в масштабах системы Организации Объединенных Наций или в отношении межучрежденческих программ должны охватываться общими и скоординированными ресурсами УСВН, а вопросы межведомственных исследований должны охватываться административным руководством, возможно посредством Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР).	Усиление координации Более эффективное использование имеющихся ресурсов	Дополнительные расходы не перекладываются на надзорные органы в конкретных учреждениях из-за значительного дублирования мандатов/ролей и функций. Экономия для Организации Объединенных Наций будет эквивалентна общему бюджету ОИГ. Могут возникнуть иные расходы, связанные с реорганизацией. Что касается надзора за межучрежденческими программами, то расходы, связанные с осуществлением рекомендации, будут нулевыми.

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
<p>различные руководящие органы в системе Организации Объединенных Наций не осуществляют непосредственного надзора за деятельностью ОИГ, и ОИГ напрямую никому из них не подотчетна. Способность проводить общесистемные ревизии или инспекции имеет важное значение, однако в интересах эффективности ее следует явно подкреплять ответственностью перед руководящими органами.</p> <p>Хотя межучрежденческие программы являются весьма распространенными и в некоторых случаях таковыми являются некоторые из самых крупных и сложных программ в Организации Объединенных Наций, нет четко установленных процедур внутренней ревизии или надзора за ни-</p>	<p>полностью координировались бы с межведомственными программами.</p> <p>Региональные комиссии, программы, управление Секретариата и комитеты по координации программ могут породить дублирование усилий и приводить к неэффективному использованию средств, и это не всегда вскрывается из-за отсутствия надлежащего скоординированного надзора за деятельностью.</p>	<p>Установить новые стандарты надзора над межучрежденческими программами</p> <p>Надзор за осуществлением программ, которые финансируются и осуществляются совместно рядом организаций, требует к себе особого внимания. Надзор за осуществлением таких программ, как правило, осуществляется межучрежденческим комитетом на уровне старшего руководства. Однако такая структура программы часто не обеспечивает осуществление комплексного надзора, и участвующие организации проводят собственную ревизию и оценку своей части программы. Такой надзор нередко приводит к дублированию и поэтому он является неэффективным. Кроме того, такая модель надзора не дает никаких гарантий того, что учитываются основные риски для эффективности программ. В отношении всех таких программ рекомендуется внедрить комплексную систему управления рисками, а ревизии и оценки осуществлять одной организацией на комплексной основе в интересах всех участвующих организаций с использованием, в случае необходимости, надлежащих ресурсов УСВН или ресурсов внутренней ревизии других организаций системы Организации Объединенных Наций.</p>	Выгоды	

<i>Нынешняя практика</i>	<i>Пробел</i>	<i>Деятельность</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Оценка затрат</i>
<p>ми. Весьма распространены случаи, когда каждая участвующая организация просто анализирует свою часть программы, вместо того чтобы всем участвующим организациям договариваться о комплексной и всесторонней внутренней ревизии или оценки программы.</p>				

2. ПРООН

Резюме пробелов и рекомендаций в отношении ПРООН — надзор

ПРООН, следуя передовой практике, создала независимый комитет по ревизии в составе пяти членов, причем все они взяты со стороны. Однако роль этого комитета по ревизии следует расширить, сделав его подотчетным Исполнительному совету ПРООН. Функция внутренней ревизии осуществляется Управлением ревизии и анализа эффективности работы (УРАР), которое в настоящее время проводит обзор своих собственных механизмов управления. В ходе этого обзора следует проработать вопрос об усилении независимости УРАР путем обеспечения того, чтобы его бюджет рассматривался новым комитетом по ревизии, который также должен взять на себя надзор за УРАР и обеспечить подотчетность между УРАР и Исполнительным советом. Можно бы было расширить кадровый состав, структуру и компетенцию УРАР, с тем чтобы упростить задачи, эффективно использовать знания и повысить его авторитет.

Работа ПРООН по управлению рисками реализуется через общесистемный план управления рисками, Рабочую группу и Комитет по управлению рисками. Эти усилия необходимо активизировать посредством создания и использования механизма систематического управления рисками, который будет выявлять и оценивать риски, включать их в стратегии и управлять ими, среди прочего, посредством создания подразделения по управлению рисками. Порядок подотчетности в отношении рисков должен в полной мере включать Исполнительный совет как часть механизма управления рисками.

Оценку в ПРООН осуществляет Управление по оценке, и этот процесс охватывает все уровни — от стратегического до проектного. Однако его функционирование рекомендуется усовершенствовать посредством повышения его независимости, особенно в плане распределения ресурсов. Необходимо также улучшить осуществление последующей деятельности и выполнение рекомендаций. К числу способов достижения этой цели относится изменение бюджета для обеспечения надлежащего уровня кадров и ресурсов, включая консультантов в тех областях, которые не требуются на постоянной основе, основанный на стратегии бюджет и контроль со стороны Управления по оценке за бюджетом. Последующие меры и выполнение рекомендаций должны быть оформлены в виде процедуры.

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
<i>Независимые комитеты по ревизии (4.3.2.1)</i>				
ПРООН завершила разработку круга ведения для создания независимого комитета по ревизии, состоящего только из внешних консультантов (в общей сложности пять человек). Этот комитет заменит нынешний Комитет по обзору управления и надзору (КОУН), и его главная роль должна заключаться в консультировании Администратора с учетом Финансовых правил и положений и Правил и положений о персонале, а также политики и процедур, применимых к ПРООН и ее среде функционирования. Новый комитет по ревизии по-прежнему будет подчиняться Администратору ПРООН.	Комитет по ревизии подчиняется Администратору. Комитет по ревизии ПРООН в конечном итоге будет подчиняться Исполнительному совету.	Обеспечить, чтобы вновь созданный независимый Комитет по ревизии подчинялся Исполнительному совету ПРООН (как это запланировано в настоящее время).	Усиление независимости и подотчетности	ПРООН признала необходимость в этом изменении, и круг ведения нового комитета по ревизии включает данное положение. Со временем ПРООН уже планирует произвести это изменение. Затраты на это мероприятие будут незначительными.

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
<i>Эффективность внутренней ревизии (4.3.2.1)</i>				
<p>Институциональные механизмы внутреннего надзора в ПРООН представлены Управлением ревизии и анализа эффективности работы (УРАР). УРАР отвечает за внутреннюю ревизию и расследования.</p>	<p>Было бы целесообразно усилить независимость УРАР, особенно в плане распределения ресурсов и подотчетности. В настоящее время обзор бюджета УРАР осуществляет исполнительный аппарат ПРООН.</p>	<p>ПРООН следует повысить независимость УРАР.</p> <p><i>Распределение ресурсов</i></p> <p>С учетом того, что в настоящее время разрабатывается круг ведения Комитета по ревизии, УРАР следует использовать эту возможность для обеспечения того, чтобы его бюджет изучался и устанавливался вновь созданным Комитетом по ревизии:</p> <ul style="list-style-type: none"> – бюджет должен составляться главой УРАР и представляться назначенному административному куратору вместе с оценкой рисков, которая поддерживает план ревизии и стратегическим и оперативным планом, который поддерживает финансируемые виды деятельности; – после обсуждения с назначенным административным куратором бюджет и резюме оценки рисков и стратегические и оперативные планы должны представляться Комитету по ревизии. Комитет по ревизии должен иметь доступ к администрации через административного куратора и к УРАР для обсуждения этих планов. 	<p>Усиление независимости функций надзора</p> <p>Усиление подотчетности</p> <p>Более тесные связи между исполнительным руководством и УРАР</p> <p>Более успешное достижение целей</p>	<p>Связанные с этой рекомендацией затраты незначительны. Хотя могут возникнуть затраты на широкий спектр секретариатских услуг, предполагается, что они не будут значительными. Что касается администратора, который в настоящее время проводит обзор доклада, то он по-прежнему будет проводить обзор и комментировать доклад, поэтому экономии в связи с лишением его этой функции не возникнет.</p>
<p>УРАР использует основанный на риске подход для оценки того, какие страновые отделения и бюро штаб-квартиры требуют ревизии.</p>	<p>В настоящее время УРАР представляет свой доклад Администратору, который отчитывается о результатах ревизий и</p>	<p><i>Подотчетность</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – После того, как УРАР завершит свою работу над докладами, в том числе получит информацию от администрации, доклады должны передаваться Комитету по ревизии; 		

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
	<p>расследований перед Исполнительным советом. Глава УРАР напрямую не отчитывается перед Комитетом по ревизии, хотя в настоящее время планируется предусмотреть такую подчиненность.</p> <p>Потенциал УРАР в плане инструктирования и конструктивного консультирования в отношении выводов ревизий, рекомендаций и осуществления рекомендаций используется не в полной мере.</p> <p>Надзор за деятельностью УРАР в настоящее время осуществляется не Комитетом по ревизии.</p> <p>Кроме того, УРАР целесообразно было бы расширить свой потенциал (т.е. число сотрудников, структуру и/или компетентность).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – УРАР должно иметь возможность по своему усмотрению обращать внимание Комитета по ревизии или Исполнительного совета на определенные вопросы; – роль УРАР в качестве инструмента управления следует повысить посредством использования его компетентности в плане предоставления указаний и конструктивных замечаний в связи с выводами ревизии, рекомендациями и осуществлением сделанных рекомендаций. <p>УРАР и старшие администраторы должны обсуждать то, в какой степени усилия УРАР помогли администрации улучшить деятельность или управление рисками.</p> <p>Укрепить управление и организационную структуру УРАР.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Надзор за УРАР должен осуществляться вновь созданным Комитетом по ревизии; – организационная структура, в рамках которой функционирует УРАР, должна обеспечивать следующее: <ul style="list-style-type: none"> а) поддерживать авторитет и независимость УРАР, б) поощрять более глубокое понимание со стороны УРАР тех видов деятельности, в отношении которых он предоставляет услуги, в) упрощать и уточнять функции, систему подотчетности и коммуникации, д) эффективно использовать знания и навыки и сво- 		

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
<p>Был разработан план общесистемного управления рисками, который призван стать руководством для осуществления общесистемного управления рисками во всей ПРООН.</p>	<p>Надежного механизма общесистемного управления рисками, который эффективно определяет риски и управляет ими на постоянной основе, в ПРООН пока не создано.</p>	<p>Продолжить разработку и внедрение механизма систематического общесистемного управления рисками</p>	<p>По мере включения управления рисками в стратегическое планирование происходит надлежащая компенсация рисков и обеспечивается адекватная оптимизация использования ресурсов.</p>	<p>Внедрение общесистемного управления рисками требует от двух до трех лет и средние затраты на такое осуществление, включая ИКТ, составляют порядка 0,03–0,05 процента от общего объема ресурсов на каждый год внедрения.</p>
<p>Была создана Рабочая группа по общесистемному управлению рисками, которая в настоящее время представляет собой главное оружие для продвижения инициативы общесистемного управления рисками ПРООН.</p>	<p>Администрация не сообщает на регулярной основе Совету о факторах риска, воздействующих на ПРООН, и Совет не принимает необходимых мер для надлежащей ликвидации, снижения и учета этих рисков в процессе разработки стратегии.</p>	<p>Такая разработка и внедрение предполагают следующее:</p> <ul style="list-style-type: none"> – осуществление экспериментальных проектов посредством реализации свода стратегий в области общесистемного управления рисками в рамках ограниченного числа вспомогательных операций и полевых отделений при использовании и/или совершенствовании уже имеющихся инструментов; – разработка и создание директив, которые позволят включить общесистемное управление рисками в процесс разработки стратегии организации; – разработка и создание организационной структуры для общесистемного управления рисками посредством создания (или укрепления существующего подразделения) подразделения по управлению рисками, независимого от руководства программ и вспомогательных операций; – разработка и создание процессов и процедур посредством разработки методологии управления рисками и их оценки; 	<p>Руководящий орган и администраторы уверенно принимают осознанные решения в отношении достоинств и недостатков принятия или непринятия рисков, связанных с существующими программами и новыми возможностями.</p>	<p>Для ПРООН затраты на внедрение общесистемного управления рисками составляют порядка 0,05 процента общего объема ресурсов на каждый год внедрения, в зависимости от сложности выявления рисков и управления ими.</p>
<p>Был создан комитет по управлению рисками, функции и обязанности которого в настоящее время определяются. В его состав входит младший администратор и различные</p>			<p>О рисках сообщается внутри системы и во вне, что повышает прозрачность в самой организации и во всем сообществе доноров.</p> <p>Систематическое и последовательное выявление и оценка рисков и управление ими во всей ПРООН.</p>	<p>Необходимы постоянные затраты на поддержку и эксплуатацию ИКТ.</p> <p>На постоянной основе для поддержки общесистемного</p>

Нынешняя практика	Пробел	Рекомендация		
		Деятельность	Выгоды	Оценка затрат
представители старшего руководства.		<ul style="list-style-type: none"> – разработка и создание систем и технологий для систематического учета рисков организации; – разработка и представление отчета о рисках организации по внутренней линии (руководству и комитету по рискам или аналогичному органу) и во вне (заинтересованным лицам через ежегодный доклад); и – разработка надежной коммуникационной стратегии, при этом инициатива должна активно исходить сверху. 	Риски подлежат непосредственному изучению при оценке новых программ/проектов/бюджетных ассигнований как в отдельности, так и на страновой основе, что способствует установлению приоритетов в отношении инициатив, повышению эффективности и результативности оценок.	управления рисками необходимо два дополнительных сотрудника (1 младший сотрудник и 1 старший сотрудник категории специалистов).

Эффективность функции оценки

Оценками в рамках ПРООН руководит Управление по оценке (УО). Оценки осуществляются на четырех уровнях организации: 1) децентрализованные оценки на уровне проектов и программ, осуществляемых страновыми отделениями при поддержке Управления по оценке, 2) оценки результатов стратегий МРПФ/результатов развития на уровне страновых отделений, осуществляе-	Целесообразно повысить независимость Управления по оценке, конкретно говоря в отношении распределения ресурсов. В настоящее время обзор бюджета УО осуществляется исполнителем руководством ПРООН. Эффективность функции оценки была снижена в результате недостаточности и несистематичности принятия последующих мер, а также осуществления рекомендаций.	Управление по оценке (УО) должно быть более независимым при определении объема оценок, осуществлении работы и представлении результатов. Повысить независимость функции оценки ПРООН. Бюджет УО должен предусматривать достаточный объем ресурсов для: <ul style="list-style-type: none"> – сотрудников категорий специалистов и общего обслуживания; – оперативной поддержки (включая обучение, инфраструктуру ИКТ, поездки и т.д.); – оплаты консультантов и экспертов по мере необходимости применительно к тем функциям, которые практически нецелесообразно оплачивать на постоянной основе; 	Повышение эффективности и результативности оценок	Главное изменение, которое должно произойти в процессе оценки, заключается в обеспечении выполнения рекомендаций, вынесенных по результатам оценки. Любые дополнительные затраты по осуществлению рекомендации должны быть включены в бюджеты по программам, что трудно измерить, поскольку они разбросаны по всей организации. Кроме того, из расчета затрат были прямо исклю-
--	--	---	---	---

<i>Нынешняя практика</i>	<i>Пробел</i>	<i>Рекомендация</i>		
		<i>Деятельность</i>	<i>Выгоды</i>	<i>Оценка затрат</i>
<p>мые страновыми отделениями по указанию старшего руководства, 3) оценки региональных программ, проводимые Управлением по оценке, и 4) стратегические и тематические оценки во всей организации, осуществляемые Управлением по оценке.</p> <p>Управление по оценке сообщает о своих выводах и о реакции администрации на эти выводы Совету управляющих три раза в год.</p> <p>Управление по оценке разработало политику оценки (которая должна быть утверждена Правлением в 2006 году), которая включает оценку норм и стандартов.</p>		<ul style="list-style-type: none"> – доступа к профессиональной поддержке, включая консультирование и услуги специалистов в области коммуникации, по мере необходимости; – определенного объема нераспланированного времени, с тем чтобы оно могло выполнять порученную Исполнительным советом работу в течение всего периода осуществления плана; – бюджет должен составляться начальником УО при обсуждении с руководством и представляться назначенному административному куратору вместе со стратегическим и оперативным планом, который поддерживает деятельность, подлежащую финансированию; – после обсуждения с административным куратором бюджет и резюме стратегического и оперативного планов должны быть представлены Исполнительному совету. Совет должен иметь доступ к администрации и УО для обсуждения этих планов; – после согласования бюджета УО должно получить полный контроль над тем, каким образом этот бюджет расходуется. Никакое последующее вмешательство в распределение ресурсов со стороны любого органа, помимо УО, недопустимо. 		<p>цены «нисходящие» затраты.</p>

<i>Нынешняя практика</i>	<i>Пробел</i>	<i>Деятельность</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Оценка затрат</i>
		Повысить эффективность функции по оценке путем создания стратегии в целях осуществления и отслеживания рекомендаций, сделанных Управлением по оценке.		

3. ЮНИСЕФ

Резюме пробелов и рекомендаций в отношении ЮНИСЕФ — надзор

Комитет по ревизии ЮНИСЕФ оценивает адекватность внутренней ревизии, включая эффективность и качество ревизионной функции. Кроме того, он дает оценку адекватности внутренних ревизионных ресурсов. В состав Комитета по ревизии входят несколько внешних членов; однако принципы передовой практики требуют того, чтобы совет в полном объеме состоял из внешних/независимых членов. В этой связи ЮНИСЕФ рекомендуется увеличить число внешних/независимых членов Комитета по ревизии. Комитет по ревизии ЮНИСЕФ подотчетен Исполнительному директору; однако передовая практика требует того, чтобы Комитет по ревизии был подотчетен руководящему органу (Исполнительному совету). В этой связи ЮНИСЕФ рекомендуется подчинить Комитет по ревизии Исполнительному совету.

Управление внутренней ревизии отвечает за внутренние ревизии и финансовые расследования в штаб-квартире. Большинство расследований осуществляется сотрудниками отделений на местах. Управление внутренней ревизии подотчетно Исполнительному директору; однако в соответствии с принципами передовой практики Управление внутренней ревизии должно быть «подотчетно исполнительному руководству, а также должно представлять доклады независимому управляющему органу через Комитет по ревизии». В этой связи рекомендуется соответствующим образом скорректировать подчиненность Управления внутренней ревизии.

С середины 2006 года ЮНИСЕФ планирует начать внедрение систематического управления рисками. В планах будет учтена недостаточная связь между рисками и принятием решений по стратегическим вопросам. ЮНИСЕФ следует продолжать отслеживать, измерять и устанавливать приоритеты в отношении основных рисков, а также включать факторы риска в процесс принятия решений по стратегическим вопросам.

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
<i>Независимые ревизионные комитеты (4.3.2.1)</i>				
<p>В ЮНИСЕФ имеется устав Комитета по ревизии, в котором определена его роль, функция и состав по состоянию на январь 2006 года. В основу была положена передовая практика в государственном и частных секторах, мнение внешних ревизоров и стандарты НОР.</p>	<p>Три из шести членов Комитета по ревизии не являются внешними экспертами.</p> <p>Комитет по ревизии подотчетен Исполнительному директору.</p>	<p>Увеличить число внешних членов Комитета по ревизии</p> <p>Ревизионный комитет должен быть подотчетен Исполнительному совету</p> <p>Для группы внутренней ревизии необходимо добавить вторую вертикаль подчиненности, с тем чтобы она независимо отчитывалась перед Советом через Комитет по ревизии</p>	<p>Усиление внешнего надзора</p>	<p>Изменения будут произведены по мере истечения срока, при этом процесс назначения/отбора останется неизменным и позволит заменить нынешних независимых членов независимыми членами. Поскольку это будет осуществлено по существующей процедуре, то дополнительных затрат на назначение/отбор не предвидится.</p> <p>Внешние члены повлекут расходы на поездки и суточные, которые подлежат компенсации. Комитет собирается четыре раза в год на два дня.</p> <p>Затрат в связи с заменой существующих независимых членов не предвидится.</p> <p>На одном из заседаний группы старших сотрудников категории специалистов</p>
<p>В новую структуру Комитета по ревизии входят шесть членов (три члена со стороны и три не являющиеся линейными руководителями сотрудника Организации Объединенных Наций, которые не выполняют бюджетных или оперативных функций).</p>				
<p>У руководства ЮНИСЕФ есть понимание необходимости перехода в конечном итоге к Комитету по ревизи-</p>				

Нынешняя практика	Пробел	Рекомендация		
		Деятельность	Выгоды	Оценка затрат
зии, полностью состоящему из внешних членов.				необходимо обсудить изменения в подотчетности. Необходимо обновить устав Комитета по ревизии, с тем чтобы отразить изменения в подотчетности. Предвидятся незначительные затраты.
В настоящее время Комитет по ревизии подотчетен исполнительному директору, но также полномочен представлять доклады Исполнительному совету, если это необходимо.				
<i>Эффективность внутренней ревизии (4.3.2.1)</i>				
Управление внутренней ревизии отвечает за внутренние ревизии и финансовые расследования в штаб-квартире. Оно подотчетно Исполнительному директору. Большинство расследований осуществляется персоналом отделений на местах и региональных отделений под руководством и наблюдением Управления внутренней ревизии. В этой связи Управление внутренней ревизии назначило двух че-	Не выявлено.	К данному случаю не относится.	К данному случаю не относится.	К данному случаю не относится.

<i>Нынешняя практика</i>	<i>Пробел</i>	<i>Деятельность</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Оценка затрат</i>
<p>ловек для проведения расследований и они работают не на полной ставке. В случае необходимости Управление может запросить у УСВН дополнительные ресурсы.</p>				
<p>Управление внутренней ревизии и Управление по оценке сотрудничают, в том числе в случаях, когда в ходе оценки выявляется проблема для дальнейшего расследования. Также верно и обратное в том смысле, что Управление внутренней ревизии выявляет программные области, вызывающие беспокойство, для последующего проведения оценки.</p>				
<p>Комитет по ревизии оценивает достаточность внутренней ревизии, то есть эффективность и качество ревизионной функции. Коми-</p>				

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
тет по ревизии также оценивает достаточность ресурсов.	Доклады Комитета по ревизии представляются Исполнительному директору ЮНИСЕФ.			
<i>Общесистемное управление рисками (4.3.1.1)</i>				
ЮНИСЕФ выявил необходимость в систематическом управлении рисками. Они завершили предварительную оценку и выработали рекомендации. Эти рекомендации включены в настоящую таблицу (под рубрикой «Рекомендация — Деятельность») вместе с рядом дополнительных стандартов КОСО.	Хотя продолжается активное выполнение планов, внедрение пока не закончено.	<p>Продолжать осуществлять программному систематического общесистемного управления рисками, которая включает рекомендации в отношении ЮНИСЕФ, в том числе следующие:</p> <ul style="list-style-type: none"> – оценивает текущее состояние организации в плане целей, ключевых рисков и практики управления рисками; – устанавливает приоритеты в отношении ключевых рисков путем оценки воздействия (финансы, людские ресурсы, репутация, стратегия) и вероятности (возможность наступления); – предусматривает разработку на высоком уровне механизма посредством проведения, например, анализа затрат и выгод для определения эффективного уровня надежности будущего состояния механизма общесистемного управления рисками; – разрабатывает механизм общесистемного управления рисками, подходящий для организации; 	<p>Поскольку стратегическое планирование включает управление рисками, происходит надлежащая компенсация рисков и обеспечивается адекватная оптимизация использования ресурсов.</p> <p>Управляющий орган и руководители уверенно принимают осознанные решения в отношении достоинств и недостатков принятия или отказа от рисков в связи с существующими программами и новыми возможностями.</p> <p>О рисках сообщается по внутренней линии и во вне, что способствует повышению транспарентности в организации и во всем сообществе доноров.</p>	<p>Внедрение общесистемного управления рисками займет два-три года и средние затраты на такое осуществление, включая ИКТ, составляют примерно 0,03–0,05 процента от общего объема ресурсов на каждый год внедрения.</p> <p>Для ЮНИСЕФ затраты на внедрение общесистемного управления рисками составят примерно 0,04 процента от общего объема ресурсов на каждый год внедрения при условии, что ЮНИСЕФ проделает определенную начальную работу по развитию управления рисками.</p>

<i>Нынешняя практика</i>	<i>Пробел</i>	<i>Рекомендация</i>		
		<i>Деятельность</i>	<i>Выгоды</i>	<i>Оценка затрат</i>
<p>танту с целью содействия такому внедрению.</p> <p>ЮНИСЕФ приступила к принятию систематического общесистемного управления рисками. Эта цель была установлена, и запланировано осуществление мероприятий, которое должно начаться в середине 2006 года.</p>		<ul style="list-style-type: none"> – осуществляет экспериментальные проекты путем создания свода стратегий общесистемного управления рисками в ограниченном числе вспомогательных операций и отделений на местах с использованием уже имеющихся инструментов; – разрабатывает и создает политику для включения общесистемного управления рисками в процедуру разработки стратегии организации; – разрабатывает и создает организационную структуру для общесистемного управления рисками путем создания подразделения по управлению рисками, независимого от руководства программами и вспомогательных операций; – разрабатывает и создает процессы и процедуры путем разработки методологии управления рисками и их оценки; – разрабатывает и создает системы и технологии для систематического выявления рисков организации; – докладывает о рисках организации по внутренней линии (исполнительному руководству и Комитету по рискам или аналогичному органу) и во вне (заинтересованным лицам посредством ежегодного доклада); – устанавливает четкую коммуникационную функцию, которая позволит создать коммуникационный 	<p>Систематическая и последовательная идентификация, оценка и управление рисками во всем ЮНИСЕФ.</p> <p>Риски прямо учитываются при оценке новых программ/проектов/бюджетных ассигнований как в отдельности, так и на страновой основе, что способствует установлению приоритетов в отношении инициатив.</p>	<p>Предусматриваются постоянные расходы на поддержку и эксплуатацию ИКТ.</p> <p>Для поддержки общесистемного управления рисками на постоянной основе необходимы два дополнительных сотрудника (один младший сотрудник и один старший сотрудник категории специалистов).</p>

<i>Нынешняя практика</i>	<i>Пробел</i>	<i>Деятельность</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Оценка затрат</i>
		<p>план для ЮНИСЕФ; включить расширение понимания сотрудниками того, каким образом работает управление рисками, и роли персонала в управлении рисками. (Кроме того, см. рекомендации в отношении ОКРР и подотчетности в отношении коммуникационного плана); и</p> <p>– создать должность сотрудника по рискам, который будет осуществлять постоянное общесистемное управление рисками для ЮНИСЕФ.</p>		

4. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

Резюме пробелов и рекомендаций в отношении Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) — надзор

В УВКБ имеется Комитет по надзору, который собирается раз в квартал и имеет в своем составе одного независимого члена. Для приведения в соответствие со стандартами передовой практики членский состав Комитета по надзору следует изменить, с тем чтобы он включал только независимых членов, включая председателя, и установить процедуры, в соответствии с которыми внутри организации определяется ответственность за выполнение рекомендаций и систематизируется система докладов в отношении такого выполнения. Следует отметить, что последние аспекты уже включены в повестку дня следующего заседания Комитета по надзору.

Признавая важность управления рисками, УВКБ в настоящее время находится в процессе разработки общесистемной основы управления рисками. Это позволит систематизировать управление рисками в будущем, когда процесс внедрения управления рисками будет завершен. В ходе этого процесса должное внимание следует уделять включению анализа рисков в процессы стратегического планирования и принятия решений, осуществлению экспериментальных проектов по передаче полученного опыта остальной части организации и разработке по инициативе руководства надежной коммуникационной стратегии в отношении рисков.

Хотя в результате углубления знаний по проблемам подотчетности организация разработала портал по подотчетности (база данных, содержащая информацию о подотчетности с целью предотвращения обмана и коррупции) и на экспериментальной основе создала механизм по подотчетности, посвященный вопросам защиты и планирования программ, особенно касающихся женщин и детей, слабость в вопросе подотчетности по-прежнему налицо, ввиду отсутствия соответствующей культуры. Следует внести коррективы посредством надлежащего присвоения ответственности наряду с полномочиями, средствами и орудиями по ее реализации. Необходимы четко разработанные критерии деятельности для оценки такой реализации наряду с усовершенствованной оценкой выполнения работы, в идеале через всеобъемлющий механизм обратной связи. Эти усилия должны сопровождаться укреплением коммуникации, в том числе со стороны старших руководителей, а также необходимым обучением.

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
<i>Независимые комитеты по ревизии (4.3.2.1)</i>				
<p>В конце 2004 года был подготовлен новый круг ведения для Комитета по надзору (КН). В этом круге ведения были пересмотрены членский состав и участие. Была также изменена роль межправительственных организаций. В Комитете по надзору имеется один независимый эксперт. Члены собираются один раз в квартал в соответствии с передовой практикой. На следующем заседании КН (8 июня 2006 года) будут рассмотрены способы осуществления рекомендаций.</p>	<p>С учетом передовой практики в плане наличия независимого комитета по ревизии, в настоящее время члены Комитета по надзору УВКБ не являются независимыми. В настоящее время только один член КН является независимым (бывший сотрудник УВКБ).</p>	<p>Продолжать укреплять Комитет по надзору</p> <p>Укрепление этого Комитета включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> – пересмотр членского состава Комитета по надзору (следует отметить, что недавно был пересмотрен круг ведения КН и об этом шла речь в последнем меморандуме); – увеличение числа независимых членов КН; – проведение заседаний по-прежнему один раз в квартал; – установление приоритета пунктов повестки дня по-прежнему в зависимости от областей риска; и – с учетом передовой практики УВКБ следует повысить независимость членов Комитета по надзору. 	<p>Усиление финансового надзора.</p> <p>Наличие независимого комитета является принципиально важным для обеспечения своевременного и объективного отслеживания вопросов.</p> <p>Независимый комитет помогает обеспечить, чтобы всем пунктам повестки дня была присвоена адекватная объективная степень важности.</p>	<p>Необходимы четыре эксперта на две недели в год стоимостью около 12 000 долл. США каждый.</p> <p>УВКБ оплатит проездные и суточные для каждого эксперта.</p>
<p>КН следует систематически выполнять рекомендации и устанавливать ответственность за необходимые мероприятия. Как минимум это должно осуществляться так же, как в настоящее время осуществляется выполнение рекомендаций по результатам ревизии в отношении счетов, представленных руководящему комитету. Следует отметить, что вопрос о выполнении рекомендаций будет рассматриваться на следующем заседании Комитета по надзору (июнь 2006 года).</p>				

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
<i>Общесистемное управление рисками (4.3.1.1)</i>				
<p>УВКБ является одним из немногих подразделений Организации Объединенных Наций, которое выступило с инициативой разработки механизма управления рисками. В настоящее время предпринимаются усилия в этом направлении.</p>	<p>УВКБ движется в направлении систематического организационного управления рисками, однако таковой системы пока не создано. Управление рисками пока не является официальной частью его процесса принятия решений по стратегическим вопросам. Оно провело оценку и установило приоритеты в отношении ключевых рисков с точки зрения воздействия и вероятности и разработало экспериментальный проект для своего Азиатского бюро, который в настоящее время осуществляется.</p>	<p>Продолжать разрабатывать и осуществлять программу систематического организационного управления рисками</p>	<p>После того, как управление рисками будет внедрено в стратегическое планирование, будет предусмотрена надлежащая компенсация рисков и обеспечения адекватная оптимизация использования ресурсов.</p>	<p>Затрат не предвидится, поскольку начальные этапы внедрения механизма управления рисками уже осуществлены и в настоящее время реализуется экспериментальный проект. Для дальнейшего совершенствования нынешней структуры и оптимального использования имеющейся информации следует учесть процедурные предложения в рекомендациях.</p>
	<p>Кроме того, были приняты меры по включению анализа связанных с рисками возможностей и их смягчения на всех уровнях в ориентированную на результаты стратегическую базу планирования</p>	<p>Такая разработка и осуществление включают:</p> <ul style="list-style-type: none"> – разработку на высоком уровне механизма посредством проведения, например, анализа затрат и выгод с целью определения эффективного уровня надежности будущего состояния механизма управления рисками; – приспособление механизма управления рисками к нуждам организации; – осуществление экспериментальных проектов путем внедрения свода стратегий по управлению рисками в ограниченное число функций, связанных со вспомогательными операциями, и отделения на местах с использованием уже существующих инструментов (например, Азиатское бюро); – разработку и создание политики для включения управления рисками в процесс определения стратегии организации; – разработку и создание процессов и процедур путем разработки методологии управления рисками и их оценки; 	<p>Руководящий орган и исполнительные руководители уверенно принимают осознанные решения в отношении достоинств и недостатков принятия рисков применительно к существующим программам и новым возможностям.</p>	<p>О рисках сообщается по внутренней линии и во вне, что способствует усилению прозрачности внутри подразделения и во всем сообществе доноров.</p>
			<p>Систематическое и последовательное выявление, оценка и управление рисками во всем УВКБ.</p>	
			<p>Риски прямо учитываются при оценке про-</p>	

<i>Нынешняя практика</i>	<i>Пробел</i>	<i>Рекомендация</i>		
		<i>Деятельность</i>	<i>Выгоды</i>	<i>Оценка затрат</i>
	<p>организации. УСВН в качестве органа внутренней ревизии УВКБ даст описание связанных с риском областей в качестве индикатора для установления приоритетов при проведении ревизии. УСВН также будет использовать и развивать методологию оценки рисков в своей деятельности по ревизии.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – установление связи через существующие системы и технологии для систематического выявления рисков организации; – отчет о рисках организации по внутренней линии (исполнительному руководству через Комитет по надзору) и во вне (заинтересованным лицам через глобальный доклад УВКБ); – разработка прочной коммуникационной стратегии, причем инициатива должна исходить сверху; – следует создать комитет по рискам в составе основных связанных с рисками подразделений из всех департаментов, который будет заниматься комплексным управлением рисками для всех отделов и департаментов УВКБ. 	<p>грамм/проектов/бюджетных ассигнований как в отдельности, так и на страновой основе, что способствует установлению приоритетов в отношении инициатив.</p>	

5. ИКАО

Резюме пробелов и рекомендаций в отношении ИКАО — надзор

В состав Финансового комитета Совета ИКАО входят 17 членов. Он осуществляет надзор за внешней ревизией и инспекциями и получает резюме докладов о внутренней ревизии. Хотя круг ведения Финансового комитета сформулирован достаточно широко и включает надзор за внутренней ревизией, передовая практика предполагает создание отдельного комитета по ревизии, меньшего по объему, нежели нынешний Финансовый комитет, в составе независимых ревизоров.

С учетом того, что ИКАО как специализированное учреждение имеет свою собственную структуру управления, в которой имеется Ассамблея государств-членов, сходная с Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, круг ведения предлагаемого Независимого консультативного комитета по ревизии (НККР) должен иметь общее применение. В этой связи руководству и Совету ИКАО предлагается рассмотреть типовой круг ведения, представленный в настоящем докладе (см. дополнение 3), адаптировать его к потребностям ИКАО и создать отдельный независимый комитет по ревизии. ИКАО следует изучить стандарт ротации внешних ревизоров из передовой практики Организации Объединенных Наций. (ИКАО ранее пользовалась услугами Генерального ревизора Канады.)

На предстоящий трехгодичный бюджетный период ИКАО уже запланировала общесистемное управление рисками, а на программном уровне уже осуществляются экспериментальные проекты. Следующий бюджет на трехгодичный период (2008–2010 годы) потребует ежегодного мониторинга центральной функции по управлению рисками и процесса управления рисками в рамках всей ИКАО.

Усилия по управлению рисками должны в полной мере поддерживаться и по возможности предприниматься ускоренными темпами как с помощью экспериментальных проектов на программном уровне, так и посредством повышения внимания к центральному механизму управления рисками выше программного уровня. Риски должны выявляться, анализироваться и измеряться, для чего необходимо разработать процедуры и методологии. Следует подчеркнуть необходимость решительной инициативы сверху с помощью надежной коммуникационной политики по внутренней линии и вовне.

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
<i>Независимые комитеты по ревизии (4.3.2.1)</i>				
<p>В соответствии со своим кругом ведения Финансовый комитет ИКАО, состоящий из 17 членов, осуществляет надзор за внешней ревизией и инспекциями. Резюме докладов внутренней ревизии доводятся до сведения Финансового комитета и Совета. Внешние ревизоры получают все отчеты о внутренней ревизии.</p> <p>Круг ведения Финансового комитета сформулирован достаточно широко и включает внутреннюю ревизию.</p> <p>ИКАО еще не находится на этапе подписания Советом ЗВК для Ассамблеи.</p> <p>По мнению руководства ИКАО, целесообразно проработать идею создания меньшего по размеру самостоятельно-го комитета по ре-</p>	<p>В настоящее время отсутствует специальный комитет по ревизии, который был бы меньше финансового комитета, в составе независимых аудиторов.</p>	<p>Совет и руководство ИКАО должны изучить круг ведения типового комитета по ревизии/НККР в отношении управления и надзора и проработать вопрос адаптации его к потребностям ИКАО.</p>	<p>Повышение независимости и компетентности в силу участия внешних ревизоров.</p> <p>Расширение сферы и подотчетности и сосредоточение внимания на вопросах ревизии (см. типовой круг ведения в дополнении 3 к настоящему докладу).</p>	<p>Независимый комитет по ревизии будет состоять из пяти членов. Они будут проводить заседания ежеквартально, каждое продолжительностью четыре дня. Кроме того, независимый комитет по ревизии будет иметь секретариат в составе одного младшего сотрудника категории специалистов, который будет работать на полную ставку для поддержки независимого комитета по ревизии.</p> <p>Независимый комитет по ревизии помимо прямых затрат потенциально повлечет за собой затраты в других подразделениях организации; однако предполагается, что они будут незначительными.</p>

Нынешняя практика	Пробел	Деятельность	Рекомендация	Оценка затрат
<p>визии с независимыми аудиторами и расширенной сферой внутренней ревизии. Руководство ИКАО даже считает, что конечной целью специализированных учреждений должен быть комитет по ревизии по принципу Сарбейнса-Оксли.</p>				
<p><i>Общесистемное управление рисками (4.3.1.1)</i></p> <p>В своем отчете о ревизии за 2004 год внешние ревизоры ИКАО предложили усовершенствовать документацию по обоснованию проектов Бюро технического сотрудничества, включая анализ рисков. В ИКАО идет постепенный процесс общего совершенствования механизма управления рисками. С учетом стратегических приоритетов ИКАО на период до 2007 года управление рисками в настоящее время на</p>	<p>Централизованное общесистемное управление рисками/ отчетность находятся на этапах планирования.</p>	<p>Продолжать разрабатывать и осуществлять программу систематического управления рисками</p> <p>Такая разработка и осуществление предполагают:</p> <ul style="list-style-type: none"> – продолжение осуществления экспериментальных проектов по управлению рисками на программном уровне; – продолжение планирования круга ведения для центрального подразделения управления рисками, не зависящего от руководства программ и вспомогательных операций; – разработка и создание политики внедрения общесистемного управления рисками в процесс определения стратегии ИКАО; – планирование и создание процессов и процедур посредством методоло- 	<p>Удовлетворение требований ревизоров.</p> <p>Повышение ответственности руководства за управление рисками и улучшение надзора со стороны Совета за процессом управления рисками.</p> <p>Использование факторов риска при разработке стратегии.</p> <p>Дальнейшее выполнение мандата ИКАО как международного координационного органа в области авиационной безопасности.</p> <p>Повышение доверия общественности по-</p>	<p>Внедрение общесистемного управления рисками потребует два-три года, и средние затраты на внедрение, включая ИКТ, составят порядка 0,03–0,05 процента от общего объема ресурсов на каждый год внедрения.</p> <p>Для ИКАО расходы по внедрению общесистемного управления рисками составят порядка 0,05 процента от общего объема ресурсов на каждый год внедрения.</p>

<i>Нынешняя практика</i>	<i>Пробел</i>	<i>Рекомендация</i>		
		<i>Деятельность</i>	<i>Выгоды</i>	<i>Оценка затрат</i>
<p>экспериментальной основе осуществляется в одной программе; ИКАО будет продолжать заниматься проблемой управления рисками на программном уровне до конца следующего года. Бюджет на трехгодичный период потребует ежегодного мониторинга функции центрального управления рисками и процесса управления рисками во всей ИКАО.</p>		<p>гии управления рисками и их оценки;</p> <ul style="list-style-type: none"> – планирование и создание систем и технологий для систематического отслеживания рисков ИКАО; – планирование и представление докладов по рискам ИКАО по внутренней линии (исполнительному руководству и Совету ИКАО) и во вне (общественности через ежегодный доклад); и – разработка прочной коммуникационной стратегии при решительной инициативе сверху. 	<p>средством сообщения о рисках в ежегодном докладе.</p>	<p>С учетом небольшого размера ИКАО также будет либо использовать существующий механизм управления рисками, внедренный Секретариатом или другой организацией, либо использовать механизм ручного отслеживания рисков. В этой связи постоянные затраты на поддержку ИКТ являются незначительными.</p> <p>Непрерывно требуются услуги одного дополнительного старшего сотрудника категории специалистов, работающего на полставки.</p>

4.6 Дополнение 3 Круг ведения — Комитет по ревизии

Круг ведения Независимого консультативного комитета по ревизии при Организации Объединенных Наций

Предварительный круг ведения НККР был уже представлен Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций (см. приложение III документа A/60/568). В настоящем дополнении приводится обновленный вариант этого круга ведения, который уточнен на базе еще более широкой оценки передовой практики комитетов по ревизии как в государственном, так и частном секторах. Дальнейшее сопоставление ключевых областей круга ведения НККР при Организации Объединенных Наций производилось со следующими источниками:

- Азиатский банк развития;
- инструкции министерства финансов Ее Величества (Соединенного Королевства);
- Комитет по ревизии Европейской комиссии;
- доклад (второе издание) “PricewaterhouseCoopers” «Комитеты по ревизии — передовая практика удовлетворения ожиданий рынка» на основе исследования механизмов комитетов по ревизии частного сектора в более чем 40 странах.

Обновленный предварительный круг ведения Независимого консультативного комитета по ревизии при Организации Объединенных Наций

А. Роль

1. Независимый консультативный комитет по ревизии предоставляет услуги Генеральной Ассамблее в качестве экспертного консультативного органа. Его цель заключается в оказании Генеральной Ассамблее помощи в обеспечении более эффективного выполнения обязанностей по управлению различными операциями Организации Объединенных Наций¹.

В. Членский состав и отбор экспертов

2. В состав Комитета входят 10 членов, причем все они являются независимыми от Секретариата Организации Объединенных Наций и правительств государств-членов. Критерии в отношении независимости излагаются в приложении 1 к настоящему дополнению. Кандидаты в члены выдвигаются Генеральным секретарем и утверждаются Генеральной Ассамблеей. Назначенные члены Комитета сами выбирают Председателя из числа назначенных членов Комитета. Каждые три года половина членов Комитета (т.е. пять членов) выходят в отставку и назначаются пять новых членов.

¹ В настоящее время предлагается, чтобы данный Комитет предоставлял консультативные услуги в отношении операций Организации Объединенных Наций, но не ее фондов и программ.

Квалификация экспертов

3. Все члены должны обладать соответствующим современным опытом работы в финансовой области. Критерии в отношении опыта работы в финансовой области излагаются в приложении 2 к настоящему дополнению. Членский состав Комитета должен отражать широкое географическое распределение и в нем должны быть сбалансированно представлены члены, имеющие опыт работы в государственном и частном секторах.

С. Заседания и отчетность

4. Комитет будет проводить закрытые заседания не менее четырех раз в год. Кворумом будет считаться присутствие любых 7 из 10 членов Комитета. На заседания Комитета будут приглашаться только те, кто знаком с темами, включенными в повестку дня, или отвечает за них. Такие приглашенные могут включать представителей Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций и заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора. Другие старшие руководители могут присутствовать на заседаниях Комитета по специальному приглашению.

5. Комитет будет стремиться работать на основе консенсуса и вести свои собственные отчеты о заседаниях. В случае, если консенсус не достигнут, разногласия будут фиксироваться и заноситься в протокол. Председатель будет регулярно информировать Генерального секретаря о результатах работы Комитета и немедленно поднимать любой вопрос, имеющий значительные финансовые последствия.

6. Комитет будет подготавливать годовой доклад Генеральной Ассамблее, в котором будет описываться работа Комитета по выполнению его обязанностей. Председатель Комитета должен участвовать в слушаниях, с тем чтобы отвечать на вопросы государств-членов, касающиеся деятельности Комитета.

7. Комитет будет представлять Генеральной Ассамблее результаты ежегодной оценки своей деятельности. Комитет будет периодически проводить обзор адекватности этого круга ведения и рекомендовать, при необходимости, предлагаемые изменения для утверждения Генеральной Ассамблеей.

Д. Функции

8. Комитет будет оказывать Генеральной Ассамблее непосредственную помощь в выполнении обязанностей в области управления и надзора. Его главными функциями являются:

а) понимание систем внутреннего контроля и управления рисками и надзор за применением этих систем в соответствии с директивными установками и положениями, при уделении особого внимания финансовым системам и информации;

б) анализ любых серьезных недостатков и контроль за выполнением планов принятия мер по исправлению положения;

c) подготовка замечаний по плану работы Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций и участие в подготовке такого плана²;

d) обсуждение с руководством и Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций проверенных финансовых ведомостей и контроль за достоверностью финансовых ведомостей и другой такой информации, необходимой членам;

e) рассмотрение вопросов, касающихся эффективности и объективности процесса внешних ревизий;

f) рассмотрение и утверждение плана проведения ревизий Управления служб внутреннего надзора (УСВН), включая те межучрежденческие виды деятельности, за которые УСВН отвечает единолично или совместно с другими органами;

g) рассмотрение бюджета УСВН и вынесение рекомендаций Генеральной Ассамблее в отношении утверждения его бюджета;

h) оценка работы УСВН и эффективности и объективности процесса проведения внутренних ревизий, включая те межучрежденческие виды деятельности, за которые УСВН отвечает единолично или совместно с другими органами;

i) консультирование Генеральной Ассамблеи по рекомендациям, которые Генеральный секретарь может вынести в отношении назначения заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора;

j) обеспечение того, чтобы Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций и УСВН не сталкивались ни с какими трудностями в ходе проведения ревизии, в частности ни с какими ограничениями в отношении сферы охвата их работы, доступа к необходимой информации и чтобы они не испытывали нехватку в ресурсах для выполнения работы в полном объеме. Комитет будет оказывать помощь в решении проблем, связанных с такими ограничениями, и докладывать об этом Генеральному секретарю и Генеральной Ассамблее.

Е. Порядок работы

9. Комитет будет вести свою работу на основе постоянной повестки дня, состоящей из пунктов и докладов, по вопросам, охватываемым кругом ведения, например докладов об обновленном реестре рисков и докладов о ходе внутренней и внешней ревизии. Комитет будет вести свою работу следующим образом:

Процесс проведения ревизии

a) будет поддерживать тесные контакты между Комитетом, Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций, УСВН и руководством путем проведения отдельных совещаний с этими сторонами не реже раза в год;

b) будет анализировать сферу охвата и результаты ревизий, проводимых Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций и УСВН, и их

² С учетом того, что Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций является независимой и несет полную ответственность за проведение своих ревизий.

финансовую эффективность и периодически докладывать о выводах Комитета Генеральной Ассамблее;

с) будет анализировать принцип единой ревизии, с тем чтобы обеспечивать его полное соблюдение;

д) будет обеспечивать свободный доступ к Председателю Комитета по ревизии для руководителей как внешней, так и внутренней ревизии;

е) будет в порядке исключения проводить по просьбе руководящего органа заседания для обсуждения конкретных вопросов;

Внешние ревизоры

f) создаст механизм и будет отслеживать выполнение обязанностей в отношении предоставления внешними ревизорами не связанных с ревизией услуг, включая получение у ревизора ежегодного подтверждения независимости как для связанной, так и для не связанной с ревизией работы;

g) будет определять критерии в отношении квалификации и компетентности для отбора кандидатов в члены Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций и выносить рекомендации в отношении того, насколько кандидаты отвечают таким требованиям, до выборов в Комиссию ревизоров Организации Объединенных Наций;

h) будет выносить рекомендации в отношении вознаграждения членов Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций;

i) будет получать и рассматривать ежегодный официальный доклад о деятельности Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, включающий информацию о ее внутренних процедурах контроля качества;

j) будет анализировать совместно с Контролером, заместителем Генерального секретаря по вопросам управления и Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций сферу охвата и результаты внешних ревизий и любые важные выводы, содержащиеся в письмах руководства;

Внутренние ревизоры

к) будет обеспечивать, чтобы УСВН располагало достаточными ресурсами и впредь занимало надлежащее место в рамках Организации Объединенных Наций, и будет следить за обеспечением его независимости и объективности в его деятельности;

l) будет анализировать функции УСВН и выносить рекомендации для утверждения изменений в них, в том числе в отношении:

m) целей, полномочий и порядка подчинения;

n) годового плана ревизий, бюджета и штатов;

o) будет рассматривать совместно с Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций и заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора программу внутренних ревизий и любую важную информацию, в том числе в отношении мошенничества, незаконных действий, недостатков во внутреннем контроле или аналогичных проблем, и меры, принимае-

мые руководством проверяемых организаций по выводам и рекомендациям ревизоров;

р) будет осуществлять контроль и оценку роли и эффективности работы заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора и функций УСВН;

q) будет выносить Генеральной Ассамблее рекомендации по важным вопросам, поднимаемым в ежегодном докладе УСВН;

г) в отношении роли УСВН в координации межучрежденческой деятельности, за которую отвечает Генеральный секретарь, Комитет будет уполномочен запрашивать материалы по всем надзорным мероприятиям в рамках межучрежденческих мероприятий в целях содействия выполнению им своих функций;

Внутренний контроль и управление рисками

s) будет анализировать систему внутреннего контроля Организации Объединенных Наций, в том числе механизмы финансового, оперативного контроля и контроля за соблюдением, и оценивать эффективность системы управления рисками;

t) будет анализировать процедуру управления рисками совместно с УСВН, Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций и административным руководством;

u) будет обеспечивать, чтобы УСВН выделяло достаточно ресурсов на деятельность в областях, вызывающих серьезную обеспокоенность и сопряженных с большим риском для Организации, и чтобы в плане работы УСВН учитывались другие важные тенденции в области надзора;

v) будет обеспечивать надежность планов чрезвычайных мер финансовой системы для случаев невыполнения, мошенничества или ненадлежащего использования;

Финансовая отчетность

w) будет следить за достоверностью финансовых ведомостей на годичной или двухгодичной основе, а также надежностью механизмов внутреннего контроля Организации Объединенных Наций;

x) будет оценивать изменения в методах бухгалтерского учета для определения приемлемых методов бухгалтерского учета и практики представления деклараций о доходах и финансовых активах;

Общие вопросы

y) будет запрашивать у руководства необходимую информацию и доклады, представление которых не должно неразумно задерживаться, для своевременного и эффективного осуществления своей работы;

z) будет анализировать сферу охвата деятельности соответствующих надзорных органов, с тем чтобы гарантировать государствам-членам своевременное устранение пробелов и несоответствий;

aa) будет, по мере необходимости, пользоваться услугами независимых профессиональных консультантов для изучения любого вопроса, доведенного до его сведения, в пределах круга его обязанностей и при соблюдении мандатов Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций и УСВН;

bb) будет обеспечивать наличие в Организации Объединенных Наций надлежащих механизмов для конфиденциального представления работниками информации о возможных нарушениях, касающихся бухгалтерского учета, механизмов внутреннего контроля за бухгалтерским учетом или ревизии, а также для того, чтобы работники могли в конфиденциальном порядке сообщать о проблемах, касающихся сомнительной практики учета или ревизии;

cc) будет рассматривать и обновлять, по мере необходимости, свой круг ведения не реже одного раза в три года и рекомендовать Генеральной Ассамблее любые изменения и регулярно проводить оценку собственной деятельности. Затем этот круг ведения будет публиковаться.

F. Условия службы

10. Условия службы членов Комитета будут сопоставимы с условиями службы обычных членов Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и Комиссии по международной гражданской службе. С учетом независимого статуса членов Комитета Организацией Объединенных Наций будет выплачиваться им вознаграждение за выполнение ими своих функций в НККР на повременной основе. Срок службы будет ограничен максимум шестью годами.

G. Секретариатская поддержка

11. Комитет будет иметь в своем распоряжении секретариат.

Приложение 1

Критерии определения независимости членов НККР

1. Для того чтобы кандидата в члены комитета можно было считать независимым, она/он не должна/не должен иметь каких-либо существенных отношений³ с Организацией Объединенных Наций в качестве либо руководящего сотрудника, либо крупного держателя акций компании, которая имеет отношения с Организацией Объединенных Наций, ее фондами, программами и специализированными учреждениями.
2. Кроме того, кандидат не будет считаться независимым, если она/он:
 - a) является или являлась/являлся сотрудником Организации Объединенных Наций в течение последних трех лет;
 - b) является или являлась/являлся членом управляющего или надзорного органа любого субъекта в рамках системы Организации Объединенных Наций в течение последних трех лет;
 - c) является или являлась/являлся членом правительства одного из государств-членов в течение последних трех лет⁴;
 - d) имеет непосредственного члена семьи⁵, который является или являлся старшим должностным лицом⁶ Организации Объединенных Наций в течение последних трех лет;
 - e) имеет непосредственного члена семьи, который является или являлся членом правительства высокого уровня в государстве-члене в течение последних трех лет;
 - f) получила/получил или имеет непосредственного члена семьи, который получил в течение любого 12-месячного периода в течение последних трех лет от Организации Объединенных Наций любое вознаграждение (за исключением вознаграждения за работу в комитете);
 - g) или ее/его непосредственный член семьи работает или в течение последних трех лет работал административным руководителем компании, в которой любой из нынешних старших руководителей Организации Объединенных Наций работал в то же время в комитете этой компании по вознаграждению;
 - h) является работником компании, которая производила платежи Организации Объединенных Наций или получала платежи от Организации Объединенных Наций в течение любого года из последних трех финансовых лет в

³ Понятие «существенные отношения» означает, что доход кандидата, получаемый от Организации Объединенных Наций, составлял не более 2 процентов его дохода или на долю Организации Объединенных Наций приходилось 2 процента от объема продаж продукции и/или услуг компании, в которой работал кандидат, в течение предшествующих трех лет.

⁴ Это ограничение не относится к бывшим национальным гражданским служащим.

⁵ К непосредственным членам семьи относятся: супруги, родители, дети, братья и сестры, теща, свекровь, тесть, свекор, зять, невестка, деверь, шурин, золовка, невестка, свояченица или любое лицо (за исключением домашней прислуги), которое проживает в доме кандидата.

⁶ Означает любую должность уровня помощника Генерального секретаря или выше.

сумме, превышающей 1 млн. долл. США или 2 процента от общих доходов компании, в зависимости от того, какая из этих сумм меньше;

i) имеет непосредственного члена семьи, который является административным руководителем компании, которая производила платежи Организации Объединенных Наций или получала платежи от Организации Объединенных Наций в любой год из последних трех финансовых лет в сумме, превышающей 1 млн. долл. США, или 2 процента от общих доходов компании, в зависимости от того, какая из этих сумм меньше;

j) является членом какого-либо другого совета или занимает должность в правительстве государства-члена, что могло бы повлиять на его/ее независимость;

k) входила/входил в течение последних трех лет в состав руководства компаний, связанных с кандидатом и Организацией Объединенных Наций;

l) заключала/заключал договор о получении или получала/получал прямо или косвенно любое вознаграждение за оказание консультационных услуг или другое вознаграждение от Организации Объединенных Наций в любом качестве, кроме члена комитета (вознаграждение за работу в комитете).

Приложение 2

Критерии определения опыта работы в финансовой области членов НККР

1. В состав Комитета будут входить десять человек, имеющих современный опыт работы и компетентность в финансовой области, как об этом говорится в разделе 3 ниже. Хотя бы один член Комитета должен быть квалифицированным бухгалтером или ревизором.

2. В членском составе Комитета должны быть сбалансировано представлены лица, имеющие опыт работы в государственном и частном секторах, с учетом требований в отношении независимости, предусмотренных в приложении 1 к настоящему докладу.

3. Все кандидаты в члены Комитета должны обладать добросовестностью, объективностью и дисциплиной и занимать ранее высокие руководящие должности в областях, отраженных в указанных ниже критериях. Генеральный секретарь назначает таких лиц, которые обладают компетентностью не менее чем по трем из следующих критериев:

- опыт в подготовке, ревизии, анализе или оценке финансовых ведомостей, отражающих широту и уровень сложности вопросов отчетности, которые в целом сопоставимы с широтой и сложностью вопросов, отраженных в финансовых ведомостях Организации Объединенных Наций;
- членство в прошлом в ревизионном комитете частной корпорации или государственного органа;
- профессиональное владение механизмами внутреннего контроля и процедурами в отношении финансовой отчетности;
- установление международных стандартов внутренней или внешней ревизии или обеспечение их соблюдения;
- установление международных стандартов учета или обеспечение их соблюдения.

Организация Объединенных Наций

**Всесторонний обзор механизмов управления и надзора
в Организации Объединенных Наций, ее фондах,
программах и специализированных учреждениях**

**Том V
Обзор деятельности Управления служб внутреннего
надзора (УСВН)**

Июнь 2006 года

Содержание

	<i>Стр.</i>
Резюме	72
5.1 Выводы	72
Замечания и рекомендации	78
5.2 История и структура УСВН и обзор условий, в которых УСВН работает в настоящее время	78
5.3 Предпосылки настоящего доклада и основные задачи настоящего обзора	83
5.4 Общие принципы, используемые в настоящем обзоре, и подход к проведению обзора	85
5.5 Детальные замечания и рекомендации	88
5.5.1 Независимость	88
5.5.2 Структура управления, в которой действует УСВН	96
5.5.3 Организация и структура УСВН	100
5.5.4 Людские ресурсы	108
5.5.5 Практические методы работы	115
5.5.6 Технология	123
5.5.7 Коммуникация и отчетность	125
5.5.8 Управление знаниями	130
5.5.9 Показатели качества работы	132
5.6 Резюме рекомендаций с указанием их финансовых последствий	135
 Дополнение	
Дополнительная информация, касающаяся замечаний в отношении организации и структуры УСВН и методов его работы	137

Резюме

5.1 Выводы

1. Все стороны, участвовавшие в настоящем обзоре, выразили стремление к укреплению УСВН.
2. УСВН не может эффективно функционировать при его нынешнем мандате, поскольку функции внутреннего и внешнего надзора перемешаны. Мандат УСВН обременяет деятельность по внутреннему надзору другой деятельностью, которая ограничивает его эффективность.
3. Необходимо добиться четкого согласия и поддержки в отношении роли УСВН между руководящим органом, руководством по всей системе Организации Объединенных Наций и УСВН.
4. Необходимо внести существенные изменения для укрепления основы, на которой УСВН строится, функционирует и отчетывается в более широких рамках надзора в Организации Объединенных Наций.
5. Обзор содержит рекомендации относительно укрепления и фокусировки УСВН на важнейших вопросах внутренней ревизии, одновременно с усилением мер по повышению его оперативной независимости и изменению направленности его услуг по проведению ревизии. В нем также содержатся рекомендации об улучшении рабочих взаимоотношений и процессов между УСВН и руководством. Кроме того, некоторые рекомендации касаются мер, которые должны быть приняты руководством программ и Секретариата. Нужны будут практические действия со стороны УСВН, руководства программ и Секретариата, с тем чтобы укрепить функцию надзора.

Рекомендации

1. Следует переопределить обязанности руководства и УСВН:
 - а) Руководство должно признать свою ответственность за установление границ риска для организации, регулярно докладывая об этом руководящему органу. Руководство также должно взять на себя инициативу в отношении оценки риска и разработки надлежащих мер контроля с целью управления этим риском в соответствии с его установленными границами.
 - б) УСВН должно сосредоточить внимание на внутренней ревизии. Эта обязанность должна заключаться, прежде всего, в предоставлении руководству гарантий касательно данных, используемых при проведении им оценки риска, и разработки и функционирования мер контроля. Она не должна включать ни принятие решений о том, какие риски являются приемлемыми, ни введение мер контроля. Результативность работы УСВН должна измеряться тем, какое воздействие оно оказывает в плане помощи организации в улучшении мер контроля и управлении рисками.
 - в) УСВН не должно отвечать за осуществление контроля за программами, проведение оценок или предоставление консультатив-

ных услуг. Эти виды деятельности должны осуществляться руководителями программ и Департаментом по вопросам управления.

d) УСВН не должно проводить расследований. Эта функция должна быть самостоятельным, объективным видом деятельности, осуществляемым под эгидой Управления по правовым вопросам.

e) Поскольку видоизмененная группа будет сфокусирована на ничем не обремененной внутренней ревизии, УСВН следует переименовать в «Управление служб внутренней ревизии».

Рекомендация 1a обсуждается более подробно в разделе 5.5.2. Другие рекомендации обсуждаются в разделе 5.5.3.

2. Необходимо укрепить независимость УСВН.

a) Генеральной Ассамблее следует четко определить, для каких организаций УСВН должно выполнять функции внутренней ревизии.

b) В таких организациях не должно создаваться никаких барьеров для выполнения УСВН своей работы или для получения доступа к людям и документации.

c) Бюджет УСВН должен базироваться на предлагаемом плане работы, основанном на оценке рисков. После обсуждения со спонсором из административного руководства бюджет и резюме оценки рисков вместе со стратегическим и оперативным планами должны представляться Независимому консультативному комитету по ревизии (НККР). УСВН не должно привлекаться к обсуждениям относительно распределения этого бюджета на отдельные виды деятельности.

d) УСВН должно сохранить за собой полный контроль в отношении стандартов и решений касательно найма, продвижения по службе и увольнения его персонала.

e) В соответствии с принципами надлежащего процесса доклады УСВН должны представляться напрямую и без какого-либо вмешательства административному руководству и НККР.

f) УСВН должно пользоваться свободным и открытым доступом к НККР для обсуждения любых вопросов без присутствия представителей руководства на любом уровне.

g) Поскольку транспарентность является важным элементом обеспечения независимости, доклады по вопросам внутренней ревизии должны по-прежнему предоставляться государствам-членам при наличии их просьбы в адрес НККР, как только заканчивается профессиональный процесс выпуска докладов для НККР.

Эти рекомендации более подробно обсуждаются в разделе 5.5.1.

3. Для того чтобы функционировать в рамках организации, УСВН нуждается в эффективной поддержке.

a) По административной линии УСВН должно отчитываться перед Генеральным секретарем, который может делегировать эту по-

вседневную функцию какому-то исполнительному органу, обладающему соответствующими полномочиями. Этим исполнительным органом может быть первый заместитель Генерального секретаря или какой-либо исполнительный комитет, возглавляемый первым заместителем Генерального секретаря, но эта функция не должна делегироваться дальше.

б) УСВН должно представлять этому исполнительному органу свои планы и бюджеты и должно обращаться прежде всего к нему с такими вопросами, как регулирование сферы деятельности или споры вокруг вопросов существа. Этот орган должен помогать УСВН функционировать в рамках организации и поддерживать его мандат. Если УСВН считает, что этот орган не выполняет этой обязанности, оно должно поднять этот вопрос с НККР.

Эти рекомендации обсуждаются более подробно в разделе 5.5.1.

4. Должен быть налажен надлежащий надзор над УСВН.

а) Надзор над УСВН должен быть обязанностью НККР, и эта роль должна найти соответствующее отражение в круге ведения НККР.

б) Круг ведения НККР должен ограничивать членство лицами, обладающими опытом и профессиональной квалификацией для дачи указаний по вопросам внутренней ревизии и способными быть абсолютно независимыми от организаций системы Организации Объединенных Наций и государств-членов.

Эти рекомендации обсуждаются более подробно в разделе 5.5.3.

5. Необходимо изменить и уточнить процесс выпуска докладов. В частности:

а) УСВН должно показывать проекты всех замечаний и рекомендаций руководству, ответственному за проверяемое мероприятие, и руководство должно в пределах установленного периода времени представлять письменные комментарии.

б) Решение о том, какие вопросы являются достаточно важными, чтобы представлять по ним доклады, должно по-прежнему приниматься главой УСВН, который будет проявлять профессиональное суждение для обеспечения того, чтобы по всем вопросам существа готовились доклады.

с) Доклады не должны выпускаться до завершения работы, включая все процедуры обеспечения качества и процесс получения комментариев руководства.

д) После получения комментариев руководства окончательные письменные доклады должны представляться административному руководству, ответственному за проверяемое мероприятие, с целью оказания руководству содействия в принятии надлежащих мер контроля.

е) Эти окончательные письменные доклады должны представляться НККР, который должен нести ответственность от имени Генеральной Ассамблеи за изучение докладов и оценку работы УСВН.

ф) НККР должен консультировать Генеральную Ассамблею относительно поднятых вопросов существа и общего прогресса в деятельности по внутренней ревизии.

Эти рекомендации обсуждаются более подробно в разделе 5.5.7.

6. Необходимо пересмотреть вопрос о предельном сроке пребывания в должности начальника УСВН. При этом нужно учитывать либо:

а) невозобновляемый, но значительно более длительный срок полномочий (например, 7–10 лет), либо

б) срок полномочий продолжительностью 5–7 лет, возобновляемый только один раз.

Эти рекомендации обсуждаются более подробно в разделе 5.5.4.

7. Необходимо укрепить методы работы и персонал УСВН.

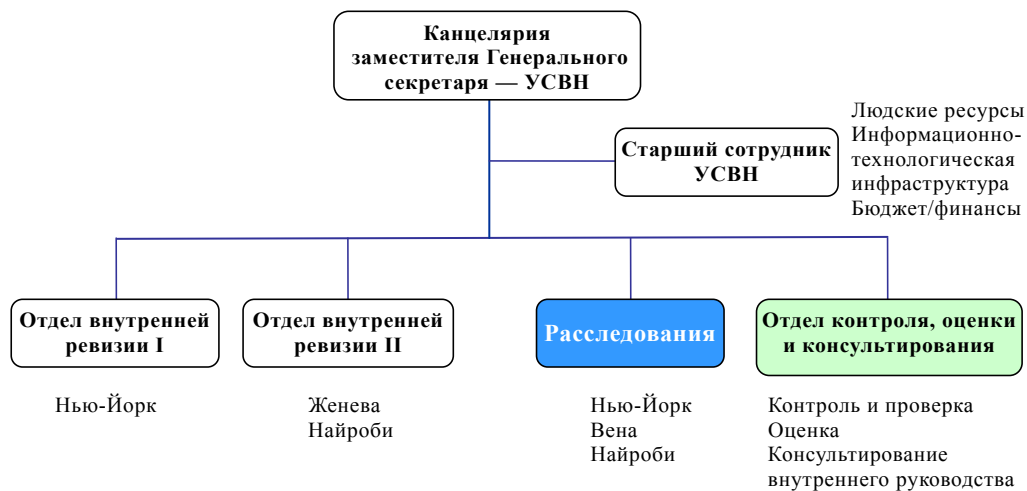
а) В УСВН следует создать группу по вопросам профессиональной практики.

б) Следует разработать улучшенную подборку методов работы.

с) Следует оценивать навыки персонала и ввести в действие программу получения дополнительных ресурсов для целей приобретения отсутствующих навыков, в том числе в области информационной технологии.

Эти рекомендации обсуждаются более подробно в разделе 5.5.5.

Нынешняя структура УСВН



Предлагаемые изменения

- Подлежит переводу в Управление по правовым вопросам
- Подлежит переводу в число функций руководства программами и Секретариатом

Предлагаемая организационная структура Управления служб внутренней ревизии («УСВР»)



Замечания и рекомендации

5.2 История и структура УСВН и обзор условий, в которых УСВН работает в настоящее время

5.2.1 Создание УСВН

6. УСВН было создано в 1994 году во исполнение резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи. Эта резолюция была принята для повышения эффективности внутреннего надзора в Организации Объединенных Наций вследствие «возросшего значения, стоимости и сложности деятельности Организации Объединенных Наций»¹.

7. Это была прямая реакция на критику, высказывавшуюся некоторыми государствами-членами в отношении адекватности механизмов внутреннего надзора в Организации Объединенных Наций. В августе 1993 года Генеральный секретарь создал Управление инспекций и расследований, однако определенные государства-члены считали, что оно не обладает надлежащим авторитетом и самостоятельностью. Вновь созданное Управление взяло на себя обязанности прежнего Управления.

8. До этой даты в Организации Объединенных Наций уже создавались механизмы внутреннего и внешнего надзора, причем некоторые с мандатами, данными Генеральной Ассамблеей. В своем большинстве эти другие механизмы остаются нетронутыми, в частности Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, Комиссия ревизоров, Объединенная инспекционная группа («ОИГ») и некоторые функции внутреннего надзора в отдельных фондах, программах и специализированных учреждениях.

9. Службы внешней ревизии, оценок, контроля, инспекций и консультирования руководства, уже существовавшие в Организации Объединенных Наций, были с самого начала переданы в состав УСВН, и таким образом Секретариат перестал выполнять эти функции.

10. Мандат, врученный УСВН, был сосредоточен конкретно на внутреннем надзоре в противовес внешнему надзору. Внутренний надзор — это функция руководства, которая — хотя она является объективной по своему характеру и независимой в плане операций, обзором которых она занимается, — предусматривает отчет перед руководством с целью предоставления ему заверений насчет того, являются ли его оценка рисков и уверенность в мерах контроля правильными. Внутренний надзор — это один из существенно важных компонентов инфраструктуры внутреннего контроля, находящейся в ведении руководства.

11. Внешний надзор — это деятельность, предусматривающая отчетность по инициативе той или иной организации с использованием стандартов, установленных за пределами этой организации, например общепринятых стандартов ревизии («ОПСР»). Как внутренний, так и внешний надзор являются ценными для руководства и для интересов организации, однако внутренний контроль функционирует внутри самой организации и, как правило, ближе к ее операциям. Согласно его мандату, цель УСВН заключается в «оказании Генеральному

¹ Резолюция 48/218 В Генеральной Ассамблеи.

секретарю помощи в выполнении им своих обязанностей по внутреннему надзору в отношении ресурсов и персонала Организации»². Соответственно, УСВН действует только в рамках тех подразделений Организации Объединенных Наций, которые находятся в ведении Генерального секретаря, как-то:

- секретариат Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, Женеве, Вене и Найроби;
- пять региональных комиссий;
- миротворческие миссии и гуманитарные операции; и
- фонды и программы, функционирующие отдельно под руководством Генерального секретаря.

12. В большинстве случаев фонды и программы, функционирующие отдельно под руководством Генерального секретаря, уже имели функции внутреннего надзора, и они продолжают действовать. Примерами этого являются Управление внутренней ревизии ЮНИСЕФ (которое занимается внутренней ревизией, расследованиями и инспекциями), Управление ревизии и анализа эффективности работы ПРООН (которое занимается внутренней ревизией, расследованиями и инспекциями) и Отдел служб надзора Мировой продовольственной программы («МПП»). Только в одном случае (УВКБ) была достигнута договоренность о том, что УСВН предоставляет услуги в области внутреннего надзора этим фондам и программам.

13. Говоря конкретно, мандат, на основании которого было учреждено УСВН, предусматривает выполнение УСВН следующих функций, которые более подробно описываются в разделе 4.3 ниже:

- a) контроль;
- b) внутренняя ревизия;
- c) проверка и оценка; и
- d) расследование.

14. Мандат также позволяет — но не требует того — УСВН действовать в консультативном качестве для руководителей программ «в эффективном выполнении ими своих обязанностей, оказывать содействие руководителям программ в выполнении рекомендаций, удостоверить оказание руководителям программ методологической помощи и стимулировать самооценку»³.

15. Этот первоначальный мандат, как представляется, признает, что между мандатом, которым было наделено УСВН, и мандатами других, еще до этого существовавших групп, могут возникать конфликты, и поэтому в резолюции содержалась просьба к Генеральному секретарю представлять Генеральной Ассамблее доклады об осуществлении этого мандата «в той части, в какой она относится к функциям внутреннего надзора таких фондов и программ»⁴.

² Резолюция 48/218 В Генеральной Ассамблее.

³ Резолюция 48/218 В Генеральной Ассамблее.

⁴ Резолюция 48/218 В Генеральной Ассамблее.

5.2.2 Эволюция мандата УСВН с 1994 года

16. Резолюция 54/244 от 31 января 2000 года установила некоторые ограничения в отношении деятельности УСВН. В частности:

17. УСВН «не представляет Генеральной Ассамблее предложений о внесении каких бы то ни было изменений в юридические основания и мандаты, утвержденные межправительственными директивными органами»⁵ и

18. «межучрежденческие соглашения Управления служб внутреннего надзора с фондами и программами Организации Объединенных Наций о возмещении расходов должны составляться в соответствии с надлежащими правилами и положениями соответствующих фондов и программ, в том числе, в надлежащих случаях, решениями их директивных органов»⁶.

19. Следствием этих резолюций было ясное понимание того, что УСВН должно было функционировать в пределах параметров, установленных межправительственными директивными органами, и, в частности, фонды и программы, желающие воспользоваться услугами УСВН, будут сами нести ответственность за финансирование любой деятельности УСВН, осуществляемой в рамках этих фондов и программ.

20. Резолюция 59/272 Генеральной Ассамблеи от 2004 года не изменила каким-либо конкретным образом мандат УСВН, но внесла важные изменения в механизм отчетности. В конкретном плане, помимо существовавшей практики предоставления докладов УСВН Генеральной Ассамблее через посредство Генерального секретаря, они должны были предоставляться в распоряжение государств-членов по их просьбе. Это важное изменение, как представляется, укрепляет мнение Генеральной Ассамблеи о том, что УСВН отчитывается перед самими государствами-членами в противовес Генеральному секретарю как главному административному сотруднику. Вместе с тем оно сделало еще более неясным различие между внутренним и внешним надзором и укрепило мнение руководства о том, что это — функция внешнего надзора, а не инструмент руководства, тем самым ограничив его эффективность в обеспечении внутреннего надзора. В результате этого возникли большие разногласия относительно роли УСВН, которое находится под угрозой того, что оно не будет удовлетворять потребности ни руководства, ни государств-членов, которые являются конечными бенефициарами.

21. Одно из мнений в отношении УСВН сводится к тому, что это — часть структуры внутреннего контроля со стороны руководства. Согласно этой точке зрения, оно действует от имени руководства, стремясь выявлять важные риски и оценивать меры контроля по мере развертывания операций, и при этом масштабы его деятельности основываются на его оценке рисков. В этом, как представляется, и заключается цель первоначального мандата, определяющего УСВН как функцию внутреннего надзора. Для эффективного выполнения этой задачи УСВН должно приближаться к операциям и иметь крепкие связи с руководством на всех уровнях возможно до такой степени, чтобы участвовать в обсуждениях относительно планируемой деятельности. В то же время руководство должно понимать и признавать его собственную роль в оценке рисков,

⁵ Резолюция 54/244 Генеральной Ассамблеи.

⁶ Резолюция 54/244 Генеральной Ассамблеи.

установлении границ риска и разработке мер контроля, обращаясь к УСВН для того, чтобы оно вносило вклад, главным образом в виде гарантий, в отношении рисков и мер контроля. Что касается этой роли, то УСВН должно обеспечивать внесение изменений посредством своего ежедневного взаимодействия с руководством.

22. Именно так создаются наиболее эффективные организации внутренней ревизии. Что крайне важно, они поддерживаются руководством и в административном отношении отчитываются перед руководством. Они имеют «предохранительный клапан» для защиты своей независимости, отчитываясь в функциональном отношении перед правлением (как правило, через ревизионный комитет), но они не получают детальных указаний от правления.

23. Способность УСВН быть эффективной частью структуры внутреннего контроля со стороны руководства существенно ослабляется вследствие неведения руководства в УСВН. Это неведение является прямым результатом сочетания функций расследования УСВН, равно как и его деятельности в области внутренней ревизии с усматриваемой враждебной ролью УСВН.

24. Альтернативная точка зрения сводится к тому, что УСВН — это инструмент Генеральной Ассамблеи или — индивидуально — государств-членов. Согласно этому мнению, УСВН получает от Генеральной Ассамблеи указания касательно масштабов деятельности и отчитывается перед Генеральной Ассамблеей, давая государствам-членам визуальный доступ к операциям Организации Объединенных Наций. Это — более враждебная роль в том смысле, что цель заключается в представлении государствам-членам докладов о деятельности руководства. Что касается этой роли, то УСВН будет вызывать изменения только в том случае, если оно будет действовать, используя авторитет Генеральной Ассамблеи. Хотя это не является первоначальной целью УСВН, как она описывается в мандате, содержащемся в резолюции 48/218 В, эта роль, как представляется, становится все более важной для УСВН по двум причинам:

- твердая убежденность УСВН (в некоторых случаях подкрепляемая заявлениями со стороны руководства) в том, что руководство не проявляет надлежащего чувства ответственности в отношении его обязанности устанавливать границы риска, понимать риск и внедрять меры контроля; и
- все еще слабая степень восприятия руководством рекомендаций, выносимых УСВН.

25. Оба этих фактора приводят к тому, что УСВН еще больше зависит — с точки зрения авторитета — от прямых связей с Генеральной Ассамблеей, что лишь увеличивает дистанцию между УСВН и руководством. Это усугубляется за счет множества различных видов деятельности, которые УСВН пытается выполнять, исходя из своих мандатов.

5.2.3 Краткое описание структуры УСВН

26. Для осуществления деятельности, указанной в его мандате, УСВН имеет отделы, занимающиеся следующим⁷:

- Отдел внутренней ревизии I («ОВР I»), состоящий примерно из 103 ревизоров (включая ревизоров, «откомандированных» в миротворческие миссии), занимается главным образом внутренней ревизией для Секретариата Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и миротворческих операций;
- Отдел внутренней ревизии II («ОВР II»), состоящий примерно из 32 сотрудников категории специалистов, базирующихся в Женеве, занимается главным образом внутренней ревизией для секретариатов Организации Объединенных Наций в Женеве, Найроби и Вене и для определенных фондов и программ, в частности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ);
- Отдел по расследованиям («ОР»), состоящий примерно из 98 сотрудников категории специалистов, базирующихся в Нью-Йорке, осуществляет всю деятельность по проведению расследований, которой занимается УСВН; и
- Отдел контроля, оценки и консультирования («ОКОК»), состоящий примерно из 14 сотрудников категории специалистов, сведенных в три секции:
 - Секция контроля и проверки состоит примерно из пяти сотрудников категории специалистов. Функция контроля в основном сконцентрирована на подготовке отчетности о результатах осуществления программ, в которой измеряются достижения при исполнении программ. Проверки обычно проводятся по просьбе заместителя Генерального секретаря по УСВН и являются реакцией на программы, в отношении которых поступают сигналы об их неадекватном руководстве или о том, что та или иная программа, возможно, использует свои ресурсы неэкономично;
 - Секция оценки, состоящая из трех сотрудников категории специалистов, занимается углубленной оценкой итогов осуществления программ и деятельности в рамках программ по сравнению с целями программ;
 - Секция консультирования руководства, состоящая примерно из шести сотрудников, оказывает консультационную помощь руководителям программ, в том числе через семинары-практикумы и анализ затрат и выгод.

27. Для поддержки этой деятельности УСВН имеет канцелярию заместителя Генерального секретаря, которая осуществляет административные функции для УСВН, и административную канцелярию, состоящую из 12 сотрудников, которые оказывают вспомогательные услуги, главным образом связанные с наймом и людскими ресурсами.

⁷ Источник описания видов деятельности: веб-сайт УСВН по состоянию на 26 апреля 2006 года; ресурсы перечислены на основе бюджета на 2006–2007 годы.

5.2.4 **Нынешние условия, в которых действует УСВН**

28. Примерно 70 процентов бюджета УСВН идет на миротворческие операции. В последние годы количество миротворческих операций возросло. Осуществление мероприятий по внутренней ревизии, расследованию или оценке в ходе любой миротворческой операции связано со своими собственными уникальными проблемами. В силу необходимости миротворчество осуществляется в условиях, которые являются чрезвычайно неопределенными и в которых обычные правила торговли могут и не применяться. Например, может оказаться невозможным получать предоставляемые в результате конкурсных торгов контракты, если нет достаточного количества местных поставщиков, желающих или способных предоставлять товары и услуги по мере развертывания миссии. Операции подвержены быстрым изменениям и срывам. В то же время руководство конкретных полевых миссий обязано обеспечивать внедрение и функционирование мер контроля в подобных неопределенных условиях, поскольку государства-члены, безвозмездно предоставляющие ресурсы, имеют разумное право ожидать, что будет создана надлежащая система контроля для обеспечения того, чтобы эти ресурсы не использовались недолжным образом.

29. Аналогичным образом, в последние годы Организация Объединенных Наций взяла на себя обязанности, требующие координации деятельности различных фондов, программ и специализированных учреждений по решению одной и той же проблемы. Примерами являются программа «нефть в обмен на продовольствие» и операция по оказанию помощи после цунами. В таких ситуациях бывает эффективно придерживаться межучрежденческого подхода к внутреннему надзору, с тем чтобы можно было быстрее выявлять тенденции и вопросы и легче и оперативнее обмениваться наблюдениями между учреждениями, дабы учреждения могли безотлагательно реагировать на них.

30. Этой концепции присуще то, что конечным бенефициаром услуг по надзору в рамках системы Организации Объединенных Наций являются не индивидуальные фонды, программы или специализированные учреждения, а доноры и, возможно, даже государства-члены, как доноры, так и нет, которые могут быть получателями — сейчас или в будущем — такой поддержки. Их заинтересованность проявляется, прежде всего, в двух отношениях:

- чтобы операции Организации Объединенных Наций достигали поставленных перед ними целей в таких областях, как миротворчество, техническое сотрудничество и другие сферы (т.е. эффективность), и
- чтобы операции Организации Объединенных Наций проводились эффективно и без излишних затрат.

5.3 **Предпосылки настоящего доклада и основные задачи настоящего обзора**

31. Настоящий доклад, посвященный УСВН, был заказан в соответствии с кругом ведения, разработанным в ноябре 2005 года. Этот круг ведения является частью более широкого обзора, заказанного Организацией Объединенных Наций в связи с всеобъемлющим обзором Организации Объединенных Наций, фондов, программ и специализированных учреждений («Обзор по вопросам

управления и надзора»). В некоторых областях принципы, замечания и рекомендации, высказываемые для обзора УСВН, касаются более широкого аспекта общих структур управления в Организации Объединенных Наций. Поэтому некоторые из содержащихся в настоящем докладе рекомендаций согласуются с рекомендациями, сформулированными при завершении работы над Обзором по вопросам управления и надзора.

32. Обзор по вопросам управления и надзора был заказан в ответ на высказанную в связи с Всемирным саммитом 2005 года просьбу Генеральной Ассамблеи «представить независимую внешнюю оценку системы проведения ревизий и осуществления надзора в Организации Объединенных Наций, в том числе в специализированных учреждениях, включая анализ ролей и ответственности управленческого звена, с должным учетом характера таких ревизионных и надзорных органов»⁸. Кроме того, возникает все больше и больше связанных с закупками вопросов, что приводит к существенному увеличению числа расследований, проводимых в Организации Объединенных Наций. И наконец, ознакомление с резолюциями Генеральной Ассамблеи и представляемыми ей докладами указывает на такой существенный факт, как все большее осознание отсутствия эффективных средств для обеспечения последующей деятельности по рекомендациям наряду со стремлением укрепить подотчетность в системе Организации Объединенных Наций.

33. Обзор УСВН вытекает из двух источников: из пределов и из-за пределов УСВН. В июле 2005 года Инга-Бритт Алениус была назначена заместителем Генерального секретаря по вопросам служб внутреннего надзора на пятилетний срок, начинающийся в сентябре 2005 года. Г-жа Алениус была заинтересована в проведении независимого расследования УСВН, с тем чтобы оказать ей содействие в определении стратегии и направлений деятельности для УСВН. В то же время Генеральный секретарь откликнулся на резолюции Генеральной Ассамблеи относительно проведения обзора структур и механизмов управления и надзора в Организации Объединенных Наций. В частности:

34. «рассмотреть структуры и принципы управления и порядок отчетности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций»⁹ и провести

35. «независимую внешнюю оценку Управления (УСВН)... После этого будет принято решение в отношении адекватного уровня финансирования Управления служб внутреннего надзора, масштабов и характера его деятельности и механизмов обеспечения его оперативной независимости от Секретариата»¹⁰.

36. Настоящий доклад должен помочь заместителю Генерального секретаря в разработке стратегии одновременно с учетом желания Генеральной Ассамблеи провести оценку общей структуры, масштабов и характера операций в рамках УСВН в более широком контексте механизмов управления и надзора в целом.

37. Говоря конкретно, круг ведения предусматривает разработку для УСВН плана осуществления, охватывающего:

- уровень оперативной и управленческой независимости от руководства организаций и надлежащий аппарат надзора для УСВН;

⁸ Всемирный саммит 2005 года, резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи.

⁹ Резолюция 57/278 Генеральной Ассамблеи.

¹⁰ «Осуществление решений, изложенных в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года и предусматривающих принятие мер Генеральным секретарем», A/60/430.

- услуги, предоставляемые через УСВН, и выполняемые им обязанности и услуги и обязанности других подразделений;
- оптимальная организационная структура и адекватные потребности в ресурсах;
- источники финансирования и механизмы совместного несения расходов для оказания услуг на внутреннем и межучрежденческом уровнях;
- стратегии обеспечения оказания эффективных услуг через УСВН, включая программы сохранения и совершенствования навыков, информирования о событиях, связанных с внутренней ревизионной и надзорной деятельностью; и
- стратегия постоянного сопоставления деятельности УСВН с деятельностью других аналогичных органов.

5.4 Общие принципы, используемые в настоящем обзоре, и подход к проведению обзора

5.4.1 Подход, использовавшийся для проведения настоящего обзора

38. Подход предусматривал пять этапов:

1. Планирование — была определена тема, подлежащая рассмотрению, и принципы, которые будут использоваться при осуществлении оценки.
2. Сбор данных — главным образом интервью и обзор документации для сбора информации о том, как действует УСВН.
3. Оценка — информация о том, как действует УСВН, была сопоставлена с принципами и были выявлены соответствующие пробелы.
4. Рекомендации — с учетом этих пробелов были сформулированы рекомендации.
5. Представление доклада — после получения материалов от УСВН, Руководящего комитета проекта и из других внутренних и внешних источников был подготовлен доклад.

План был сфокусирован на формировании мнения о следующем:

- месте, независимости, статусе и влиянии УСВН в Организации Объединенных Наций;
- ожиданиях и замечаниях заинтересованных сторон;
- внутренней административной организации и операциях, методах работы и продукции УСВН;
- главных точках сопоставления с функциями надзора в других аналогичных организациях.

39. Запланированный подход учитывал как стратегические, так и тактические методы работы УСВН, особенно в отношении тех моментов, которые в круге ведения намечены для дальнейшей работы.

40. На этапе сбора данных деятельность включала:

- обзор существующей документации для получения представления об истории, мандате, роли и предыдущих оценках УСВН;

- обзор внутренней документации УСВН для понимания того, как УСВН осуществляет свой мандат, и для подтверждения моментов, отмеченных в ходе интервью. Представленная документация включала:
 - недавние доклады Генеральной Ассамблее и другие, внутренние управленческие доклады в рамках УСВН;
 - описания ежегодного процесса планирования и оценки риска;
 - обзор ОВР II, проведенный коллегами из Управления внутренней ревизии ЮНИСЕФ;
 - наставление по внутренней ревизии, июнь 2003 года;
 - рабочие документы и результаты труда; и
 - показатели результативности работы, используемые в УСВН;
- проведены 67 интервью с отдельными:
 - представителями руководства и персонала УСВН;
 - представителями руководства Организации Объединенных Наций;
 - представителями государств-членов;
 - представителями других надзорных органов Организации Объединенных Наций (Комиссия ревизоров и Объединенная инспекционная группа).

41. Для целей проведения оценки были осуществлены следующие мероприятия:

- личные и телефонные обследования по конкретным аспектам надзора с шестью надзорными организациями с целью проведения компаративного анализа. С этой целью был подготовлен шаблон для использования в ходе этих обсуждений, дабы стимулировать последовательность в вопросах. Вследствие уникального характера Организации Объединенных Наций нет ни одного подразделения, с которым можно было бы напрямую и полностью сравнить УСВН. Вместе с тем были приложены специальные усилия для нахождения организаций с функциями, аналогичными тем, которые выполняет УСВН: ревизия, расследования, проверки и оценка. Эта информация была собрана только для того, чтобы иметь детальные компаративные данные. Руководящий комитет и независимый контрагент, нанятый для проведения этого обзора, составили свое собственное мнение о том, что является наилучшей практикой, на основе своего коллективного опыта и знаний;
- использование такого инструмента, как контрольные показатели, для сравнения основных процессов внутренней ревизии в том, что касается ОВР I и ОВР II, с базой данных о методах работы весьма эффективных органов внутренней ревизии;
- ссылка на международные Стандартные принципы профессионального проведения внутренней ревизии («Стандарты»), выпущенные Институтом внутренней ревизии (ИВР), в качестве исходной линии для компаративного анализа общего подхода УСВН и структуры внутренней ревизии. В центре внимания находились стратегические рамки УСВН, включая

уместность организационной структуры, независимость и общий мандат. Вместе с тем ни ОВР I, ни ОВР II не проводили обзора на предмет гарантий качества в рамках настоящего обзора;

- были рассмотрены первоначальные концепции, лежавшие в основе создания УСВН, и нынешние условия, в которых действует УСВН, как это было отмечено выше;
- был разработан набор важнейших принципов для использования при оценке УСВН.

5.4.2 Принципы, использовавшиеся при оценке УСВН

- Эти принципы основаны на следующем:
 - подборке заявлений и мандатов Организации Объединенных Наций, определяющих цель УСВН;
 - признанных заявлений по вопросам управления (например, доклад Кинга, 2002 год); и
 - установленных рамочных принципах, воплощенных в соответствующих профессиональных стандартах, таких, как Стандартные принципы профессионального проведения внутренней ревизии.

Принципы, использовавшиеся при оценке УСВН

- Оперативная независимость; свобода от вмешательства при определении масштабов работы, завершении работы или представлении докладов.
- Поддержка реальных, эффективных механизмов подотчетности, транспарентности и ответственности в организации.
- Транспарентная деятельность: позволять (государствам-членам) проводить значимый анализ деятельности в области внутренней ревизии.
- Поддерживать Генерального секретаря в выполнении его обязанностей в том, что касается внутренних мер контроля: управленческая функция.
- Действовать в соответствии с международными стандартами и наилучшими оперативными методами, в частности в отношении внутренней ревизии касательно должной профессиональной заботливости.
- Действовать в соответствии с международными стандартами и надлежащими рабочими методами, в частности в отношении внутренней ревизии с учетом должной профессиональной заботливости.
- Оказывать должным образом сбалансированную поддержку надзорным потребностям руководства и соответствующих органов управления (т.е. признание долга перед обоими).
- Проводить различие между сутью функций внутреннего и внешнего надзора.

5.5 Детальные замечания и рекомендации

5.5.1 Независимость

Принципы

42. Принцип управления 6.1, разработанный в Обзоре по вопросам управления и оценки, гласит, что на руководящий орган возложена конечная ответственность за то, чтобы удостовериться, что существует **прочная основа для механизмов внутреннего контроля, управления рисками, систем и соблюдения законов, положений и соответствующих стандартов учета**.

43. Международные Стандартные принципы профессионального проведения внутренней ревизии («Стандарты») Института внутренних ревизоров («ИВР») содержат следующее положение, касающееся независимости (эмфаза добавлена):

44. «Деятельность по внутренней ревизии должна быть независимой, а внутренние ревизоры должны **объективно** выполнять свою работу»¹¹.

45. Кроме того, в Стандартах независимость деятельности определяется как содержащая два элемента:

- «Главное административное лицо, отвечающее за ревизию, должно отчитываться перед организацией на таком уровне, который позволяет деятельности по внутренней ревизии выполнить поставленные перед ней задачи»¹²; и
- «Деятельность по внутренней ревизии должна **быть свободной от вмешательства** при определении масштабов внутренней ревизии, выполнении работы и представлении информации о результатах»¹³.

46. По сути дела, оперативная независимость базируется не на правилах или мандатах, а на том, в какой степени функция надзора может свободно:

- выявлять необходимые ей ресурсы;
- использовать эти ресурсы там, где она считает целесообразным; и
- докладывать так, как она считает целесообразным.

Замечания

47. УСВН сталкивается с несколькими крупными ограничениями в плане соблюдения этого компонента Стандартов. Нерешенность отмеченных здесь вопросов независимости не позволит УСВН эффективно выполнять какие-либо из его обязанностей, связанных с гарантиями. Важными областями, в которых УСВН не соответствует этому стандарту, являются следующие:

1. Масштабы деятельности ограничиваются мандатами УСВН, которые позволяют ему проводить обзоры Секретариата Организации Объединенных Наций (включая миротворческие операции) и — при наличии просьбы — определенных фондов и программ, но лишь в той степени, в какой УСВН достигло путем переговоров с данным фондом или программой до-

¹¹ Стандарт ИВР 1100.

¹² Стандарт ИВР 1110.

¹³ Стандарт ИВР 1110.A1.

говоренности о предложении своих услуг. Такие переговоры включают обсуждения вопросов количества и уровня персонала и ресурсов, которые будут для этого выделены, исходя из объема финансирования, который тот или иной конкретный фонд или программа может выделить. Этот мандат ограничивает способность УСВН осуществлять деятельность по надзору в двух важных моментах:

а) он не дает УСВН возможности оценивать риски и меры контроля в ходе совместных операций с участием ряда подразделений Организации Объединенных Наций, особенно тех, которые не охвачены существующими мандатами УСВН; и

б) процесс переговоров с индивидуальными фондами и программами ограничивает объем и характер ресурсов, которые УСВН может использовать для данной конкретной деятельности. Нам сообщали о том, что порой объем и/или уровень ресурсов, на которые соглашается УСВН, бывают ниже того, который, по его мнению, является адекватным для конкретной цели.

2. Структура финансирования УСВН ограничивает способность УСВН определять, где будут использоваться ресурсы, и, следовательно, ограничивает масштабность решений, принимаемых УСВН. Финансирование осуществляется из трех главных источников: регулярного бюджета, бюджета операций по поддержанию мира и внебюджетных источников. Внебюджетные ресурсы зависят от переговоров с подлежащим ревизии подразделением, о чем шла речь выше. Вследствие деликатности этого вопроса и важности сохранения средств, предназначенных для тех или иных конкретных целей, по всей Организации Объединенных Наций, регулярные, миротворческие и внебюджетные ресурсы не могут перемешиваться и должны использоваться для той цели, для которой они были выделены. В результате этого ресурсы не могут перенаправляться в области возникающего риска, исходя из проведенной УСВН оценки рисков, и УСВН не всегда может реагировать на изменение рисков, не проведя новые переговоры по отдельным соглашениям или не дожидаясь нового двухгодичного бюджетного процесса:

і) регулярный бюджет и внебюджетные ресурсы распределяются посредством бюджетного процесса, осуществляемого бюджетными подразделениями Секретариата. Ни тот, ни другой бюджет не подлежат обзору каким-либо независимым надзорным органом до представления Генеральной Ассамблее. Неспособность представить бюджет какому-либо независимому надзорному органу для проведения обзора ограничивает оперативную независимость УСВН. Кроме того, уровни выделяемых УСВН ресурсов для внебюджетной деятельности определяются, в конечном счете, руководителями программ, которые являются главными подлежащими ревизии субъектами. Отсутствие какого-либо прогресса в оценке бюджета по сравнению с базирующимися на рисках планами и тактическими планами ограничивает транспарентность, которая позволяла бы заинтересованным сторонам с течением времени оценивать потребности и результаты деятельности УСВН. Оно также ограничивает способ-

ность бюджетных подразделений Секретариата определять надлежащий объем бюджетных средств;

ii) объем средств, выделяемых УСВН из регулярного бюджета, возрос с 15,1 млн. долл. США в течение двухлетнего периода 1996–1997 годов до 24,3 млн. долл. США на двухлетний период 2004–2005 годов. Рост превышал 11 процентов за каждый двухгодичный период, кроме 2000–2001 годов (5 процентов). Вместе с тем количество должностей, финансируемых из регулярного бюджета, оставалось относительно стабильным в течение всего этого периода: примерно 80–85 должностей;

iii) для миротворческих миссий существует формула одной единицы ресурсов внутренней ревизии на 100 млн. долл. США годового бюджета. Для остальной части ресурсов, предназначенных для внутренней ревизии, или для ресурсов на цели оценки или консультативных услуг никакой формулы нет. Отдел по расследованиям использует количество рассматриваемых дел как основу формулы для использования ресурсов. Это подразумевает обязательные 340 часов на одно дело, так что следователи способны завершить рассмотрение 6–8 дел в год. Сообщается, что количество нерассмотренных дел насчитывает несколько сотен. Вместе с бюджетом не представляется никакого тактического плана для подкрепления бюджетных просьб.

3. Учет расходуемых средств является важным компонентом системы Организации Объединенных Наций, поскольку существует принцип, согласно которому финансируемые самостоятельно мероприятия не должны ни выгадывать, ни обременяться за счет ассигнований на покрытие затрат, идущих на благо мероприятий, помимо тех, для которых предусмотрено финансирование. Это — вопрос справедливости. В то же время функции, распространяющиеся на различные виды деятельности, должны финансироваться каким-то простым методом, дабы избежать чрезмерных административных расходов. Эти принципы справедливости и простоты вступают в противоречие, когда дело доходит до механизмов финансирования УСВН. Помимо поглощения времени и усилий руководства слишком сложные механизмы финансирования ограничивают гибкость УСВН в плане передвижения ресурсов с одного мероприятия на другое в ответ на изменения в рисках. Это — одно из ограничений с точки зрения обеспечения оперативной независимости УСВН. Помимо регулярного бюджета, УСВН имеет 12 различных источников финансирования, что по сути дела означает 12 различных переговоров по вопросам масштабов деятельности и выделяемых ресурсов.

4. В настоящее время в рамках системы нет никакого органа административного руководства, к которому УСВН могло бы обращаться за действенной поддержкой при решении вопросов, которые могут возникать. Например, есть случаи, когда проверяемые пытаются повлиять на масштабы работы, устанавливая требования в отношении характера, сроков или процедур ревизии или тех условий, в которых должны работать ревизоры. Когда это выходит за рамки обычных договоренностей, которые должны согласовываться между проверяющим и проверяемым, УСВН не имеет

возможности обратиться к авторитетному руководящему органу, которому было бы поручено заниматься этими вопросами.

5. Отдел по расследованиям («ОР») действует в соответствии с Единообразными руководящими принципами проведения расследований, которые были одобрены на четвертой Конференции международных следователей в 2003 году. Эти руководящие принципы обязуют всех международных следователей «действовать объективно и независимо».

6. Бюджет Отдела по расследованиям формируется с помощью механизма финансирования, включающего в себя общий бюджет, миротворческий бюджет и специальные поступления из бюджета трибуналов по военным преступлениям. Четвертый источник финансирования был создан за счет средств, возмещаемых за расследованные УСВН дела фондов и программ. Эти деньги депонируются на отдельный счет для использования в будущем в интересах фондов и программ и не кладутся обратно в общий фонд, из которого они были взяты.

7. Доклады УСВН выпускаются для руководства и в отдельных случаях для Генеральной Ассамблеи¹⁴. Доклады, выпускаемые для Генеральной Ассамблеи, сопровождаются отдельными комментариями Генерального секретаря. Доклады также представляются государствам-членам по их просьбе.

Рекомендации

1. Глобальные решения по вопросам управления:

а) Генеральная Ассамблея должна четко определить те организации системы Организации Объединенных Наций, которым УСВН обязано предоставлять услуги по внутренней ревизии. К их числу должны относиться:

i) все *организации*, которые в настоящее время не имеют самостоятельной функции внутренней ревизии; и

ii) все *операции*, которые охватывают более одного фонда, программы или какого-то иного мероприятия Организации Объединенных Наций под руководством Генеральной Ассамблеи («межучрежденческая деятельность»). В своей работе УСВН должно иметь право опираться на другую деятельность по внутренней ревизии и надзору или налаживать координацию с ней. Этим должно быть обусловлено участие любой организации системы Организации Объединенных Наций в межучрежденческой деятельности, за которую отвечает Генеральный секретарь;

б) в рамках обязанностей, перечисленных в подпункте (а) выше, не должно воздвигаться никаких барьеров для выполнения УСВН своей работы и для получения ею доступа к людям и документации;

с) Генеральной Ассамблее следует изменить взаимоотношения УСВН в плане отчетности, с тем чтобы уточнить и усилить его отно-

¹⁴ Дополнительные детали на этот счет см. в разделе «Отчетность и связь».

шения в этом плане с руководством и чтобы предусмотреть конкретный надзор над УСВН со стороны какого-то независимого органа¹⁵. Это должно быть продумано так, чтобы повысить роль руководства в установлении мер контроля и в поддержке УСВН, а также чтобы обеспечить независимость этой деятельности в соответствии со Стандартами ИВР. Этого следует добиваться следующим образом:

i) на независимый надзорный орган должна быть возложена ответственность за осуществление надзора над УСВН. Этот орган, которым должен стать Независимый консультативный комитет по ревизии («НККР»), должен давать консультации Генеральной Ассамблее и должен состоять из видных деятелей в области управления и надзора, включая внутреннюю ревизию. Этот орган должен выполнять надзорные, но не управленческие функции по отношению к УСВН. См. также дискуссию в разделе «Структура управления» ниже;

ii) в административном отношении УСВН должно отчетываться перед Генеральным секретарем, который может делегировать эту повседневную функцию административному органу, обладающему соответствующими полномочиями и положением в рамках системы Организации Объединенных Наций и способному поддерживать УСВН. Им не должно быть какое-то крупное подразделение, подлежащее ревизии, но им может быть, например:

1. первый заместитель Генерального секретаря или
2. какой-то исполнительный комитет, возглавляемый первым заместителем Генерального секретаря.

2. Распределение ресурсов:

a) Организация Объединенных Наций должна отделить финансирование УСВН от распределения его расходов. Внутренний надзор — это функция, масштабы которой должны зависеть от степени риска и терпимости руководства к риску. Это должно определяться руководством и представляться НККР и Генеральной Ассамблее вместе с единым бюджетом для УСВН.

Хотя риски и затраты могут варьироваться между различными видами деятельности Организации Объединенных Наций, всегда будет присутствовать некоторая степень неизвестного риска, которая должна предусматриваться Организацией Объединенных Наций. Никогда нельзя точно предсказать, где этот риск проявится, и поэтому Организации Объединенных Наций всегда нужно будет предусматривать осуществление дополнительных надзорных усилий или изменение относительного объема надзора между различными функциями. В настоящем докладе вынесена рекомендация о том, чтобы УСВН вместе с руководством подготовило для УСВН бюджет, исходя из той степени риска в деятельности, за которую несет ответственность УСВН, наряду с некоторым неизвестным риском. Этот бюджет должен быть

¹⁵ См. также ниже дискуссию об условиях работы УСВН, глава 2.

представлен руководителем УСВН НККР как надзорному органу, действующему от имени Генеральной Ассамблеи, и затем Генеральной Ассамблее на одобрение вместе с рекомендациями НККР.

Как только бюджет утверждается, расходы могут быть распределены Департаментом по вопросам управления с использованием любой формулы, которая лучше всего отражает потребности государств-членов в плане финансирования. Однако УСВН *не* должно никоим образом вовлекаться в это обсуждение, а распределение затрат *не* должно быть никоим образом связано со способностью осуществлять любую ревизию. Только такой подход, полностью отделяющий учет затрат от финансирования УСВН, будет в полной мере подкреплять независимость этой работы.

Если это не может быть сделано в рамках системы калькуляции издержек, то в настоящем докладе выносятся рекомендация о меньшем количестве отдельных механизмов финансирования с конкретными формулами распределения расходов, а именно:

- единое ассигнование из регулярного бюджета, охватывающее все виды деятельности Секретариата Организации Объединенных Наций, но не предусматривающее распределения средств между различными видами деятельности Секретариата;
- единое ассигнование из бюджета операций по поддержанию мира, охватывающее все виды миротворческой деятельности, но не предусматривающее распределения средств между различными миротворческими миссиями;
- ассигнование из бюджета, финансируемое за счет ставки накладных расходов, применяемой ко всем фондам, если УСВН считает, что профиль риска в связи с той или иной конкретной деятельностью требует дополнительного внимания.

Этот компромисс позволит концентрировать ресурсы в достаточном объеме, с тем чтобы можно было обеспечить разумную степень оперативной независимости, возложив на УСВН высокую степень ответственности за определение того, где именно прилагать его усилия по надзору. Хотя это не будет оптимальным вариантом для целей поддержания независимости УСВН, он будет представлять собой баланс между концепциями справедливости и простоты. Он потребует от государств-членов признания того, что некоторая степень детального распределения ассигнований является контрпродуктивной, если только достаточный уровень надзора применяется во всей своей совокупности;

b) бюджет УСВН должен включать ресурсы, достаточные для обеспечения следующего:

- i) персонала категории специалистов и вспомогательного персонала;
- ii) оперативной поддержки (включая профессиональную подготовку, информационно-технологическую инфраструктуру и поездки);

- iii) консультантов и экспертов, по мере необходимости, для приобретения навыков и знаний, которые может быть непрактично сохранять все время;
 - iv) доступа к профессиональной поддержке, включая юрисконсультов и специалистов по вопросам связи, в зависимости от потребностей;
 - v) определенного объема незапланированного времени, с тем чтобы Управление могло выполнять поручаемую Генеральной Ассамблеей работу в течение всего планового периода;
- c) бюджет должен готовиться руководителем УСВН на основе обсуждений с административным руководством и должен представляться спонсору из административного руководства, упомянутому в пункте 1(c)(ii) выше, вместе с:
- i) оценкой риска, поддерживающей план проведения ревизий. Этот план должен включать ресурсы, отложенные и предназначенные для реагирования на возникающие вопросы, которые пока неизвестны, и в нем должны излагаться те виды деятельности, обзором которых УСВН *не* планирует заниматься;
 - ii) стратегическим и оперативным планом, поддерживающим те виды деятельности, которые будут финансироваться;
 - d) после обсуждения со спонсором из административного руководства бюджет и резюме оценки рисков и стратегического и оперативного планов должны быть представлены НККР. Для обсуждения этих планов НККР должен иметь доступ к УСВН и к руководству;
 - e) как только бюджет согласован и одобрен, УСВН должно иметь полный контроль над тем, как этот бюджет расходуется. (Если используются три отдельных механизма финансирования, это должно быть в пределах связанных с механизмами финансирования ограничений, которые отмечались выше.) Никакой орган за пределами УСВН не должен применять никаких дальнейших ограничений в отношении использования ресурсов. УСВН будет отчитываться перед спонсором из руководства за завершение подготовки своего плана и за невыход за пределы бюджета. НККР будет проводить периодический обзор оценок риска и мер контроля, подготовленных УСВН, исходя из подготовленных им стратегического и оперативного планов, и будет получать от УСВН периодическую информацию о его операциях. Таким образом НККР сможет выполнять свое обязательство перед Генеральной Ассамблеей.

3. Была высказана просьба представить информацию об объеме ресурсов, требующихся для УСВН для выполнения его миссии. Объем и виды ресурсов зависят от нескольких факторов, включая:

- i) границы рисков, приемлемые для организации;
- ii) то, в какой степени УСВН может рассчитывать на другие надзорные механизмы с целью охвата риска, которым в ином случае, возможно, пришлось бы заниматься УСВН;

- iii) запланированный объем и вид работы, которую предстоит проделать;
- iv) стратегические приоритеты, которые УСВН примет в ближайшем будущем; и
- v) принятую организационную структуру (в том, что касается поддержки, правовых вопросов, связи и географических соображений).

Все эти вопросы должны быть решены до того, как может быть выдвинут сколь-либо разумный план использования ресурсов. Первостепенной задачей должно быть составление оценки рисков, с тем чтобы УСВН могло установить базовый уровень требующихся усилий по проведению внутренней ревизии. После этого рекомендуется, чтобы УСВН занялось составлением перечня требующихся для УСВН навыков и знаний и сопоставило его с имеющимися навыками и знаниями, дабы тем самым определить, в чем сейчас наблюдается нехватка и в чем есть излишки. Это предложение обсуждается более подробно в разделе «Финансирование и людские ресурсы» ниже. Далее предлагается несколько вариантов заполнения пробелов.

Отчетность

4. Не должно быть абсолютно никакого запрета в отношении методов представления докладов УСВН, помимо требования о том, чтобы УСВН периодически отчитывалось перед НККР о своих планах и достигнутом прогрессе. Исходя из своего собственного профессионального суждения, руководитель УСВН должен определять, какая степень отчетности необходима в каждом конкретном случае, и при этом главным соображением должно быть то, что по всем вопросам существа необходимо представлять доклады НККР. Менее существенные вопросы могут быть предметом докладов, представляемых руководству, но они должны подниматься до уровня НККР в тех случаях, когда связанный с ними риск будет приобретать еще большее значение, если руководство не будет заниматься этим вопросом в течение неприемлемо длительного периода времени, или когда с течением времени проявляется какая-то важная тенденция.

5. Как только УСВН завершает с должной заботливостью работу над докладами, в том числе получив материалы от руководства, доклады должны выпускаться без каких-либо добавлений и без вмешательства. Следует положить конец практике отдельных комментариев Генерального секретаря. Генеральный секретарь будет иметь доступ к НККР, который он может использовать для представления любых материалов, которые он считает уместными. Поскольку транспарентность является важным столпом обеспечения независимости, доклады по вопросам внутренней ревизии должны и впредь предоставляться государствам-членам, которые должны запрашивать их сразу же после завершения профессионального процесса выпуска докладов для НККР.

6. Прогресс не должен измеряться количеством вопросов, по которым представлены доклады или которые согласованы с руководством, поскольку это может приводить к чрезмерной отчетности по мелким вопросам. УСВН должно отвечать за подготовку своих планов и за то, в какой степени его усилия помогли руководству улучшить деятельность или управлять рисками. УСВН должно свободно ставить вопросы перед НККР всегда, когда оно считает это целесообразным, а профессионал, возглавляющий УСВН, будет благоразумно и с чувством профессионализма пользоваться этим правом, с тем чтобы важные вопросы доводились до сведения, а не блокировались за счет чрезмерных деталей.

5.5.2 Структура управления, в которой действует УСВН

Принципы

48. Принцип управления 1.4 гласит, что «задача Организации [Объединенных Наций], заинтересованные стороны, участвующие в ее работе (такие, как представители государств-членов и другие), ее допустимый уровень риска и ее основные показатели работы должны определяться и отражаться в программных заявлениях, сообщениях, процессе принятия решений и практических методах работы организации». Это — задача руководства.

49. Принцип управления 3.1 гласит, что «квалификация [членов] руководящего органа [Организации Объединенных Наций], его комитетов и административного руководства должна отражать знания и навыки, [включая конкретные технические знания и навыки,] необходимые для выполнения задачи организации и претворения в жизнь ее стратегического курса».

50. Принцип управления 6.3 гласит, что «[каждая организация системы Организации Объединенных Наций имеет] профессиональную и компетентную **функцию внутренней ревизии**, которая должна подчиняться административному руководству, но независимо от этого должна быть подотчетной также руководящему органу через ревизионный комитет и должна быть наделена соответствующим кругом ведения или уставом, предусматривающим обязательное проведение регулярных качественных проверок».

51. Будучи функцией внутренней ревизии, УСВН должно в административном отношении отчитываться перед административным руководством достаточно высокого уровня, чтобы оно могло поддерживать оперативную независимость УСВН¹⁶.

52. Устанавливать границы риска, управлять рисками и внедрять адекватную систему внутреннего контроля — это задача руководства. Чтобы делать это, руководству нужен вклад УСВН. Для оценки этого вклада руководство полагается на объективность УСВН.

53. Руководящие органы, такие, как ревизионный комитет, нуждаются в объективном вкладе от внутренней ревизии, дабы они могли эффективно выполнять свои надзорные функции. Руководящие органы также осуществляют над-

¹⁶ Стандарт ИВР 1110.

зор над внутренней ревизией в порядке обеспечения должной осмотрительности при выполнении соответствующей деятельности.

Замечания

1. В настоящее время УСВН отчитывается в функциональном отношении перед Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, а в административном отношении — перед Генеральным секретарем как главным административным сотрудником. Оперативная независимость в определенном смысле гарантируется подотчетностью перед Генеральной Ассамблеей, однако эта схема не является эффективной в силу размеров и характера Генеральной Ассамблеи, и потребностью в специальных технических навыках и знаниях для надзора за работой УСВН. Нет никакого действенного органа административного руководства, к которому УСВН могло бы обращаться по вопросам регулирования масштабов деятельности или в случае конфликта с руководством программ.

2. В настоящее время у УСВН нет никакого эффективного механизма «двойной отчетности» — как внутренней, так и внешней. Доклады выпускаются и представляются внешним органам (Генеральной Ассамблее и государствам-членам, по их просьбе), однако никакой административный орган в организации не несет подлинной ответственности за обзор подготовленных докладов до их представления Генеральной Ассамблее и государствам-членам или за отслеживание прогресса по сравнению с планом. Нет никакого административного органа, оказывающего оперативную поддержку УСВН в вопросах регулирования масштабов деятельности, разрешения проблем или адекватности ресурсов.

3. Начало деятельности НККР зависит от обзора его предварительного круга ведения в рамках настоящей оценки. В предварительном круге ведения НККР отражены широкие критерии членства, которые могут ограничить его эффективность. Членство открыто для кандидатов, занимавших «высокие руководящие должности», но не ограничено лицами с всемирно признанной репутацией в области ревизии и управления.

4. Мандаты на внутренний и внешний надзор являются многочисленными и различными. УСВН — один из нескольких надзорных механизмов. Осуществление внутреннего надзора поручено УСВН в отношении Секретариата Организации Объединенных Наций и нескольким подразделениям внутренней ревизии, расследований и проверок — в отношении фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций. Осуществление внешнего надзора поручено Комиссии ревизоров, круг ведения которой охватывает Секретариат, фонды и программы Организации Объединенных Наций. Объединенная инспекционная группа имеет мандат в отношении всей системы Организации Объединенных Наций, включая специализированные учреждения. ОИГ также подотчетна Генеральной Ассамблее, но никакой другой конкретный руководящий орган не осуществляет надзор за ее деятельностью.

5. УСВН выглядит в глазах проверяемых как орган внешнего надзора вследствие сочетания нескольких факторов, как-то:

- а) подотчетность УСВН непосредственно Генеральной Ассамблее;

- b) требование относительно того, чтобы доклады УСВН представлялись государствам-членам по их просьбе; и
- c) полномочие УСВН начинать расследования по результатам внутренней ревизии.

Последний момент приобрел особую остроту, поскольку некоторые из проверяемых стали считать, что УСВН действует исключительно как служба сыска, вместо представления руководству объективной оценки реального положения, необходимой для выполнения им своих обязанностей по оценке и анализу рисков и осуществлению мер контроля. В результате существует угроза того, что сотрудничество между УСВН и проверяемыми еще больше ухудшится, а это лишь ограничит способность руководства извлекать пользу из деятельности УСВН. Обязанность руководства оценивать риски и управлять ими и роль УСВН в предоставлении гарантий в отношении этого процесса не были убедительно изложены или признаны.

6. Имеют место дублирование мандатов органов внутреннего и внешнего надзора и несоответствие в стандартах, которых они придерживаются. Кое-кто из тех, кого проверяло УСВН, указывали на путаницу в связи с многочисленными проверками различными надзорными органами, которые следовали одна за другой и, как представляется, касались тех же аспектов. Например, в круг ведения Комиссии ревизоров входят все организации, охватываемые УСВН, и она так же, как и УСВН, рассматривает вопросы внутреннего контроля в этих организациях. Отдел внутренней ревизии УСВН использует общие рамки, однако могут быть широкие расхождения в вопросах их толкования и применения. И наконец, в отдельных фондах и программах есть дополнительные функции внутренней ревизии и другие надзорные функции. Они не являются частью УСВН и функционируют на основе своего собственного круга ведения, устанавливаемого их соответствующими руководящими органами. Они не рассматриваются в настоящем обзоре.

Рекомендации

1. Обязанности руководства в отношении установления границ риска, выявления, измерения риска и контроля за ним, равно как и принятия внутренних мер контроля, должны быть недвусмысленно усилены Генеральным секретарем. Руководство должно признать эту обязанность в письменной форме перед руководящим органом. Роль УСВН в плане предоставления руководству гарантий относительно данных, используемых при его оценке риска и разработке и принятии мер контроля, должна быть уточнена в круге ведения УСВН (см. рекомендацию 4 ниже).

2. Надзор над внешней ревизией должен осуществляться соответствующим надзорным органом в соответствии с принципами руководства, т.е. НККР. Настоящий доклад полностью поддерживает решение о создании НККР и рекомендует обновить его круг ведения с целью включения следующего:

а) ограничения его членского состава лицами с подобающей репутацией в области управления и надзора, которые явно могут быть независимыми от влияния отдельных государств-членов или от управленческих функций в рамках Организации Объединенных Наций; и

б) что касается межучрежденческой деятельности, в которой участвует УСВН, включения в его круг ведения конкретной обязанности получать материалы от всех участвующих надзорных мероприятий. Это означало бы способность проводить обзор планов внутренней ревизии и бюджетов всех этих видов деятельности, с тем чтобы НККР мог представлять надлежащие рекомендации Генеральной Ассамблее;

в) НККР должен рассматривать подготовленные доклады УСВН до их представления Генеральной Ассамблее или государствам-членам.

Круг ведения НККР в четкой форме, включая рекомендации в отношении квалификации его членов и порядка выдвижения кандидатур, более подробно излагается в томе IV, добавление С, настоящего доклада.

3. Как было предложено в разделе 4.1 выше, взаимоотношения УСВН в плане отчетности должны измениться, с тем чтобы отражать его обязанность перед административным руководством и позволять административному руководству оказывать требуемую поддержку.

4. УСВН не имеет единого, всеобъемлющего круга ведения. Вместо этого его задачи излагаются в различных директивных мандатах, касающихся УСВН, которые возникали с течением времени. Эти мандаты следует свести воедино в круг ведения по вопросам надзора, который давал бы собой актуальное и всеобъемлющее представление о функциях, роли и обязанностях УСВН. В частности, этот круг ведения должен включать:

а) описание полномочий, сферы деятельности, структуры отчетности и возможностей УСВН;

б) требование о том, чтобы УСВН вместе с НККР ежегодно проводило обзор результатов его деятельности по сравнению с кругом ведения;

в) объяснение той роли, которую УСВН должно играть в предоставлении услуг внутренней ревизии, когда различные фонды, программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций объединяют свои усилия в ответ на какое-то одно событие. УСВН должно иметь право координировать ревизии, проводимые в различных организациях системы Организации Объединенных Наций, что оно может делать, используя свои собственные ресурсы или координируя использование ресурсов других подразделений внутренней ревизии в рамках организаций;

г) положение, позволяющее УСВН откликаться на просьбы о предоставлении его услуг от организаций системы Организации Объ-

единенных Наций, которые не обслуживаются УСВН. Оно должно конкретно указывать, что решение поддержать соответствующую просьбу должно приниматься только в том случае, если УСВН имеет возможность оказать такую поддержку и если масштабы работы соответствуют профессиональным стандартам, принятым УСВН.

5. Круг полномочий функций внутренней ревизии, действующих за рамками других фондов и программ, находящихся в ведении Генерального секретаря, должен соответствовать международным Стандартным принципам профессионального проведения внутренней ревизии ИВР.

5.5.3 Организация и структура УСВН

Принципы

54. Организационная структура, в рамках которой функционирует УСВН, должна обеспечивать следующее:

- поддерживать достижение целей УСВН;
- демонстрировать достоинства УСВН, определяя четкую организационную структуру с соответствующими уровнями руководства;
- содействовать связям и расширять контакты между УСВН и руководством и тем самым повышать информированность персонала УСВН об операциях, в отношении которых оно предоставляет свои услуги;
- содействовать профессионализму в УСВН;
- упрощать и уточнять функции, отношения в плане отчетности и связи; и
- эффективно использовать навыки и знания и сводить к минимуму общие и административные расходы.

55. Мероприятия, связанные с гарантиями, должны осуществляться без каких-либо вопросов относительно объективности лиц, выполняющих эту работу.

56. Стандарты ИВР требуют постоянной деятельности по обеспечению качества, которая охватывает широкий круг атрибутов внутренней ревизии и стандартов осуществления ревизии. Также требуются периодические внутренние и внешние оценки этой функции.

Замечания

(Примечание: здесь представлено резюме замечаний по организации и структуре УСВН с разбивкой по каждому из его нынешних отделов. Дальнейшие детали изложены в добавлении.)

1. УСВН организовано в четыре отдела, которые действуют как отдельные «шахты»: два по вопросам внутренней ревизии плюс отдел по расследованиям плюс отдел по контролю, оценке и консультативным услугам. Им оказывают поддержку административная канцелярия и канцелярия заместителя Генерального секретаря. Каждый отдел возглавляется сотрудником на уровне директора. Это сочетание функций ревизии, рас-

следования, контроля и проверки, равно как и оценки, соответствует первоначальному мандату, которым было наделено УСВН.

2. Отдельские «шахты» в рамках УСВН ограничивают эффективность обмена полезными данными, продвижения персонала и эффективность в целом. Руководители и сотрудники УСВН указывают на слабое сотрудничество в прошлом и на слабые связи между «отдельским» руководством УСВН. По их словам, связь поддерживается от случая к случаю и зависит от методов работы отдельных сотрудников. Имеется предложение об улучшении связи и координации посредством создания исполнительного комитета УСВН.

3. Отделы внутренней ревизии:

а) в области внутренней ревизии действуют два самостоятельных отдела: один из них базируется в Нью-Йорке (ОВР I), а второй — в Женеве (ОВР II);

б) должности директоров ОВР I и ОВР II, равно как и должность заместителя Директора ОВР I, вакантны и заполнены временно исполняющими обязанности заместителя Директора и директоров вплоть до завершения настоящего обзора;

с) во всем Управлении нет никакой функции гарантирования качества, предусмотренной в Стандартах ИВР. Процесс обзора качества сконцентрирован на обзоре проектов докладов, а не на процедурах и документации, лежащих в их основе. Эти обзоры качества проводятся от случая к случаю на основе докладов о результатах ревизии до их выпуска, причем доклады Генеральной Ассамблеи получают больше внимания.

4. В рамках УСВН нет никакой группы по профессиональной практике. Изучение вопроса об установлении исходных данных показывает, что надзорные подразделения, схожие по размерам и комплексности с УСВН, как правило, имеют размещенную в штаб-квартире группу с общеучрежденческим мандатом на гарантирование качества, учрежденческую политику и процедуры, наставления о методах работы, равно как и выявление наилучших методов и представление докладов о них. Такая группа обеспечивает последовательное применение одобренной методики и стимулирует обеспечение качества в методах работы и отчетности.

5. Отдел по расследованиям («ОР»):

а) за последние 18 месяцев группа по расследованиям стремительно расширилась с примерно 20 сотрудников до более 110 человек. Отдел по расследованиям действует строго в рамках системы административного права Организации Объединенных Наций. Он не является частью системы уголовного правосудия. Как таковой, он не имеет никаких дисциплинарных или судебных полномочий. Результаты расследования дел докладываются руководителям программ, Генеральному секретарю и Секретариату;

б) Отделу по расследованиям не удастся угнаться за растущим количеством рассматриваемых дел;

с) расследования могут начинаться УСВН на основе результатов ревизии. Это стимулирует неверие среди руководства к цели внутренней ревизии;

d) Отдел по расследованиям проводит расследования по широкому кругу заявлений — от вопросов безопасности в миротворческих миссиях до мошенничества, расточительства и злоупотреблений. Не очень заметен процесс «установления первоочередности», в рамках которого поступающие для расследования дела вначале оцениваются на предмет определения соответствующих ресурсов и направлений проведения расследования;

e) как правило, не происходит обмена информацией между расследованиями и ревизией. Отсутствие такого обмена информацией между следователями и отделами ревизии ограничивает эффективность и тех, и других;

f) Отдел по расследованиям стремится вернуть понесенные им затраты на расследование каждого дела за счет организации, расследованием которой он занимается. В этом он добился ограниченных успехов, отчасти потому, что организации не имеют никакого представления о деятельности, которая была выполнена и за которую им выставляются счета.

6. Отдел контроля, оценки и консультирования (ОКОК):

a) Созданный в его нынешнем виде в августе 2001 года, Отдел контроля, оценки и консультирования состоит из трех секций:

- i) контроля и проверки;
- ii) оценки; и
- iii) консультирования внутреннего руководства.

Каждый отдел предоставляет определенный диапазон услуг Секретариату.

b) Секция контроля и проверки:

- i) Секция состоит из пяти сотрудников категории специалистов;
- ii) функция контроля обеспечивает профессиональную подготовку и поддержку для целей планирования программ и помогает руководителям программ следить за их работой на основе достигнутых результатов и отчитываться по вопросам осуществления;
- iii) проверки обычно проводятся как прерогатива заместителя Генерального секретаря по вопросам служб внутреннего надзора всегда, когда есть признаки того, что руководство или исполнение той или иной программы являются неадекватными или что ресурсы расходуются неэкономично. В настоящее время проводятся примерно две проверки в год;
- iv) Секции также поручена подготовка двухгодичного доклада о ходе осуществления программ, в котором содержится информация о достигнутых результатах и осуществлении мероприятий за предыдущие периоды.

c) Секция оценки:

i) Секция оценки занимается оценкой уместности, действенности, эффективности и воздействия программ. Эти оценки, санкционируемые Комитетом по программе и координации, предназначены для оказания содействия в разработке политики, планировании и принятии решений руководством на директивном и исполнительном уровнях. Оценки не дают гарантий, но помогают провести изыскания в интересах достижения программных целей. Оценки используют методы, весьма отличные от внутренней ревизии, и могут приводить к положительным результатам по какой-то программе, по которой внутренняя ревизия приходит к выводу о том, что она плохо контролируется — или наоборот;

ii) Секция оценки включена в состав УСВН потому, что это делает Секцию оценки независимой от руководства программ. Оценки проводятся УСВН для того, чтобы обеспечить беспристрастность и объективность в анализе и выводах. Эти выводы и рекомендации предназначены для того, чтобы давать объективные и заслуживающие доверия оценочные доказательства в процессе принятия стратегических решений и работе по повышению результативности;

iii) в Секретариате Организации Объединенных Наций есть примерно 14 программ, имеющих целевые подразделения, которые выполняют функции внутренней или самооценки. Этими внутренними или самооценками руководят или их проводят собственными силами специализированные сотрудники в ходе оценки своих собственных программ. Секция оценки УСВН оказывает методическую поддержку и поддержку в плане профессиональной подготовки и дает наставления по вопросам оценки для всех департаментов и программ Секретариата Организации Объединенных Наций;

iv) в настоящее время Секция оценки докладывает о своих выводах Комитету по программе и координации (КПК), который отвечает за мероприятия по планированию, программированию и координации;

v) сотрудники Секции оценки указывали на нехватку ресурсов и времени для разработки последовательного методического подхода или инструментов управления знаниями для целей оценки.

d) Секция консультирования внутреннего руководства:

i) Секция консультирования внутреннего руководства оказывает услуги в области управления изменениями в рамках Секретариата. Секция выполняет функцию консультирования внутреннего руководства с помощью шести сотрудников категории специалистов, работающих на полную ставку. В центре внимания этой группы находится управление изменениями. Работа ведется через опосредствованные семинары-практикумы и тесное партнерство и сотрудничество с клиентами. Секция «сбывает» свои услуги, которые включают распространение брошюр и информационных листов, посвященных предоставляемым ею услугам;

ii) консультационные и ревизионные услуги вызывают конфликт интересов как в теоретическом, так и в практическом плане. Вполне возможно, что внутреннему ревизору может быть поручено оценить консультативную работу УСВН или что консультативная работа может быть запрошена в преддверии отсрочки или перенаправления запланированной ревизии.

Рекомендации

1. В рамках УСВН существует слишком много различных видов деятельности, которые затрудняют восприятие его объективности. Более того, «шахты» снижают эффективность УСВН и, возможно, увеличивают его затраты.
2. Нынешняя организационная структура УСВН является следующей:



Предлагаемые изменения

- Подлежит переводу в Управление по правовым вопросам
- Подлежит переводу в число функций руководства программами и Секретариатом

В настоящем докладе рекомендуется упростить общую структуру группы следующим образом:



Функции внутренней ревизии должны быть переданы одному подразделению, находящемуся в подчинении руководителя УСВН, что позволит ограничить вероятность дублирования общей и административной деятельности, способствовать последовательности в выборе подходов, улучшить возможности повышения уровня знаний и обеспечить более тесную связь с руководством УСВН. К функциям внутренней ревизии должны относиться и возможности ИТ-аудита. Внутренняя ревизия должна предполагать проведение мероприятий «страховочного» характера, включая запрашиваемые время от времени инспекции. Подразделение внутренней ревизии должно сохранить некоторый потенциал и знания процессов оценки, с тем чтобы УСВН могло периодически давать гарантии правильности процесса оценки.

3. Главную ответственность за контроль эффективности выполнения программ несут руководители программ. УСВН должно иметь возможность обеспечивать гарантии, что контроль за выполнением программ ведется правильно, с помощью проверки процесса контро-

ля и используемых данных. Для этого УСВН должно обладать навыками, необходимыми для оценки качества контроля программ. Поэтому УСВН следует проверять эффективность контрольных мероприятий руководства, с тем чтобы гарантировать качество этого процесса. Подготовка доклада о результатах выполнения программы возлагается на Департамент по вопросам управления. УСВН затем будет в состоянии обеспечить гарантии правильности процесса, использовавшегося для подготовки отчета или точности указанных в отчете данных.

4. Поскольку оценки производятся для информирования предоставляющей ресурсы стороны о том, дают ли ожидаемую отдачу вводимые ресурсы, эту работу должны выполнять руководители программ и докладывать о ее результатах соответствующему органу, который занимается составлением бюджета и одобряет планы реализации программ. Для оказания в централизованном порядке содействия руководителям программ в координации деятельности по оценке необходимо создать группу по практическим методам оценки, которую в идеале лучше всего было бы включить в структуру Департамента по вопросам управления. УСВН можно было бы предложить обеспечить гарантии адекватности процесса оценки в части определения правильности используемых данных, но не в том, что касается представления отчета о желательности результатов или их фактическом достижении.

а) Поскольку УСВН должно обеспечивать гарантии руководству в отношении адекватности его оценки программ, оно должно иметь доступ к ресурсам, которые позволят объективно выполнять эту функцию.

5. Секцию внутреннего консультирования руководства следует исключить из структуры УСВН, поскольку ее профиль не соответствует гарантийным функциям надзора. Секцию внутреннего консультирования руководства следовало бы скорее включить в структуру Департамента по вопросам управления, чтобы значительно повысить вклад в деятельность в области реформы системы управления Секретариата. Секция внутреннего консультирования руководства, учитывая имеющийся у нее опыт и акцент на управление переменами, была бы исходя из этой логики подходящим звеном поддержки этой повестки дня перемен.

6. Отдел расследований следует сделать частью Управления по правовым вопросам, поскольку он занимается всеми вопросами, которые могут обусловить необходимость возбуждения судебного иска. Отдел расследований может иногда нуждаться в поддержке УСВН, а УСВН может потребоваться помощь Отдела расследований в той мере, в какой расследования относятся к вопросам внутреннего контроля. УСВН должно иметь доступ к компетентным следственным ресурсам, включая ресурсы судебно-бухгалтерской экспертизы, если в этом возникает необходимость, как средствам поддержки при проведении ревизий. Поэтому руководство УСВН и Отдел расследований должны в целях обмена мнениями регулярно проводить встречи.

7. Процесс инициирования расследований по итогам ревизий должен осуществляться при участии исполнительного руководства. Если, по мнению УСВН, результаты ревизии свидетельствуют о серьезности дела, которое следует расследовать, УСВН должно представить это дело в исполнительный орган, в административном подчинении которого находится УСВН. Исполнительному руководству следует затем определить, есть ли основания для проведения расследования, и обратиться в специальный отдел расследований за помощью или использовать внешние ресурсы. Если УСВН считает, что решение отказаться от расследования подвергает организацию неприемлемому риску, оно должно иметь возможность обсудить это дело с Независимым консультативным комитетом по ревизии и его юрисконсульту. Этот процесс следует объяснить руководству.

8. Финансирование расследований не должно осуществляться на индивидуальной основе и не должно возлагаться на организацию, которая является объектом расследования. В таких случаях следует обеспечить централизованное финансирование, аналогичное тому, которое указывается в предложениях УСВН в настоящем докладе. Решения о распределении расходов на следственные действия принимаются Департаментом по вопросам управления.

9. УСВН должно иметь доступ к квалифицированной помощи юрисконсульта, с тем чтобы оно могло надлежащим образом реагировать на результаты осуществления мероприятий по надзору, которые подвергаются в любых целях правовой оценке, и анализировать отчеты в случае необходимости.

10. УСВН следует создать Группу по профессиональной практике для обеспечения последовательности и качества. Эта группа должна:

- a) оказывать поддержку в разработке универсальной методологии проведения ревизии;
- b) вести учебник по аудиту;
- c) изучать передовой опыт;
- d) выполнять функцию гарантии качества;
- e) определять уровень профессиональной квалификации имеющегося резерва кадров;
- f) координировать действия с руководством отдела людских ресурсов УСВН, внешними и другими ревизорами.

11. Эффективным способом укомплектования кадрами Группы по профессиональной практике является введение должности руководителя и одного штатного сотрудника с приданием им на ротационной основе персонала из различных подразделений УСВН. Это позволит повысить осведомленность о политике и процедурах и инициативах в отношении обеспечения качества УСВН. Это также позволит улучшить взаимодействие и обмен информацией между подразделениями и повысить статус Группы по профессиональной практике.

12. Помощь в работе УСВН должна оказывать единая группа поддержки, которая должна оказывать услуги каждому подразделению. Хотя некоторые ресурсы, возможно, понадобится разместить недалеко от основных оперативных центров, эти центры не должны дублировать вспомогательные функции головного управления. К вспомогательным услугам, которые могут быть централизованы таким образом, относятся:

- a) кадровая поддержка в вопросах найма, продвижения по службе и прекращения службы;
- b) поддержка в составлении бюджета и внутренней отчетности;
- c) поддержка «внутренней» управленческой информационной системы, в частности получение и распределение средств внутреннего аудита; и
- d) разработка внутренних процедур отчетности для заинтересованных сторон.

13. Поскольку внимание Группы будет сосредоточено на внутреннем аудите, УСВН следует переименовать в «Управление внутренних аудиторских услуг». Дальнейшие замечания и рекомендации, касающиеся ОКОК и ОР, представляются на рассмотрение руководства.

5.5.4 Людские ресурсы

Принципы

Стандартами ИВР предусматривается, что:

- «*деятельность* по проведению внутренней ревизии должна быть независимой, и внутренние ревизоры должны быть *объективными* при исполнении своих обязанностей»¹⁷, и
- главный исполнительный ревизор должен обеспечить, чтобы внутренние ресурсы на проведение ревизии были соответствующими, достаточными и эффективно распределенными для выполнения утвержденного плана¹⁸;
- внутренние ревизоры должны обладать знаниями, навыками и другим умениями, необходимыми для выполнения своих индивидуальных обязанностей. Деятельность по проведению внутренней ревизии в целом должна иметь или обеспечить наличие кадров, обладающих знаниями, навыками и другими умениями, необходимыми для выполнения своих обязанностей¹⁹.

57. Чтобы быть объективными, внутренним ревизорам не следует использовать возможности, которые могут причинить ущерб их способности обеспечивать объективность. Это ограничение делает тем более важным создание УСВН привлекательных, но бесконфликтных условий для карьерного роста.

¹⁷ Стандарт 1100 ИВР.

¹⁸ Стандарт 2030 ИВР.

¹⁹ Стандарт 1200 ИВР.

Замечания

- 1.
2. Заместитель Генерального секретаря по УСВН назначается на один пятилетний срок полномочий без права продления. Краткосрочность полномочий главы УСВН может негативно двояким образом сказаться на эффективности работы:
 - а) учитывая сложный характер Организации Объединенных Наций, кривая обучения является довольно длинной;
 - б) свою роль может также сыграть важный фактор «хромой утки», что может послужить причиной неохотного сотрудничества старшего руководящего состава и проверяемых в последние годы срока назначения.
3. Несмотря на то, что есть три незаполненные вакансии в области ИКТ, специальных ревизоров в сфере информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) нет. Как Отдел внутренней ревизии I, так и Отдел внутренней ревизии II обладают ограниченными специализированными ресурсами. Консультантом подготовлен план оценки риска и ревизии ИКТ, который не был реализован из-за отсутствия ресурсов. Отсутствие аудиторских ресурсов в области ИКТ ограничивает допустимый охват ревизии и не отвечает стандартам ИВР в части аудита с учетом факторов риска, поскольку Отдел внутренней ревизии не располагает достаточным потенциалом в области информационных технологий, а это непосредственно сказывается на способности Департамента осуществлять проекты в области информационных технологий. В настоящее время проекты отбираются с учетом имеющихся возможностей в области информационной технологии, а не совокупности факторов риска в этой сфере.
4. На основе собеседований с различными руководителями секций и ревизорами в рамках Отдела внутренней ревизии I было установлено отсутствие комплексного подхода к процессу ревизии, предусматривающего, что ревизии финансовой и оперативной деятельности осуществляются вместе с проверкой информационно-технологических компонентов этих же ревизий. Проекты в области информационной технологии отбираются с учетом имеющихся специалистов, а не потенциального выявленного риска. Как представляется, ревизоры, имеющие предыдущий опыт работы в области информационных технологий, неэффективно и непоследовательно используются на этапах планирования и исполнения процесса ревизии.
5. УСВН имеет свой собственный отдельный наблюдательный совет для оценки решений о найме и продвижении по службе в рамках УСВН (наблюдательный орган УСВН, или «НОУ»). Руководство УСВН сообщает, что этот процесс является неэффективным, поскольку в нем участвуют руководители отделов УСВН, для которых превыше всего интересы сотрудников их отделов. Структурирование наблюдательного органа таким образом, чтобы он представлял каждую группу сотрудников в рамках УСВН, может сказаться на обоснованности и своевременности кадровых решений, поскольку наблюдательный орган может стать ареной борьбы за узкоэгоистические интересы. В результате обсуждения в наблюдательном

совете затягиваются и не основываются на оценке квалификации. Кандидаты на повышение в должности представляются наблюдательным советом на рассмотрение заместителю Генерального секретаря.

6. Большинство сотрудников принимаются на службу по двухгодичным контрактам с правом продления, если эта должность сохраняется в каждом бюджетном периоде. Краткосрочные контракты не являются мотивом для сотрудников стремиться к карьерному росту и повышению своей квалификации. Если финансирование должности прекращается, занимающий эту должность сотрудник увольняется. При этом при наличии финансирования увольнение сотрудников является редким явлением и занятие сотрудниками этих должностей может способствовать возникновению у них чувства безопасности и не быть побудительным мотивом для повышения уровня квалификации.

7. Сотрудники УСВН ограничены в своих возможностях перехода в другие департаменты в Секретариате в связи с отдельной процедурой набора персонала УСВН. Сотрудники Секретариата (помимо сотрудников УСВН) относятся к компетенции центральных наблюдательных органов Организации Объединенных Наций. Набор сотрудников УСВН производится через собственный наблюдательный орган, а не центральные наблюдательные советы Секретариата. Поэтому сотрудники УСВН считаются внешними кандидатами, как и кандидаты, которые никогда не работали в Организации Объединенных Наций. Это ограничивает карьерные возможности персонала УСВН.

8. В соответствии с общепринятой в Организации Объединенных Наций практикой предпочтение при поступлении на службу в Организацию Объединенных Наций отдается внутренним кандидатам. Согласно практике в области найма персонала УСВН должно объявлять о том, что вакансии открыты для внутренних кандидатов только в течение первых 30 дней. При этом объявление вакансий является публичным и с самого начала информация о них доступна для внешних кандидатов, которые не знают о 30-дневном периоде, в течение которого рассматриваются только внутренние кандидаты. Этот интервал может привести к потере квалифицированных внешних кандидатов, которые по крайней мере в течение 30 дней не получают ответов на свои запросы. Такая практика также дает преимущество тем, кто уже работает в Организации Объединенных Наций в ущерб принципу «главное — компетентность». Раздельные процедуры найма, продвижения по службе, перевода и прекращения службы УСВН имеют принципиальное значение для поддержания оперативной независимости функций внутреннего надзора.

9. Отсутствует централизованный квалификационный перечень сотрудников. Отсутствие карьерной модели с четко оговоренными возможностями профессионального роста (внутри и вне УСВН) и отсутствие квалификационного перечня необходимых специалистов ограничивают способность УСВН находить нужные кадровые ресурсы, обеспечивать их соответствующую расстановку, оценивать результаты работы и побуждать сотрудников повышать уровень своей профессиональной квалификации. Это также ограничивает УСВН в плане описания вероятных карьерных

возможностей и лишает его эффективного рыночного инструмента удовлетворения своих кадровых потребностей.

10. На основе информации, предоставленной руководителями секций, подготовка кадров ведется следующим образом:

а) в Отделе внутренней ревизии I после поступления на службу сотрудники в течение первой недели проходят ограниченную подготовку, главным образом по административным вопросам. Часть подготовки осуществляется с помощью компьютерных средств с помощью доступа к системе Интранет Организации Объединенных Наций. В последние годы из-за дефицита ресурсов стадия первоначальной подготовки стала короче, поскольку назначение для работы над проектами необходимо было производить в кратчайшие сроки;

б) в течение срока своей службы в департаментах ревизоры проходят подготовку преимущественно «на рабочем месте» с помощью компьютерных средств. Классные занятия проводятся в крайне ограниченных масштабах;

с) в общем бюджете Отдела расследований нет отдельной статьи расходов на подготовку по вопросам проведения расследований. Только в бюджете миротворческих операций есть специальная статья финансирования расходов на первоначальную подготовку персонала служб расследования миротворческих операций;

д) Секция миротворческой деятельности в Отделе внутренней ревизии I выдвигает также другие особые инициативы по подготовке кадров. Например, в Бриндизи, Италия, разработана однедельная программа подготовки кадров, ориентированная главным образом на оперативные аспекты миротворческой деятельности. Однако на эффективности этой программы сказываются бюджетные ограничения. Заинтересованные стороны считают, что все еще существует разрыв между уровнем квалификации ревизоров и ожиданиями заинтересованных сторон. Например, среди руководства Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) бытует мнение, что ревизоры не обладают достаточным уровнем подготовки и знаний, в том что касается операций ДОПМ, в том числе специализированными военными знаниями;

е) отсутствуют меры или контрольные параметры для оценки департаментом адекватности времени на подготовку кадров или соответствия кадровых потребностей инициативам по подготовке кадров;

ф) особенно остро ощущается отсутствие квалифицированных специалистов в области информационных технологий. Помимо нехватки ревизоров по информационным технологиям те, которые уже работают, не имеют необходимой поддержки для поддержания и совершенствования навыков в области информационных технологий, которые они приобрели ранее. Эти обязанности возлагаются от случая к случаю и не всегда эффективно выполняются. Подготовка ревизоров по информационным технологиям имеет крайне важное значение для дальнейшей эффективности их работы.

11. Руководство УСВН сообщило, что увольнение плохо работающих сотрудников занимает много времени. Для того чтобы иметь основания утверждать, что прекращение службы является единственным выходом, поскольку уговоры, мотивация или подготовка сотрудника не могут обеспечить выполнение им на должном уровне своих обязанностей, необходимо, чтобы результаты оценки его труда были неизменно негативными.

Рекомендации

1. УСВН должно иметь возможности оценки того, какие специалисты, по его мнению, ему необходимы для выполнения обязанностей по проведению внутренней ревизии. Круг полномочий УСВН должен включать возможность обращения за помощью квалифицированных специалистов в таких областях, как судебная бухгалтерия, специализированные технические знания или компетентные юридические консультационные услуги, по своему усмотрению.

2. УСВН должно сохранить свою собственную жесткую политику в области найма, расстановки, продвижения по службе и прекращения службы, которая должна быть свободна от внешнего влияния и основываться исключительно на принципах учета служебных заслуг и уровня профессиональной квалификации.

3. Для привлечения компетентных специалистов и обеспечения независимости работы УСВН должно быть в состоянии устанавливать свои собственные особые критерии найма в рамках группы и предлагать ясные и привлекательные возможности карьерного роста. Взамен за эту особую гибкость в вопросах найма и продвижения по службе к сотрудникам УСВН следует предъявлять высокие требования в плане профессиональных качеств и этики поведения, которые должны быть четко прописаны в письменном кодексе поведения и включены в качестве одного из существенных условий в их контракт о найме. Прекращение службы по обоснованной причине должно затем осуществляться по усмотрению главы УСВН на основе этих стандартов.

4. Ограничение срока полномочий главы УСВН следует пересмотреть. При этом следует подумать либо об установлении:

а) значительно более продолжительного срока полномочий без права продления (например, 7–10 лет), либо

б) срока полномочий 5–7 лет с правом продления один раз.

5. Предоставить в распоряжение УСВН специального сотрудника по кадрам, который будет заниматься вопросами ускоренного найма, создания и ведения квалификационного перечня сотрудников, выполнения плана привлечения ресурсов (см. ниже) и создания индивидуальных планов развития и программ подготовки кадров.

6. Этот специалист по кадрам должен в первую очередь сделать следующее:

а) с использованием годовых планов работы и при взаимодействии с руководством УСВН определить набор квалификационных

требований на всех уровнях в рамках УСВН. Этот набор квалификационных требований должен включать техническую квалификацию, включая исходный уровень навыков в области информационных технологий, а также профессиональные качества, такие, как хорошие коммуникативные навыки и навыки взаимодействия проверяемыми;

b) произвести обследование среди сотрудников УСВН с целью составления полного перечня профессиональных знаний;

c) сравнить имеющиеся профессиональные знания с требуемыми для заполнения пробелов и подготовить стратегию развития профессиональных навыков:

i) навыки, приобретаемые в ходе подготовки (связь со стратегией подготовки);

ii) навыки, приобретаемые с помощью набора кадров;

iii) навыки, приобретаемые с привлечением внешних ресурсов;

iv) навыки, приобретаемые благодаря участию других подразделений Организации Объединенных Наций;

d) определить пути карьерного роста для специалистов УСВН. Сюда следует отнести ограничения на оказание переведенными в департамент сотрудниками услуг по обеспечению аудиторских гарантий в областях, за которые они отвечали в предыдущем году, и ограничения в отношении сотрудников, переведенных на любую другую должность в Организации Объединенных Наций, которая была объектом аудита в предыдущем году, но не любые другие ограничения, связанные с переводом персонала;

e) соответствующие ограничения на набор кадров должны действовать в отношении УСВН и сотрудников, нанятых Комиссией ревизоров для выполнения работы по внешней ревизии, с тем чтобы избежать ситуации, когда сотрудники Комиссии ревизоров будут проводить внутренние ревизии в областях, по которым они могли уже ранее делать заключение.

7. Разработать ускоренный процесс набора персонала по усмотрению руководства УСВН для ликвидации дефицита в конкретном выявленном техническом персонале.

8. Усовершенствовать описание должностных обязанностей и процесс набора кадров, с тем чтобы облегчить прием на службу опытных сотрудников со стороны на всех кадровых уровнях УСВН, включая отказ от требования о рассмотрении в первую очередь внутренних кандидатов.

9. Разработать процесс расстановки кадров на основе профессиональных навыков с учетом квалификационного перечня, о котором говорится выше. Следует подчеркнуть, что УСВН оказывает отдельные услуги и эти услуги должны оказываться сотрудниками с необходимой квалификацией.

10. Рассмотрение вопросов о продвижении по службе и качестве работы следует проводить группами руководящих сотрудников, которые располагают знаниями о всех аттестуемых сотрудниках, с тем чтобы решения не основывались на результатах «борьбы» за своих собственных членов группы. Критерии повышения в должности должны быть четко оговорены в списке квалификационных требований и список квалификационных требований должен использоваться для аттестации сотрудников. С этой целью невозможно будет принимать все решения о повышении в должности в рамках единого аттестационного совета. УСВН следует поощрять аттестацию сотрудников в каждом месте службы. В аттестационные комитеты должны входить все старшие сотрудники (например, С-5 и выше). Комитеты должны выносить рекомендации наблюдательному органу УСВН, единственной задачей которого является оценка справедливости процесса. Сотрудники уровня С-5 и выше должны аттестовываться исполнительным руководством УСВН.

11. Создать систему официального консультирования по вопросам карьерного роста для всех сотрудников УСВН на всех уровнях. Разработать планы карьерного роста в УСВН и на случай перехода из УСВН в другие подразделения системы Организации Объединенных Наций.

12. При условии соблюдения ограничений в целях обеспечения объективности оценки индивидуальных аудиторов способствовать переводу сотрудников УСВН в другие подразделения системы Организации Объединенных Наций с помощью создания «механизма перевода сотрудников в рамках УСВН», который позволил бы обеспечить паритет между сотрудниками УСВН и другими сотрудниками системы Организации Объединенных Наций. Обеспечить условия для выполнения сотрудниками УСВН значимых ролей вне УСВН, сосредоточив внимание на возможностях улучшения общесистемной информированности и осведомленности об улучшении системы контроля. Во всех случаях наем должен производиться на основе учета профессиональных качеств.

13. Разработать программу выявления обладающих высоким потенциалом сотрудников и обеспечить адресные планы развития и возможности.

14. Разработать формальную программу подготовки для каждого кадрового уровня УСВН, ориентированную на квалификационные требования, необходимые для выполнения нынешней роли и предполагаемой роли в будущем.

5.5.5 Практические методы работы

Принципы

58. Стандарты ИВР предусматривают следующее:

- главный исполнительный ревизор должен обеспечивать эффективное руководство процессом внутренней ревизии, с тем чтобы он способствовал повышению эффективности деятельности организации²⁰;
- задачей внутренней ревизии является оценка процессов управления риском, контроля и управления и внесение вклада в повышение их эффективности с использованием систематического и упорядоченного подхода²¹;
- внутренние ревизоры должны разработать и запротоколировать план проведения каждой ревизии, включая ее масштабы, цели, сроки и распределение ресурсов²²;
- внутренние ревизоры должны найти, проанализировать, оценить и записать достаточную информацию для достижения поставленных перед ревизией целей²³;
- план мероприятий внутренней ревизии должен быть основан на оценке риска, проводимой не реже одного раза в год. При этом необходимо учитывать мнения старшего руководства и членов совета²⁴.

59. Практические методы работы должны демонстрировать приверженность профессионализму и внимательному отношению к делу. Эти методы должны быть разработаны таким образом, чтобы УСВН могло выполнить свои стратегические и оперативные задачи.

60. Кроме того, практические методы работы должны постоянно совершенствоваться с учетом передового опыта и последовательно применяться при осуществлении функций внутренней ревизии. Они должны также способствовать экономному использованию ресурсов с помощью средств рационального управления, технологии планирования, синергетики и использования технологии.

Замечания

(Примечание: резюме замечаний по организации и структуре УСВН для каждого из ее отделов представляется здесь. Более подробная информация содержится в добавлении.)

1. Отделы внутренней ревизии:

- а) практические методы работы Отдела внутренней ревизии I и II излагаются в пособии, которое было подготовлено совместно. При этом отмечалось, что использованные практические методы в Отделе внутренней ревизии I и Отделе внутренней ревизии II отличаются друг от друга и

²⁰ Стандарт 2000 ИВР.

²¹ Стандарт 2100 ИВР.

²² Стандарт 2200 ИВР.

²³ Стандарт 2200 ИВР.

²⁴ Стандарт 2010.A1 ИВР.

даже по аудиторским секциям (например, в аудиторской секции в Найроби по сравнению с аудиторской секцией в Женеве и между секциями в Нью-Йорке). Это главным образом обусловлено тем фактом, что пособие Отдела внутренней ревизии содержит только описание элементов высокого уровня процесса внутренней ревизии (например, оценка риска и планирование ревизии или получение данных). В результате фактическое использование аудиторского подхода зависит в значительной степени от толкования инструкций главами соответствующих аудиторских секций или даже членами аудиторских групп;

b) УСВН не определило совокупность факторов риска, что могло бы стать основой для систематической и всеобъемлющей оценки риска, как того требуют стандарты ИВР:

i) УСВН в настоящее время проводит ежегодную оценку риска на высоком уровне под наблюдением Канцелярии заместителя Генерального секретаря для определения приоритетных областей в плане проверки. В ее ходе учитываются риски, выявленные в ходе предыдущих проверок, и информация, полученная от клиентов в ходе неформальных совещаний. В ходе этой оценки учитываются также критерии такого рода, как дата проведения последней ревизии, размер бюджета, характер деятельности и общественный резонанс. В ходе этой оценки определяются «рискованные» процессы, но не дается описание риска;

ii) используемый в настоящее время подход не отвечает требованиям ИВР, в соответствии с которыми план внутренней ревизии следует разрабатывать на основе всеобъемлющей оценки рисков, которым может подвергаться организация. Такой подход особенно малоэффективен в ситуации, когда независимость УСВН ставится под угрозу из-за его организационной структуры и структуры финансирования (см. также 5.1 — «Независимость»), что может позволить клиентам оказывать более сильное влияние на процесс определения приоритетов ревизии, чем это может считаться допустимым;

iii) УСВН планирует начать осуществление проекта «Принципы оценки риска» для консолидации методологий и внедрения общесистемного механизма оценки риска. Однако процессы оценки риска еще не внедрены или находятся в процессе доработки в Секретариате, фондах и программах Организации Объединенных Наций. Это затрудняет разработку основанных на оценке риска планов ревизий УСВН;

iv) помимо системных слабых мест в оценке риска и в процессе планирования отмечалось также, что некоторые конкретные тенденции и темы не отражены или недостаточно отражены в плане ревизии:

1. связь с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, или другими ключевыми элементами или планами развития в системе Организации Объединенных Наций, такими, как осуществляемые в настоящее время программы реформы;

2. мероприятия, имеющие отношение к обзору процесса управления организации, вклад в которые система внутренней ревизии должна внести на основе стандарта 2130 ИБР;
 3. только весьма ограниченный охват тем ревизии в области информационных технологий, что частично объясняется тем фактом, что УСВН не располагает достаточными компетентными ресурсами в этой области (см. также главу 6 — «Технология»);
- v) хотя некоторые проверявшиеся выражают удовлетворение по поводу их участия в процессе ежегодного планирования, многие другие говорят об ограниченном участии в процессе оценки риска. Их мнение не всегда учитывается для получения актуальной и точной картины риска. Не ясно также, что руководство фондов, программ и Секретариата уделяет достаточное время и внимание вопросам выявления риска и управления риском;
 - vi) не ведется дискуссия о том, какие риски не охватываются УСВН;
 - vii) процессы управления риском еще не внедрены или находятся на стадии доработки в Секретариате, фондах и программах Организации Объединенных Наций. Это затрудняет выполнение УСВН планов ревизии с учетом факторов риска; однако это является дополнительным аргументом в пользу начала УСВН планомерного диалога с руководством по вопросам оценки риска;
 - c) планирование и проведение мероприятий по ревизии:
 - i) на основе изучения отдельных проектов внутренней ревизии и собеседований с сотрудниками Отдела внутренней ревизии можно сделать вывод о том, что применяемый подход к ревизии и методы проведения ревизии, как представляется, в значительной степени зависят от уровня квалификации, опыта и предпочтения соответствующего главы секции или ответственного ревизора;
 - ii) оценки риска в рамках отдельных проектов проведения ревизии не всегда производятся с использованием единой методологии;
 - iii) беседы с сотрудниками УСВН показали, что существует слабая связь между определением риска в качестве основы для планирования ревизии и планами фактической ревизорской работы;
 - iv) не всегда прослеживается четкая линия связи между рисками, выявленными в ходе процесса планирования ревизии, результатами ревизорской проверки и выводами в ревизионном отчете;
 - v) Отдел внутренней ревизии внедрил систему управления проведением ревизии («Ауто-Аудит») в 2004 году, и часть сотрудников Отдела внутренней ревизии (включая большинство сотрудников Отдела внутренней ревизии II) прошла подготовку по ее использованию. Тем не менее система еще не используется на систематической основе при выполнении всех ревизионных заданий. В большей сте-

пени она используется Отделом внутренней ревизии II по сравнению с Отделом внутренней ревизии I;

d) надзор за проведением ревизии:

i) подход к проведению ревизии и тип и масштабы надзора зависят в значительной степени от глав секций и ответственных ревизоров;

ii) следующие ключевые контрольные элементы, определенные для процесса ревизии, требуют участия или санкций директоров, руководителей секций и ответственных ревизоров:

1. первая встреча с клиентом;
2. проверка и утверждение плана и программ проведения ревизии;
3. проверка и утверждение предварительных заключений и рекомендаций;
4. проверка и утверждение проекта и окончательного варианта докладов;

iii) надзор за проведением ревизии основывается прежде всего на изучении проекта и окончательного варианта докладов, включая встречи с представителем стороны, которая подвергается ревизии, а не на анализе применявшихся процедур и проблем, возникших в ходе этого процесса;

iv) Отдел внутренней ревизии II определяет сроки для каждого задания и фиксирует фактическое время его исполнения. В случае несоблюдения сроков никаких дальнейших мер не принимается. Проведенная недавно собственными силами Отдела внутренней ревизии II оценка позволила установить, что свыше 50 процентов времени уходит либо на «общие и административные цели», или является «неоплачиваемым». Отдел внутренней ревизии I прекратил использование системы учета времени;

v) заместитель Генерального секретаря по УСВН производит ежеквартальный обзор плана работы и анализирует специально запланированные, но не завершённые, аннулированные или перенесённые ревизии. Вне департамента ответственность за выполнение плана ревизии почти отсутствует;

e) гарантия качества ревизии:

i) Отдел внутренней ревизии II недавно произвел собственными силами оценку качества, которая была подтверждена коллегами из группы внутренней ревизии одного из подразделений Организации Объединённых Наций;

ii) у Отдела внутренней ревизии I нет данных, свидетельствующих о том, что формальные проверки качества проводятся или что указываются области, требующие дальнейшего улучшения, для принятия внутренними ревизорами мер в будущем. Судя по результатам обсуждений с руководством и сотрудниками Отдела внутренней ре-

визии I, формальный механизм гарантии качества, позволяющий обеспечивать последовательность и соблюдение политики и процедур Отдела внутренней ревизии, отсутствует.

2. Отдел расследований (ОР):

а) Отдел расследований проводит расследования по широкому кругу различных вопросов, включая связанные с транспортом вопросы, хищения, серьезные преступления, такие, как обвинения в изнасиловании и убийстве, конфликты интересов, кадровые и служебные злоупотребления. Это включает в себя «правоохранительные действия» (расследование обвинений в совершении преступлений) и судебную экспертизу фактов мошенничества, бесхозяйственности и злоупотребления служебным положением. Мероприятия правоохранительного характера могут быть необходимы при проведении миротворческих операций в условиях, когда адекватная полицейская инфраструктура может отсутствовать или не отвечать требованиям. Такого рода деятельность практически никак не влияет на другую деятельность УСВН. Расследования, которыми занимается Отдел расследований, требует самых различных навыков — от проведения правоохранительных акций до поиска данных и судебно-бухгалтерской экспертизы;

б) процесс, используемый Отделом расследований для начальной оценки дел и определения соответствующих дальнейших мер, не ясен для руководителей УСВН или руководства;

с) когда дело «открывается», судя по всему, не проводится никакого различия между простыми административными вопросами и важными делами.

3. Отдел наблюдения, оценки и консультирования:

а) Секция оценки:

i) Секция оценки производит независимую оценку для определения актуальности, эффективности, действенности и результативности деятельности субъекта по отношению к ее целям;

ii) оценки обычно планируются и проводятся следующим образом:

1. оценка определяется темой, целью и масштабом. Вопросы и проблемы, которые являются объектом оценки, определяются и часто обуславливают то, какие данные и методологии будут использоваться;

2. группа по проведению оценки формируется, и разрабатывается план работы;

3. затем, обычно, готовится и проверяется группой по оценке документ о круге полномочий, после чего производится опрос сотрудников программы, чтобы убедиться, что все понимают масштаб и цели оценки.

- b) Внутренние услуги по консультированию руководства:
- i) Секция внутренних услуг по консультированию руководства обеспечивает предоставление департаментам Организации Объединенных Наций услуг по управлению процессом перемен, поддержке в проведении оценок собственными силами и приобретении организационных навыков;
 - ii) Секция услуг по внутреннему консультированию руководства отвечает за создание своей собственной клиентской базы;
 - iii) поскольку Секция услуг по внутреннему консультированию руководства не имеет расходного бюджета, любые расходы, связанные с ее работой, должны покрываться клиентом;
 - iv) работа Секции услуг по внутреннему консультированию руководства заключается главным образом в предоставлении услуг по управлению процессом перемен ее клиентам в системе Организации Объединенных Наций. Секция предоставляет также услуги по обучению персонала, которые призваны облегчить овладение методами осуществления надзора.
- c) Секция контроля и инспекции (СКИ):
- i) Секция контроля и инспекции отвечает за подготовку доклада о выполнении программ, который содержит результаты выполнения программ Организацией Объединенных Наций. В докладе об исполнении программ указываются цели программ, ожидаемые достижения и показатели достижения результатов, табличные данные об осуществлении мероприятий и другая соответствующая информация о достигнутых результатах, когда она имеется. Этот доклад готовится для Генерального секретаря:
 - 1. Секция контроля и инспекции обеспечивает, чтобы содержание было значимым и исчерпывающим. Секция контроля и инспекции оказывает также некоторую помощь в редактировании доклада, с тем чтобы его содержание было пригодно для распространения. Секция контроля и инспекции запрашивает у руководителей программ недостающую информацию, заполняет пробелы и проверяет точность некоторых представленных данных;
 - ii) инспекции проводятся от случая к случаю по усмотрению заместителя Генерального секретаря по УСВН, когда есть основания полагать, что программа управляется или осуществляется ненадлежащим образом или когда ресурсы расходуются неэкономно. Ввиду ограничений на ресурсы в год проводится приблизительно только две инспекции.

Рекомендации

1. В первую очередь значительно улучшить методологию ежегодной оценки риска, которая будет использоваться всеми группами внутренней ревизии УСВН:

а) подготовить полный список всех подлежащих ревизии подразделений и видов деятельности, за которые отвечает УСВН;

б) определить категории риска и представить достаточно подробные данные, чтобы последовательно обеспечивать оценку уровня риска во всех аудиторских подразделениях. Определить уровень «внутренне присущего риска» для каждого подлежащего ревизии подразделения;

в) составить список факторов риска в сотрудничестве с руководством. Выявить и рассмотреть риски, которые могут повлиять на достижение Организацией Объединенных Наций общеорганизационных целей, а также основные риски в рамках крупных программ или мероприятий, за которые отвечает УСВН;

г) создать в консультации с руководством модель оценки риска, с тем чтобы выявленные риски можно было оценить с использованием единого подхода;

д) определить меры реагирования руководства на эти ключевые риски. Использовать это для определения надлежащих процедур аудита, а также оценки приемлемости мер реагирования руководства на риск;

е) подготовить классификацию риска по каждой позиции в генеральной совокупности аудиторской отчетности и подготовить многолетний план ревизии. Периодически анализировать охват подразделений с высоким, средним и низким уровнями риска, чтобы определить, соответствует ли охват допустимому уровню риска организации.

2. Периодически (не реже одного раза в полгода) пересматривать оценку риска, чтобы определить, дают ли основание существенные изменения в характере рисков для корректировки плана ревизии:

а) вовлекать руководство в периодическое обсуждение уровня и тенденций в области риска в рамках официальной программы «визитов».

3. Обеспечить учет на стадии планирования каждой ревизии требования о документировании ключевых рисков, отмеченных в ходе процесса ежегодного планирования, и соотносить их с мерами аудита, призванными определить реакцию руководства на эти риски.

4. УСВН должно давать руководству глубоко продуманные рекомендации относительно управления риском, способствовать проведению семинаров по оценке риска самостоятельно в организациях и информировать руководство о последних тенденциях или подходах в области управления рисками.

5. Функция расследования должна предполагать совершенствование методологии оценки риска, которая позволит предпринимать упреждающие действия по выявлению программ или других мероприятий Организации Объединенных Наций, имеющих высокую степень риска мошенничества, и разрабатывать постоянно действующие программы контроля для анализа этих рисков.

6. Определить и ввести в действие механизм периодической координации между функциями внутреннего аудита и функциями судебной экспертизы Отдела расследований в рамках Управления по правовым вопросам:

а) во время планирования ревизий обсудить с Отделом расследований вопрос о выявлении областей, подверженных риску мошенничества;

б) Отделу расследований обсудить с сотрудниками Отдела внутренней ревизии вопрос об оценке адекватности систем контроля за процессами, отнесенными к категории высокого риска;

в) Отделу расследований проинформировать Отдел внутренней ревизии о тенденциях в отношении случаев мошенничества или обвинений, которые должны рассматриваться либо в процессе ежегодной оценки риска, либо в процессе индивидуальной ревизии.

7. В рамках Управления по правовым вопросам Отделу расследований следует разделить свои ресурсы между группой безопасности, которая должна иметь полномочия на рассмотрение «правоохранительных» вопросов, и группой судебной экспертизы, которая должна иметь полномочия на расследование обвинений в мошенничестве, бесхозяйственности и злоупотреблении служебным положением руководителей. Лица, обладающие навыками проведения расследований правоохранительного типа, должны быть включены в состав группы безопасности, а лица, имеющие навыки проведения судебной экспертизы и смежную квалификацию, такую, как поиск данных, — в состав группы судебной экспертизы.

8. Компонент судебной экспертизы Отдела расследований должен укрепить процесс установления очередности при первоначальной оценке обвинений. Некоторые обвинения являются обычными кадровыми вопросами и другими менее серьезными нарушениями, такими, как вопросы, касающиеся отчетности (отнесенные Отделом расследований к «категории II»), другие же — потенциально серьезными обвинениями, требующими проведения независимого расследования (отнесенные к «категории I»). После классификации обвинений по степени риска в ходе начального процесса оценки следует также проанализировать:

а) имеются ли достаточные основания для дальнейшего расследования; и

б) кто должен проводить расследование, которое в некоторых случаях будет затрагивать более высокие уровни руководства, включая функцию людских ресурсов.

9. Разработать общеорганизационные документационные стандарты аудита УСВН, чтобы обеспечить соблюдение «перепроверенного норматива». Использовать программное обеспечение «Ауто-Аудит» для обеспечения соблюдения стандартов подготовки документации и анализа.

10. Определить цели и стандарты эффективности деятельности такие, как доля времени, отводимого на ревизию, своевременность подготовки отчетов и принятие последующих мер по итогам ревизию, своевременное проведение совещаний с руководителями, которым поручено проведение ревизию, в соответствии с программой «визитов». Обеспечить контроль и оценку результатов и связь с оценками эффективности работы.

11. Формализовать процесс контроля качества, который включает полевую предварительную оценку работы с целью убедиться в соблюдении процедур и выявить и урегулировать проблемы, которые возникли в ходе выполнения этой работы.

5.5.6 Технология

Принципы

61. Технологические средства используются высокоэффективными надзорными органами для:

- повышения эффективности операций с помощью совершенствования отчетности и контроля за выполнением задач, планов и программ организаций и эффективностью их работы;
- содействия всеобщему обмену мнениями и информацией как внутри УСВН, так и с заинтересованными сторонами;
- повышения действенности и эффективности процессов, таких, как постоянное наблюдение и другие контрольные мероприятия.

Замечания

1. Группы внутреннего аудита приобрели программное обеспечение «Ауто-Аудит», однако его фактическое использование ограничивается узкими рамками. Запросы показали, что использование «Ауто-Аудита» в Отделе внутренней ревизии I крайне ограничено (менее 20 процентов), но более широко применяется в Отделе внутренней ревизии II.

2. Отдел расследований в настоящее время эксплуатирует одновременно две системы учета дел, поскольку его новая система не в состоянии обеспечить подготовку отчетов, требуемых государствами-членами. В настоящее время идет модернизация систем.

3. Использование технологических средств в качестве аудиторского инструмента осуществляется от случая к случаю и в ограниченных масштабах. Методы аудита с использованием компьютерных средств применяются редко и в «отдельных нишах». Это замечание обусловлено ограниченностью штата сотрудников, обладающих технологическими навыками, и возможностями внутренней подготовки. Некоторые сотрудники с техни-

ческим образованием в области информационной технологии использовали ранее эти методы в своей профессиональной деятельности. В то же время эти методы по-прежнему применяются по усмотрению ревизора.

Рекомендации

1. Использовать программы оценки риска и аудита с применением ИКТ, которые уже подготовлены внешним консультантом, для выявления квалификационных требований к ревизорам в области ИКТ. Определить наиболее эффективный способ овладения необходимыми техническими навыками. Включить решения в департаментскую кадровую стратегию УВСН с целью:

- a) заполнить вакантные должности;**
- b) привлечь специалистов со стороны для оказания на периодической основе специализированной помощи;**
- c) подготовить имеющихся сотрудников, особенно по основам ИТ-аудита.**

2. Внедрить средства информационной технологии в подразделениях аудита и расследований после повышения уровня квалификации сотрудников в области ИКТ в рамках УСВН:

a) как только будет достигнут исходный уровень овладения навыками ИКТ и накоплен достаточный опыт применения средств информационной технологии, подумать об эффективном использовании имеющихся систем и средств информационно-технологической поддержки руководства для обеспечения постоянного наблюдения в некоторых ключевых областях риска;

b) расширить практику использования методов аудита с применением компьютерных средств, таких, как ACL, при проведении ревизий и расследований. Найти эффективное средство обеспечения, например:

- i) подготовки в каждой группе аудита ИКТ резидента-администратора системы, который будет оказывать помощь ревизорам и следователям;**
- ii) обучения нескольких специалистов методам аудита с использованием компьютерной технологии в группах по проведению ревизий и расследований;**
- iii) обучения нескольких или всех ревизоров навыкам использования средств и методов поиска данных.**

3. Использовать средства информационной технологии для улучшения общего обмена информацией и знаниями в рамках УСВН:

a) создать базы данных, имеющие общеорганизационный доступ в рамках УСВН, для:

- i) получения информации о глобальных тенденциях, касающихся проблем и заключений;**

ii) охвата библиотек аудиторских/следственных процедур, доступ к которым классифицирован по процессам, рискам, историческим вопросам и т.д.;

iii) выявления передового опыта.

4. Использовать средства информационной технологии для улучшения глобальных коммуникаций:

a) статус открытых вопросов ревизий и расследований;

b) справочные материалы по улучшению условий контроля;

c) замечания по уровню и тенденциям в области риска и возникающим рискам, которые могут интересовать руководство.

Аудит с применением информационно-технологических средств может значительно расширить возможности УСВН. Однако внедрение технологий должно тщательно планироваться с учетом других элементов тактического плана УСВН, поскольку в противном случае ресурсы будут расходоваться неэффективно. В частности, автоматизированные процедуры, внедряемые до приобретения необходимых навыков, ограничивают использование технологии. Кроме того, автоматизированные процедуры могут значительно повысить эффективность процесса оценки риска, однако для того чтобы воспользоваться преимуществами сокращения цикла оценки риска, необходимо изменение самой модели оценки риска.

5.5.7 Коммуникация и отчетность

Принципы

62. К характеристикам высокоэффективных надзорных органов в части коммуникации и отчетности относятся:

1. Как надзорный орган, так и управленческие группы, которые здесь рассматриваются, связаны открытой линией коммуникации друг с другом. Контакты происходят часто и вне рамок формального процесса составления отчетов. Надзорный орган понимает принципы функциональной деятельности, риски и основные требования для эффективной работы при данных условиях. Руководство понимает необходимость контроля и знает о ключевых приоритетах в области надзора. Руководство имеет весьма четкое представление о процессах, которые надзорный орган использует для завершения своей работы.

2. Своевременность. Сотрудники надзорного органа обладают способностью выявлять изменения в функциональной деятельности по мере того, как они происходят, а не в ходе ежегодного процесса оценки риска. Руководство понимает проблемы, возникающие во время проведения надзорным органом проверок, а не после завершения этого процесса.

3. Эффективные дальнейшие действия. Как руководство, так и надзорная инстанция обязуются своевременно принимать меры по урегулированию нерешенных проблем.

4. Периодическое обсуждение с руководством формирующихся тенденций в области риска, вопросы управления системой контроля, передовой опыт и общие представляющие интерес моменты в рамках всей организации.
5. Существует процесс получения информации от руководства и заинтересованных сторон и принятия по ней соответствующих мер.
6. Периодическое информирование сотрудников о текущих событиях, положении дел, стратегиях и новых передовых методах работы в департаменте с помощью формальных и неформальных средств.

Замечания

1. Заместитель Генерального секретаря по УСВН обязан не реже двух раз в год докладывать Генеральному секретарю о выполнении рекомендаций, сделанных руководителям программ²⁵.
2. УСВН обязано представлять Генеральному секретарю доклад «для препровождения по получению Генеральной Ассамблее вместе с отдельными комментариями, которые Генеральный секретарь посчитает необходимыми, ежегодного аналитического и краткого доклада...»²⁶ и информацию «о масштабе его деятельности и адекватности для заявленной цели ресурсов»²⁷.
3. Доклады представляются Генеральной Ассамблее либо по проектам, которые были запрошены Генеральной Ассамблеей, либо когда глава УСВН сочтет это необходимым. Доклады руководству открыты для доступа государств-членов по их просьбе. По информации, обсуждение актуальных вопросов и отчетности ревизорами и руководством становится все более сложным.
4. Генеральный секретарь особо комментирует доклады, представленные УСВН Генеральной Ассамблее. Это может предполагать использование двух отдельных процессов сбора фактических материалов или информации о мнениях: в первом случае — через процесс согласования в УСВН и во втором случае — через процесс представления Генеральным секретарем комментариев. Помимо присущих этому недостатков, этот процесс по существу наделяет Генерального секретаря надзорной ролью (функцией высказывания суждений), помимо его руководящей роли, без предоставления ему необходимого аппарата для обеспечения надзора. Побочные комментарии Генерального секретаря по уже выпущенным аудиторским отчетам также предоставляют сторонам, являвшимся объектом ревизии, еще одну возможность повлиять на обсуждение и тем самым нанести ущерб позиции УСВН. Широкое использование такого приема свидетельствует о степени недоверия между руководством и УСВН. Руководство иногда считает необходимым принять контрмеры в связи с неуступчивой позицией УСВН, как они это понимают, по отношению к малозначительным или указанным без объяснения проблемам, а УСВН иногда считает, что руководство охотно соглашается сначала с указанными не-

²⁵ ST/SGB/273, пункт 21.

²⁶ ST/SGB/273, пункты 27 и 28.

²⁷ ST/SGB/273, пункт 28.

достатками, а затем использует Генерального секретаря для представления иной точки зрения. Существует риск, что два различных факта будут представлены Генеральной Ассамблее, в результате чего будет нанесен ущерб репутации УСВН и Генерального секретаря.

5. По отчетам надзорных органов, представляемых руководителям программ Отделом внутренней ревизии I, цикл их представления не измеряется. Продолжительность цикла различна по проектам. Целевым показателем является 120 дней с момента окончания работы на местах. На основе данных об обследовании отдельных проектов было отмечено, что в некоторых случаях продолжительность цикла колебалась в пределах от 120 дней до более года. Никакого обоснования представления отчетов с опозданием, помимо редакционных аспектов и характера некоторых заключений, дано не было.

6. Процесс отчетности является весьма жестким. УСВН, как и другие департаменты Организации Объединенных Наций, должно соблюдать ограничения по объему своих докладов Генеральной Ассамблее, установленных Департаментом по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению. Проверяемые жалуются, что существуют ограниченные или нечеткие процедуры ознакомления с докладами и высказывания по ним мнения до представления доклада руководящему органу. Проверяемые жалуются также на отсутствие последовательности в применении критериев в отношении того, что следует включать в отчет, а что нет. Это причина того, что некоторые проверяемые менее охотно, чем обычно идут на контакт с УСВН и создают оперативные преграды, чтобы ограничить характер, продолжительность или масштабы работы, которую оно выполняет.

7. Совсем недавно приведенные в отчетах данные свидетельствуют о менее чем 50-процентном выполнении рекомендаций. Хотя руководство будет утверждать, что это главным образом обусловлено тривиальным характером многих включенных в доклад рекомендаций, руководство за невыполнение рекомендаций или неосуществление планов действий не несет почти никакой ответственности. Вопрос контроля за выполнением рекомендаций был предметом нескольких недавних докладов надзорного органа и обусловил представление предложения о создании с этой целью отдельного надзорного комитета.

8. Проверка отдельных отчетов по различным секциям Отдела внутренней ревизии I показала, что отчеты могут представляться без согласования между руководством и УСВН некоторых заключений. В результате заключение регистрируется в системе учета УСВН, однако действия по его выполнению не будут предприняты, если руководство не согласилось с этим заключением. Этим объясняется низкий уровень выполнения рекомендаций ревизоров.

9. Есть и другие примеры неудовлетворительного состояния отношений между УСВН и руководством. УКГД предлагалось совместно с УСВН произвести оценку риска, однако оно не проявило к этому почти никакого интереса. УВКБ готовит отдельную оценку риска без помощи со стороны УСВН. Комментарии руководства в ходе этого процесса и других проверяемых подразделений свидетельствуют о некоторой неудовлетворенно-

сти УСВН, которая превосходит обычную напряженность в отношениях между ревизором и проверяемым. Каковы бы ни были позитивные и негативные моменты в конкретных делах, УСВН и руководство должны проделать некоторую работу по расширению сотрудничества друг с другом. Если отношения между руководством и УСВН не будут улучшены, то это ограничит эффективность руководства в плане понимания риска, выполнения рекомендаций и решения проблем риска и контроля.

Рекомендации

1. Генеральный секретарь не должен быть третьей стороной в отношениях между УСВН и руководством. Обе стороны должны разрешать разногласия, насколько это возможно, до выхода докладов. Если спорные вопросы не могут быть урегулированы между УСВН и исполнительным руководящим органом, о чем говорится в рекомендации 1(с) раздела 4.1 под рубрикой «Независимость», то в таком случае обе стороны должны иметь возможность обратиться в Независимый консультативный комитет по ревизии и изложить свою точку зрения.

2. УСВН и руководству необходимо повысить частотность, уровень и качество контактов. Этого следует добиваться путем:

а) улучшения навыков взаимодействия с клиентами, особенно руководящих сотрудников УСВН. Эти навыки должны быть важным компонентом служебной аттестации;

б) организации взаимодействия сотрудников руководящего звена с ключевыми «клиентами»: более тесный контакт этих сотрудников с клиентами, благодаря чему они смогут участвовать в соответствующих совещаниях руководства и быть в курсе возникающих проблем;

в) более широкого участия вместе с руководством в ежегодных процессах планирования. УСВН следует ознакомить руководство с процессами оценки риска и аудита, ознакомиться с мнением руководства о риске и представить проект плана, для того чтобы узнать реакцию руководства. Ничто из вышеперечисленного не наносит ущерб независимости и объективности УСВН — скорее это свидетельствует о следовании принципам профессионализма. Ведь более тесное взаимодействие с руководством может способствовать повышению уровня объективности, поскольку требует от сотрудников УСВН большей информированности, а следовательно делает их менее зависимыми от мнения руководства;

д) более частых контактов вне процессов аудита:

і) формальная программа визитов, в соответствии с которой руководящим сотрудникам УСВН поручают периодически встречаться с отдельными руководителями для обмена информацией об известных рисках, средствах контроля, возникающих факторах риска, состоянии отдельных частей программы аудита или других вопросах, которые руководство может посчитать важными;

ii) улучшение процедур обсуждения и урегулирования актуальных проблем с руководством;

e) превращения УСВН в источник информации о рисках и мерах контроля и орган, играющий консультативную роль в вопросах управления риском.

3. В тех случаях, когда руководство не соглашается с УСВН, руководитель УСВН определяет, применялись ли надлежащие процедуры и следует ли обсудить данный вопрос с внутренним исполнительным органом до представления доклада.

4. Если в ходе ревизии возникает вопрос, затрагивающий сотрудника исполнительного органа, глава УСВН может посчитать необходимым обсудить этот вопрос непосредственно с Независимым консультативным комитетом по ревизии, чтобы определить, какие меры следует в данном случае принять.

5. УСВН следует предоставить проекты всех замечаний и рекомендаций по проверяемой деятельности руководству для ознакомления. Руководство должно иметь возможность прокомментировать их в письменном виде, но не должно необоснованно долго задерживать выпуск доклада:

a) окончательные письменные отчеты не должны публиковаться до окончания работы, включая предоставление руководству разумной возможности для представления ответов и планов действий и завершения всех процедур контроля качества;

b) окончательные письменные отчеты должны представляться руководству проверяемого функционального подразделения, чтобы оказать содействие руководству в создании необходимых механизмов контроля;

c) окончательные письменные отчеты должны предоставляться Независимому консультативному комитету по ревизии, который отвечает по поручению Генеральной Ассамблеи за анализ проблем отчетности и оценку работы УСВН;

d) Независимый консультативный комитет по ревизии доводит до сведения Генеральной Ассамблеи при необходимости, но не реже одного раза в год, информацию о важных затронутых вопросах и общем прогрессе в деятельности в области внутренней ревизии;

e) государства-члены могут запросить дополнительную информацию у Независимого консультативного комитета по ревизии.

6. Наилучшей гарантией прозрачности может служить не только передача всех отчетов государствам-членам по их просьбе, но и, во-первых, обеспечение соблюдения главой УСВН высоких стандартов профессионализма и, во-вторых, создание условий для открытого и свободного диалога между главой УСВН и руководящим органом как непосредственно, так и в рамках регулярной отчетности перед предлагаемым Независимым консультативным комитетом по ревизии. Приверженность профессионализму в УСВН позволит судить о

том, какие указанные в отчете статьи являются приемлемыми и были соответствующим образом заблаговременно обсуждены с руководством. Хотя в настоящем докладе рекомендуется, чтобы отчеты все же предоставлялись государствам-членам по их просьбе, это должно повысить, а не понизить эффективность процесса, в рамках которого Независимый консультативный комитет по ревизии обеспечивает надзор за УСВН.

7. Для повышения прозрачности и усиления ответственности принципиально важные рекомендации и информация о прогрессе в деле их выполнения должны доводиться до сведения Независимого консультативного комитета по ревизии. Отсутствие прогресса по критическим рекомендациям должно вызвать ответную реакцию Независимого консультативного комитета по ревизии после разумного по продолжительности периода времени для определения того, превышает ли это риск для организации.

8. Следует ввести в практику, чтобы уходящие со своего поста руководители подразделений, фондов и программ Секретариата встречались с главой УСВН для обсуждения их мнений об организации, системе контроля, рисков и т.д. Это позволило бы получить ценную информацию и повысить престиж УСВН благодаря росту внимания к нему в организации.

5.5.8 Управление знаниями

Принципы

Высокоэффективные надзорные органы официально ввели в действие методы управления знаниями, которые:

- a) повышают результативность и эффективность работы департамента благодаря обмену информацией о:
 - i) накопленном передовом опыте;
 - ii) возникающих рисках;
 - iii) темах и тенденциях в том, что касается проблем и заключений, в том числе указанных в официально выпущенных докладах и отмеченных в ходе неофициального общения с руководством;
 - iv) последних внешних событиях и/или высказываниях, которые могут затронуть организацию;
- b) обеспечивают текущий обмен информацией с руководством и заинтересованными сторонами:
 - i) обмен информацией о темах и тенденциях в вопросах контроля;
 - ii) накопленный передовой опыт;
 - iii) наблюдение за возникающими рисками;
 - iv) представляющие интерес вопросы, отмеченные в одном подразделении или программе, которые могут представлять интерес для других.

Замечания

1. Управление знаниями осуществляется от случая к случаю, главным образом в различных отделах УСВН. Обмен знаниями с проверяемыми, как представляется, осуществляется в основном в ходе процесса аудиторской отчетности.
2. Как отмечалось выше, отсутствует обмен информацией между отделами в рамках УСВН.
3. Планирование ресурсов и охват факторов риска не являются оптимальными без общей терминологии или понимания сути вопросов контроля.
4. Отдел расследований создал Группу по управлению знаниями:
 - a) за последние два года по инициативе Группы по управлению знаниями было рассмотрено около 30 дел, но из-за отсутствия ресурсов никакие меры по ним не были приняты;
 - b) Группа по управлению знаниями подготовила и передала в сентябре 2005 года в подразделение внутренней ревизии УСВН документ, озаглавленный «Обзор категорий деятельности, в которых уровень риска расценивается как критический или высокий, в департаментах, программах и миссиях Организации Объединенных Наций для планирования проведения ревизии и оценки риска УСВН». В нем дается общий обзор тех программ, которые в наибольшей степени подвержены риску. В докладе определяется по программам, сферам деятельности и характеру деятельности области, которые, по мнению Отдела расследований, были бы наиболее важными для завершения отделом ревизии для оценки риска.

Рекомендации

1. **УСВН следует разработать и осуществить официальную глобальную стратегию управления знаниями, которая должна позволить:**
 - a) **определить, какие знания следует накапливать и какими знаниями обмениваться. Примерами здесь могут быть:**
 - i) **новые или возникающие риски, выявленные в одном виде деятельности, которые могут влиять на другие виды деятельности;**
 - ii) **тенденции, касающиеся улучшения или ухудшения контроля, которые могут иметь более далеко идущие последствия или которые могут быть обращены вспять благодаря последовательным действиям руководства по всем видам деятельности, например в вопросах конфиденциальности и безопасности;**
 - iii) **развивающиеся методы аудита и их эффективность на местах.**
2. **Стратегией должны быть определены конкретные роли сотрудников в управлении знаниями и форумы, которые позволяют это делать. Обмен знаниями должен быть адресным, а не чем-то, что дела-**

ют в свободное время. Необходимо назначить руководителя по глобальным знаниям.

3. Накопление знаний и обмен ими следует сделать частью индивидуальных целей и задач.

4. Стратегия должна включать необходимые средства и системы технологической поддержки для обеспечения того, чтобы:

а) вклад в базу знаний контролировался квалифицированным персоналом;

б) информация была актуальной;

с) пользователи имели легкий доступ.

5. Протоколы обмена знаниями, возможно с использованием веб-страницы УСВН, должны включать конкретные требования об обмене информацией с проверяемыми и другими заинтересованными сторонами о:

а) уровне и тенденциях в области известных и возникающих рисков;

б) средствах контроля и передовом опыте;

с) текущих темах, с которыми, по мнению УСВН, должна ознакомиться организация.

5.5.9 Показатели качества работы

Принципы

Показатели качества работы, принятые УСВН, должны основываться на принципе дополнительной выгоды для заинтересованных сторон. Это должно быть отражено в стратегическом плане УСВН, представляемом вместе с бюджетными просьбами. Исходя из результатов обсуждений и изучения мандатов, наиболее ценным представляется нижеследующее:

- предоставление гарантий руководству и Генеральной Ассамблее, что средства контроля функционируют адекватным образом;
- оказание помощи руководству в выявлении факторов риска и соответствующих мер контроля для управления риском;
- содействие подотчетности;
- повышение степени прозрачности;
- содействие эффективности;
- повышение общего уровня контроля.

Замечания

1. Меры, о которых сообщается в настоящее время в докладах, выражаются в сумме рекомендуемой экономии средств в долларах, сумме фактически возмещенных средств в долларах, количестве и типе рекомендаций и степени выполнения рекомендаций. Эти меры трудно обосновать и создать стимулы, чтобы сосредоточиться на экономии, а не на других областях риска и на других более простых с точки зрения отчетности статьях, которые могут повредить репутации УСВН, если окажется, что они не относятся к существенным статьям.

2. В настоящее время не существует адекватного механизма учета выполнения рекомендаций. Согласно самым последним данным отчетов, степень выполнения рекомендаций составляет менее 50 процентов. Невозможно определить причину недостаточного уровня выполнения, которая может варьироваться от приемлемости и практичности рекомендаций до отсутствия стимулов у руководства к их выполнению.

3. Результативность работы департамента традиционно измерялась на основе объема работы, например количеством завершенных ревизий, рассмотренных дел или проведенных ревизорских мероприятий.

4. Существует предложение для директоров УСВН заключить «соглашение о результатах», которое в общих чертах напоминает карту сбалансированных показателей. Это позволит решать такие важные оперативные вопросы, как:

- a) заполнение вакансий, поддержание гендерного баланса;
- b) бюджетные аспекты;
- c) удовлетворенность клиента;
- d) своевременность докладов.

Рекомендации

1. Эффективность работы УСВН должна измеряться по его успехам в достижении поставленных целей, включая улучшение средств контроля и системы управления риском.

2. УСВН должно определить конкретные виды деятельности, которые оно будет осуществлять для того, чтобы оправдать главные ожидания заинтересованных сторон, изложенные в разделе «Принципы» выше. Оно должно затем разработать меры, которые можно будет использовать для оценки итогов этих мероприятий. Например:

<i>Мероприятия</i>	<i>Услуги, оказываемые УСВН</i>
Обеспечение гарантий	<ul style="list-style-type: none"> • Проведение проверок средств контроля в ключевых областях риска • Обеспечение гарантий качества методов оценки руководства
Оказание помощи в вопросах управления	<ul style="list-style-type: none"> • Проведение специальных проверок по конкретным просьбам руководства • Проведение совместной оценки риска с руководством • Предоставление ресурсов в связи с обвинениями в мошенничестве, бесхозяйственности и злоупотреблении служебным положением • Консультирование руководства по мерам, которые следует принять
Содействие подотчетности	<ul style="list-style-type: none"> • Создание механизмов учета решения проблем и информирование о прогрессе • Проведение последующих проверок или ревизий
Повышение прозрачности	<ul style="list-style-type: none"> • Реагирование на просьбы Генеральной Ассамблеи • Представление информации о тенденциях и статистических данных о заключениях по итогам проверки
Повышение эффективности	<ul style="list-style-type: none"> • Представление отдельной информации по вопросам, которые влияют на эффективность
Улучшение контроля	<ul style="list-style-type: none"> • Представление руководству практических рекомендаций по устранению недостатков в системе контроля • Представление информации о тенденциях в области контроля • Проведение периодических учебных занятий для руководства

3. УСВН должно разработать предметные показатели эффективности работы, которые позволили бы разработать в масштабе всего департамента карту сбалансированных показателей для оценки прогресса. В связи с этим:

а) в этой карте следует указать круг полномочий УСВН и общеорганизационные задачи, инициативы и ценности Организации Объединенных Наций;

б) индивидуальные цели и задачи должны служить поддержке целей отделов и глобальных целей;

в) задачи, предусмотренные в карте сбалансированных показателей на каждом уровне, должны подвергаться оценке, контролю и сообщаться главе УСВН.

5.6 Резюме рекомендаций с указанием их финансовых последствий

63. Выполнение рекомендаций повлечет за собой дополнительные расходы, связанные с внесением изменений в порядок работы и структуру УСВН и инвестициями в укрепления кадрового потенциала, совершенствование методов работы и внедрение новых технологий. Эти расходы включают следующее:

- передача функций оценки и консультирования руководства, включая создание рекомендованного выше подразделения по методам оценки, текущие расходы которого, включающие расходы на персонал подразделения, будут покрываться не УСВН, а Организацией Объединенных Наций;
- передача полномочий по проведению расследований связана с текущими расходами на обеспечение доступа УСВН к юридическим консультациям;
- улучшение методов работы включает текущие расходы на персонал новой группы по оценке работы специалистов и специалистов по управлению знаниями, а также единовременные затраты на проведение пересмотра методов внутренней ревизии, экспериментальную проверку новых методов и обучение всего персонала УСВН новым методам работы;
- расходы на персонал включают текущие расходы директора на осуществление стратегии УСВН в области людских ресурсов, а также расходы на обеспечение дополнительных ресурсов по удовлетворению насущных потребностей ревизии в области ИКТ. Они также включают дополнительные бюджетные ассигнования для УСВН для привлечения специалистов в соответствии с потребностями за пределами организаций. Единовременные расходы включают расходы на помощь в выполнении первостепенной задачи по оценке квалификации персонала и подготовке планов обеспечения ресурсов, а также на проведение дополнительной подготовки персонала по применению информационно-коммуникационных технологий в области аудита;
- расходы, связанные с оценкой риска, включают единовременные расходы на обзор методики оценки рисков и проведение новой оценки рисков, разработку стратегических планов и бюджета. Они также включают текущие

расходы на организацию практикумов по вопросам рисков и предоставление обновленной информации о рисках чаще, чем в настоящее время того требуют циклы оценки рисков и планирования.

64. Успех усилий по реорганизации деятельности УСВН будет зависеть от того, насколько быстро будут пересмотрены соответствующие мандаты и организационные механизмы и усовершенствованы основные процедуры внутренней ревизии. Реализация некоторых мер потребует определенного времени и управленческих усилий, поскольку для перехода на новые методы работы их необходимо сначала как следует проверить. При этом разработка новых процедур, включая новые процедуры и планы оценки рисков, должна будет осуществляться УСВН параллельно с оказанием услуг по проведению внутренних ревизий.

65. Ниже приводятся данные о единовременных и текущих расходах, связанных с выполнением рекомендаций в отношении надзорной деятельности (текущие расходы показаны на годовой основе).

<i>Рекомендации</i>	<i>Сметные расходы (в млн. долл. США)</i>	
	<i>Единовременные расходы</i>	<i>Текущие расходы</i>
Подтвердить ответственность руководства за определение допустимого уровня рисков, создание механизмов контроля и снижение рисков (5.5.2)	0,040	0
Передать функции, связанные с проведением оценок и консультированием руководства в ведение руководителей среднего звена (5.5.3)	0,190	0,490
Сосредоточить внимание УСВН на проведении внутренних ревизий, включая проверку процедур, используемых управленческим персоналом для проведения оценок (5.5.3)	0,220	0
Передать полномочия по проведению расследований Управлению по правовым вопросам и предусмотреть проведение судебно-бухгалтерской экспертизы (5.5.3)	0,040	0,370
Необходимо улучшить методы работы УСВН (5.5.5)	0,860	0,800
Необходимо провести инвентаризацию кадровых ресурсов и оперативно ликвидировать имеющиеся пробелы, в том числе в сфере информационно-коммуникационных технологий (5.5.4 и 5.5.5)	0,350	1,440
Необходимо провести оценку рисков (в соответствии с новыми принципами такой оценки) и на основе ее результатов подготовить пересмотренную бюджетную смету (5.5.5)	0,420	0,630

Дополнение

Дополнительная информация, касающаяся замечаний в отношении организации и структуры УСВН и методов его работы

Организация и структура УСВН

1. УСВН состоит из четырех отделов, каждый из которых отвечает за свой конкретный участок работы, — двух отделов, занимающихся проведением внутренних ревизий, Отдела расследований и Отдела контроля, оценки и консультирования.

2. Отделы внутренней ревизии:

а) проведением внутренних ревизий занимаются два независимых друг от друга отдела, один из которых базируется в Нью-Йорке (ОВР I), а другой — в Женеве (ОВР II);

б) должности руководителей этих отделов, а также должность заместителя руководителя Отдела внутренней ревизии в Нью-Йорке вакантны и временно замещаются, до завершения обзора исполняющими обязанности;

в) в УСВН отсутствует единая система контроля качества, что не соответствует международным стандартам внутренней ревизии. Контроль качества осуществляется на эпизодической основе путем оценки докладов по результатам ревизий до их публикации, а также в процессе проведения ревизий, хотя доклады Генеральной Ассамблеи проходят жесткий контроль;

г) в составе УСВН нет подразделения по профессиональной практике, хотя исследования показывают, что надзорные органы, сопоставимые с УСВН по числу сотрудников и сложности выполняемых функций, как правило, имеют в структуре своего головного подразделения группу, отвечающую за контроль качества, политику и процедуры, в том числе за подготовку руководств по методам работы, а также за сбор информации о передовой практике и доведение ее до сведения руководства. Такая группа помогает обеспечить последовательное применение утвержденной методологии и содействует повышению качества рабочих процедур и отчетности.

3. Отдел расследований:

а) штатный состав группы по проведению расследований увеличился за последние 18 месяцев с примерно 20 до более чем 110 сотрудников. Отдел действует в строгом соответствии с административными нормами Организации Объединенных Наций. Он не является частью системы уголовного правосудия. Поэтому у него нет дисциплинарных или судебных полномочий. Результаты расследований доводятся до сведения руководителей программ, Генерального секретаря и Секретариата. Быстрое увеличение штатов Отдела в течение последнего года предопределило необходимость создания надежной инфраструктуры для эффективной поддержки деятельности по проведению расследований. В этой связи в феврале 2006 года в составе Отдела было создано три оперативных подразделения — в Нью-Йорке, Вене и Найроби;

b) опрошенные сотрудники Отдела отметили, что в связи с быстрым ростом штатов и изменениями в структуре Отдела отсутствует четкость в действиях его руководства и ощущается дефицит управленческого контроля. Пока трудно сказать, поможет ли новая оперативная структура изменить ситуацию, однако персонал Отдела считает, что процессы управления и принятия решений в Отделе чересчур централизованы;

c) Отдел не успевает расследовать передаваемые ему дела, число которых постоянно увеличивается. По многим «открытым» делам работа почти не ведется. Сотрудники часто отвлекаются на расследование новых дел, что ограничивает их возможности по эффективному завершению текущих дел;

d) расследования могут инициироваться самим УСВН по результатам ревизий, что порождает у руководства вопросы в отношении целей внутренних ревизий;

e) отсутствует транспарентность в том, что касается процедуры «сортировки» дел, когда вновь поступившие дела первоначально оцениваются на предмет того, какие ресурсы необходимы для их расследования и в каком направлении его следует вести;

f) не налажен регулярный обмен информацией между сотрудниками Отдела и ревизорами. Это снижает эффективность работы и тех и других, поскольку персонал, занимающийся расследованиями, может содействовать проведению ревизий тех областей деятельности, где велик риск злоупотреблений, а ревизоры должны видеть потенциальные проблемы управленческого контроля, на которые могут указывать результаты расследований и которые должны доводиться до сведения руководства.

4. Отдел контроля, оценки и консультирования:

a) Отдел контроля, оценки и консультирования был создан в нынешнем виде в августе 2001 года и состоит из трех секций:

- i) Контрольно-инспекционной секции;
- ii) Секции оценки; и
- iii) Секции консультирования руководства,

каждая из которых оказывает Секретариату определенный набор услуг;

b) Контрольно-инспекционная секция:

- i) в состав Секции входит пять сотрудников категории специалистов;
- ii) под контролем понимается постоянная оценка руководством прогресса, достигнутого в решении той или иной задачи, и его соответствия плану, а также принятие необходимых решений в целях повышения эффективности работы;
- iii) Секция осуществляет учебную подготовку и оказывает поддержку работе по планированию программ, а также помогает руководителям программ контролировать программную деятельность с точки зрения ее результатов и готовить соответствующие доклады;

iv) под инспекциями понимается общее изучение той или иной деятельности в целях выявления проблемных областей и сбоев и подготовки предложений в отношении мер по исправлению ситуации;

v) инспекции обычно проводятся по усмотрению заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора, когда есть признаки ненадлежащего осуществления той или иной программы или ненадлежащего управления ею или неэкономного использования ресурсов. В последнее время проводится примерно две инспекции в год;

vi) Секция отвечает также за подготовку представляемого раз в два года доклада об исполнении программ, содержащего информацию о достигнутых результатах и работе, проделанной в предыдущий период. В нем приводятся данные о примерно 50 000 мероприятий и 1000 показателей достижения результатов;

vii) доклад об исполнении программ содержит информацию о результатах программной деятельности Организации Объединенных Наций, включая информацию о целях программ, ожидаемых достижениях и показателях достижений результатов, табличную информацию об осуществлении мероприятий и другую соответствующую информацию о достигнутых результатах. Доклад готовится для Генерального секретаря;

viii) подготовкой доклада занимается Контрольно-инспекционная секция. Значительная часть необходимой для этого информации берется из базы данных Комплексной информационной системы контроля и документации (ИМДИС). По мнению сотрудников Секции, эта система нуждается в модернизации, однако она не находится в ведении УСВН. По информации руководства, модернизация ИМДИС предусмотрена в рамках перехода на новую систему планирования общеорганизационных ресурсов;

ix) подготовка доклада об исполнении программ требует решения двух различных задач:

1. сбора и компиляции информации и данных, контроля их качества и обеспечения того, чтобы доклад удовлетворял предъявляемым к нему требованиям и его можно было опубликовать;

2. отбора информации, включаемой в доклад;

x) судя по самому докладу и тому, что говорят сотрудники Секции, на практике Секция занимается в основном сбором и компиляцией информации, и какой-либо реальной проверки данных и показателей не проводится. И если информация о «мероприятиях», под которыми понимаются совещания, публикации и т.д., еще как-то проверяется, то данные о фактических показателях достижения результатов, число которых превышает 1000, остаются непроверенными (главным образом из-за нехватки ресурсов);

c) Секция оценки:

i) Секция оценки занимается оценкой актуальности, эффективности и отдачи программ. Оценка проводится по указанию Комитета по программе и координации и призвана облегчить выработку политики, планирова-

ние и принятие управленческих решений на директивном и исполнительном уровнях;

ii) Секция оценки УСВН проводит «внешние» оценки в целях обеспечения беспристрастности и объективности анализа и выводов. Выводы и рекомендации по результатам оценки призваны обеспечить объективную и надежную основу для принятия стратегических решений и повышения эффективности работы;

iii) при этом, однако, в Секретариате Организации Объединенных Наций насчитывается около 14 программ, где есть собственные подразделения, занимающиеся проведением внутренней оценки (самооценки). Такая оценка организуется и проводится самостоятельно силами штатных специалистов. В связи с такой практикой Секция оценки УСВН занимается оказанием учебно-методической помощи и предоставлением рекомендаций по вопросам оценки всем департаментам и программам Секретариата Организации Объединенных Наций;

iv) согласно нормам оценки в системе Организации Объединенных Наций²⁸ под оценкой понимается:

1. «систематическая и максимально беспристрастная оценка того или иного вида деятельности, проекта, программы, стратегии, политики, вопроса, темы, сектора, области оперативной деятельности, результатов работы и т.д.»²⁹. Основное внимание в ходе оценки уделяется ожидаемым и фактическим достижениям и изучению «технологии» получения результатов и соответствующих процессов, факторов и причинно-следственных связей в целях лучшего понимания достижений или причин их отсутствия. Целью оценки является определение актуальности, результативности, эффективности и «устойчивости» деятельности и вклада организаций системы Организации Объединенных Наций. Она должна обеспечивать получение достоверной, надежной и полезной фактологической информации для своевременного учета выводов, рекомендаций и вынесенных уроков при принятии решений организациями системы Организации Объединенных Наций и их членами³⁰;

v) оценка рассматривается в качестве неотъемлемой части процесса управления и принятия решений, а также в качестве важного источника информации для целей планирования, разработки программ, составления бюджета, осуществления программной деятельности и подготовки докладов;

vi) в настоящее время, в соответствии с положениями и правилами, касающимися оценки, Секция оценки обязана ежегодно:

1. проводить углубленную оценку какого-либо департамента или какой-либо программы Секретариата;

²⁸ Группа Организации Объединенных Наций по оценке (ЮНЕГ), 29 апреля 2005 года.

²⁹ Далее «начинание».

³⁰ Данное определение основывается на положении 7.1 статьи VII документа ST/SGB/2000/8 и широко признанных принципах оценки Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КЭСР ОЭСР).

2. проводить оценку какой-либо тематической области деятельности Секретариата;
3. проводить два трехгодичных обзора выполнения рекомендаций по результатам прошлых углубленных и/или тематических оценок;
4. оказывать учебно-методическую помощь и представлять рекомендации по вопросам оценки всем департаментам и программам Секретариата Организации Объединенных Наций;

vii) в настоящее время в состав Секции по оценке входит три штатных сотрудника. Руководителем Секции является прикомандированный на два года сотрудник ПРООН. По информации сотрудников, Секция зачастую испытывает нехватку средств на цели привлечения специалистов по конкретным вопросам (таким, например, как права человека) для проведения оценки деятельности Секретариата в специализированных областях;

viii) в настоящее время Секция представляет доклады по результатам оценки Комитету по программе и координации (КПК), который является вспомогательным органом Экономического и Социального Совета Генеральной Ассамблеи. КПК отвечает за вопросы планирования, составления программ и координации. Вся деятельность по оценке осуществляется по указанию КПК, который определяет, что конкретно подлежит оценке;

ix) роль Секции по оценке постепенно уменьшается. В 90-е годы, когда она была частью Департамента по вопросам управления, в ней было шесть штатных сотрудников категории специалистов. Сейчас осталось только три, причем руководителем Секции является прикомандированный сотрудник ПРООН. Решение о передаче Секции УСВН было обусловлено тем, что оценка считалась одной из надзорных функций;

x) по словам сотрудников Секции, у них не хватает времени и ресурсов на выработку последовательного методологического подхода к оценке и создание соответствующих механизмов управления знаниями;

xi) по мнению сотрудников, занимающихся оценкой, роль оценки в настоящее время уменьшилась, чему способствовал ряд факторов:

1. предыдущий директор ушел в отставку, и никто не был назначен на его место;
2. механизм отчетности перед КПК не эффективен, поскольку Комитет собирается менее трех раз в год;
3. передача Секции УСВН привела к размыванию той четко определенной роли, которая первоначально отводилась Секции. Так, например, когда Секции консультирования руководства требуются дополнительные ресурсы, они берутся из бюджета на цели оценки;
4. в результате затрудняется выполнение основной задачи Секции, состоящей в независимой проверке того, как осуществляются программы;

xii) из бесед с сотрудниками Секции сложилось впечатление, что из-за ограниченности ресурсов управление осуществляется преимущественно на основе результатов самооценок, проводимых различными департамен-

тами Секретариата, а не на основе результатов независимых оценок. Учитывая число департаментов и программ в Секретариате Организации Объединенных Наций, при нынешнем объеме ресурсов УСВН каждый или каждая из них будет объектом оценки не чаще одного раза в 30 лет;

xiii) по мнению сотрудников, занимающихся оценкой, для обеспечения объективности оценки Секция должна быть преобразована в независимое самостоятельное подразделение. В пользу этого говорят и выводы исследований, проводившихся во Всемирном банке и ПРООН, а также в КСР ОЭСР и Секции по сотрудничеству в области оценки, согласно которым оценка должна быть полностью независимой функцией в плане управления и отчетности³¹;

xiv) сравнение с ПРООН. В обязанности Управления по оценкам ПРООН входит проведение независимых оценок программ и результатов деятельности ПРООН; обеспечение методической и нормативной основы для проведения оценок другими подразделениями и страновыми отделениями; и доведение результатов оценок (вместе с ответами руководства) до сведения Исполнительного совета. Оно правомочно самостоятельно формировать свою повестку дня, определять, что должно стать объектом оценки, и публиковать доклады по результатам проведенных оценок. В Управлении работает 15 сотрудников категории специалистов, а его бюджет составляет 3,5 млн. долл. США, не считая средств на покрытие расходов на персонал. Дополнительное финансирование также осуществляется за счет взносов доноров, финансирующих и некоторые другие виды деятельности. Директор Управления подотчетен Исполнительному совету через Администратора Программы. Совет утверждает планы проведения оценок, представляемые Управлением. Хотя при подготовке таких планов проводятся консультации со старшими руководителями Программы, последние непосредственно не участвуют в их составлении. Директор Управления самостоятельно определяет порядок проведения оценок и их содержание, и никто в ПРООН не может влиять на ход оценок и рекомендации по их результатам. Доклады по результатам оценок, когда они имеют стратегический характер, представляются непосредственно Исполнительному совету на его официальной сессии. В обязанности Администратора ПРООН входит обеспечение Управления достаточными кадровыми и финансовыми ресурсами. Он также отвечает за подготовку ответов руководства в связи с результатами оценок и, в случае стратегических оценок, их представление Исполнительному совету вместе с докладами об оценке.

d) Секция консультирования руководства:

i) Секция консультирования руководства оказывает консультативную помощь подразделениям Секретариата в вопросах управления преобразованиями. Она является внутренним консультативным органом и имеет в своем составе шесть штатных сотрудников категории специалистов. Объектом основного внимания Секции является управление процессами преобразований. Работа ведется посредством организации учебно-практических занятий и налаживания с клиентами тесных партнерских отношений и сотрудничества. Секция занимается также «маркетингом»

³¹ Заявление Группы Организации Объединенных Наций по оценке (ЮНЕГ) по докладу Объединенной инспекционной группы, 27–28 марта 2006 года.

своих услуг, что включает рассылку брошюр и рекламных материалов об оказываемых ею услугах;

ii) Секция направляет клиентам, заинтересовавшимся ее услугами, официальные предложения, которые включают, помимо всего прочего, положение о конфиденциальности информации. Информация о результатах работы, проводимой Секцией, является конфиденциальной и не подлежит передаче другим подразделениям УСВН;

iii) у Секции нет средств на покрытие путевых расходов своих сотрудников, что ставит в невыгодное положение подразделения Секретариата за пределами Центральных учреждений, поскольку им приходится самим оплачивать такие расходы, когда они пользуются услугами Секции;

iv) инициатива создания в УСВН Секции консультирования руководства принадлежит предыдущему заместителю Генерального секретаря по службам внутреннего надзора, который считал, что необходим целевой гибкий ресурс для оказания поддержки Секретариату Организации Объединенных Наций в проведении преобразований, обусловленных целями реформы, и оказания помощи руководителям программ по их просьбе. До 2001 года такой службы в Секретариате не существовало;

v) высказываются определенные сомнения в отношении обоснованности нахождения Секции в составе УСВН. Многие из опрошенных сотрудников высказали озабоченность по поводу включения Секции в состав надзорного органа или усомнились в правильности такого решения. Высказывалась мысль о том, что в рамках УСВН Секция лишается своей стратегической роли, тогда как в рамках другой структуры Секретариата, такой, например, как Департамент по вопросам управления, она могла бы оказывать услуги на более широкой, стратегической основе, а не эпизодически и бессистемно, как в настоящее время.

vi) Консультативные и ревизионные услуги порождают конфликт интересов, причем как в теории, так и на практике. Внутреннему ревизору может быть поручено провести оценку работы консультативной службы УСВН, и, наоборот, в связи с предполагаемой задержкой или переориентацией запланированной ревизии могут потребоваться услуги консультанта.

Методы работы УСВН

1. Отделы внутренней ревизии

а) Методы работы обоих отделов внутренней ревизии определены в совместно подготовленном ими руководстве, однако на практике они отличаются, причем не только между отделами, но и между ревизионными секциями (например, между ревизионной секцией в Найроби и ревизионной секцией в Женеве, а также между ревизионными секциями в Нью-Йорке). Это связано главным образом с тем, что в упомянутом выше руководстве дается лишь самое общее описание процедур внутренней ревизии (например, процедур оценки рисков, планирования ревизий и сбора информации). В результате подход к проведению ревизий во многом зависит от толкования соответствующих поло-

жений руководителями ревизионных секций и даже членами ревизионных групп.

b) Оценка ревизионных рисков и планирование ревизий:

i) УСВН не располагает исчерпывающим перечнем потенциальных рисков, на основе которого можно было бы проводить их систематическую и всеобъемлющую оценку. В отсутствие же надлежащей процедуры оценки рисков трудно:

1. судить о соблюдении международных стандартов внутренней ревизии;
2. четко определить, какие кадровые ресурсы необходимы для выполнения той или иной запланированной работы;

ii) в настоящее время УСВН проводит на высоком уровне, под надзором Канцелярии заместителя Генерального секретаря, ежегодную оценку рисков в целях выявления областей, требующих повышенного внимания для их учета в плане ревизий. Эта оценка включает анализ рисков, выявленных в ходе предыдущих ревизий, и изучение информации, полученной от клиентов в ходе неофициальных встреч, в том числе с учетом таких факторов, как время проведения последней ревизии, размер бюджета, характер деятельности и ее общественный резонанс. Ее цель состоит в определении «проблемных» процедур, а не в описании рисков;

iii) применяемый в настоящее время подход не соответствует требованиям Института внутренней ревизии, согласно которым план внутренних ревизий должен составляться на основе результатов всеобъемлющей оценки рисков, которым подвергается та или иная организация. Это особенно неприемлемо в условиях, когда независимость УСВН ограничивается ее организационной структурой и порядком финансирования (см. также раздел 5.1 «Независимость»), которые позволяют клиентам оказывать недопустимо большое влияние на определение приоритетов ревизионной деятельности;

iv) УСВН планирует приступить к разработке единой методологии оценки рисков для проведения такой оценки в масштабах всей Организации. Успех этого проекта будет зависеть от согласованности действий на управленческом уровне;

v) Генеральная Ассамблея предлагает разработать стратегические рамки, которые служили бы основой для составления двухгодичных планов работы УСВН и определяли бы цели, стратегии и критерии оценки достижений каждого департамента;

vi) помимо узких мест в системе оценки рисков и планирования были отмечены и другие недостатки, в том числе то, что в плане ревизионной деятельности не отражены или недостаточно полно отражены некоторые конкретные моменты, в частности:

1. связь с целями развития, провозглашенными в Декларации тысячелетия, и другими важными процессами и управленческими планами в рамках системы Организации Объединенных Наций, такими, как текущие программы реформ;

2. меры по обзору системы управления Организацией, проведению которого должна способствовать внутренняя ревизионная деятельность, как того требует стандарт 2130 Института внутренней ревизии;

3. вопросы, касающиеся ревизий в сфере информационных технологий, весьма ограниченный охват которых отчасти обусловлен тем, что УСВН не располагает достаточным кадровым потенциалом в этой области (см. также главу 6 «Технологии»);

vii) при планировании ревизий отсутствует должный контакт между УСВН и его клиентами. Хотя некоторые подразделения, являющиеся потенциальными объектами ревизий, удовлетворены своей ролью в планировании ревизий, многие из них принимают лишь ограниченное участие в оценке рисков. Никто систематически не запрашивает их мнения и оценки для получения своевременного и точного представления о рисках. Это чревато тем, что планы ревизий могут основываться на критериях, не имеющих отношения к рискам. Одним из главных требований при проведении оценки рисков является требование о сотрудничестве с руководством в целях обеспечения одинакового видения основных рисков и сведения к минимуму разногласий по поводу того, как лучше использовать ресурсы;

viii) о рисках, оказавшихся вне сферы внимания УСВН, должен уведомляться Отдел по межучрежденческим вопросам и координации. В рамках настоящего обзора можно было бы рассмотреть также вопросы, касающиеся альтернативных планов, масштабов управленческого надзора и степени ответственности других составляющих системы внутреннего и внешнего контроля, с тем чтобы помочь заинтересованным сторонам определить, насколько полным является охват ревизий и нет ли дублирования;

ix) нет уверенности в том, что руководство фондов, программ и Секретариата в целом уделяет достаточно времени и внимания вопросам определения и снижения рисков. Системы управления рисками в Секретариате, фондах и программах Организации Объединенных Наций либо еще не созданы, либо недостаточно совершенны. Это затрудняет подготовку УСВН планов ревизий с учетом потенциальных проблем, но дает Управлению дополнительные основания для строгого разговора с руководством по поводу оценки рисков;

с) планирование и проведение ревизий:

i) судя по результатам обзора некоторых ревизионных проектов и бесед с сотрудниками отделов внутренней ревизии, подходы к проведению ревизий и методы ревизий во многом зависят от квалификации, опыта и предпочтений руководителей соответствующих секций и ревизионных групп. В Руководстве по ревизиям дается общее описание подходов к проведению ревизий, однако ничего не говорится о том, например, как следует собирать информацию, составлять выборки или документально оформлять результаты;

ii) нет единой методологии оценки рисков в рамках отдельных ревизионных проектов. Так, например, ревизионная секция Отдела внутренней

ревизии в Нью-Йорке (ОВР I), отвечающая за Департамент по поддержанию мира, использует нормативные положения и методологию, разработанные для целей одного конкретного пилотного проекта — ревизии миссии в Косово, которая была проведена в сентябре 2002 года. При этом трудно сказать, все ли ревизоры, проверяющие миротворческие миссии, используют эту методологию, поскольку не ясно, носит ли она рекомендательный или обязательный характер. Другим примером может служить проведенная тем же консультантом в марте 2006 года оценка рисков в связи с проверкой деятельности Департамента операций по поддержанию мира. Из бесед с руководителем ревизионной секции Департамента выяснилось, что эта оценка была проведена уже после проверки и потому ее результаты не могли быть использованы для целей планирования. Процедуры оценки рисков в рамках ревизионных проектов не разработаны в полной мере и в других подразделениях ОВР I. По словам опрошенных сотрудников, ревизионная группа, отвечающая за Департамент управления, основное внимание обычно уделяет проблемным областям, таким, например, как закупки, поскольку в этих областях особенно велик риск злоупотреблений. Закупочная деятельность вообще считается одной из наиболее проблемных областей и ежегодно подвергается проверкам в рамках различных департаментов и программ Организации Объединенных Наций;

iii) по информации сотрудников УСВН, отсутствует четкая связь между выявленными рисками, с учетом которых составляются графики ревизий, и планами конкретной ревизионной работы;

iv) было отмечено также, что не всегда можно проследить связь между рисками, выявленными при планировании ревизий, и результатами ревизионной работы и выводами ревизоров. На это было указано, в частности, в ходе самооценки, проведенной в 2005 году ОВР II, когда были выявлены серьезные проблемы с качеством рабочих документов, которые сейчас решаются. Доклады по результатам ревизий, проводимых Отделом, подвергаются тщательной проверке перед их публикацией, однако это не находит отражения в рабочей документации;

v) анализ документации по четырем ревизиям, проведенным в Центральных учреждениях, выявил отсутствие последовательности в обосновании проделанной работы и процедур ревизии, на основе которых были сформулированы замечания и рекомендации ревизоров. Подборки документов по этим ревизиям содержали в основном документы, представленные проверяемой стороной, без четкого описания выполненных ревизионных процедур. По ним было трудно определить связь между результатами ревизий и процедурами их проведения;

vi) в 2004 году в обоих отделах внутренней ревизии была создана система управления ревизионной деятельностью («Автоаудит») и часть их сотрудников, в том числе большинство сотрудников ОВР II, уже прошла соответствующую учебную подготовку. Однако эта система пока еще не всегда используется при проведении ревизий. Более широкое применение она находит в ОВР II;

- d) руководство работой по проведению ревизий:
- i) как было отмечено выше, подход к проведению ревизий, а также то, как осуществляется руководство работой ревизоров во многом зависят от руководителей секций и ревизионных групп. Поскольку проводимые проверки не всегда очевидны, определить их масштабы затруднительно;
 - ii) Для всего ревизионного процесса определены следующие «контрольные пункты», когда требуется участие или одобрение руководителей отделов, секций или ревизионных групп:
 1. установочное совещание с клиентом;
 2. рассмотрение и утверждение плана ревизии и программ;
 3. рассмотрение и утверждение предварительных выводов и рекомендаций;
 4. рассмотрение и утверждение проекта доклада и окончательного доклада;
 - iii) анализ рабочих документов и беседы с сотрудниками показывают, что основное внимание в процессе руководства работой по проведению ревизий уделяется рассмотрению проектов докладов и окончательных докладов, в частности их обсуждению с клиентами и редактированию формулировок, а не процедурам ревизии и возникшим проблемам;
 - iv) ОВР II определяет бюджет времени на проведение каждой ревизии и фиксирует фактические затраты времени. Однако перерасход времени не влечет за собой никаких последствий. Следует отметить, что сроки проведения работы на местах, как правило, не продлеваются. Перерасход времени обычно имеет место на этапе подготовки окончательных докладов (подробнее см. главу о коммуникации и отчетности). Проведенная недавно ОВР II самооценка показала, что более 50 процентов времени тратится на решение общих и административных вопросов, не имеющих непосредственного отношения к проведению ревизий. ОВР I приостановил использование системы учета затрат времени;
 - v) заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора проводит ежеквартальные обзоры планов работы и, в частности, изучает случаи непроведения, отмены или переноса запланированных ревизий. Подотчетность в вопросах выполнения планов ревизий вне рамок Управления носит ограниченный характер;
- e) контроль качества ревизий:
- i) ОВР II провел недавно самооценку качества ревизионной работы, результаты которой были перепроверены группой внутренних ревизоров другого подразделения Организации Объединенных Наций;
 - ii) что касается ОВР I, то там не удалось обнаружить никаких свидетельств проведения официальных проверок качества работы или принятия мер к выявлению узких мест, требующих дополнительного внимания со стороны внутренних ревизоров. Основной акцент в процессе контроля качества делается на изучении докладов до их публикации;

iii) беседы с руководством и сотрудниками ОВР I показали, что в Отделе отсутствует система контроля качества, которая обеспечивала бы соблюдение принципов и процедур внутренней ревизии. Проверки качества проводятся только в отношении внутренних ревизий, проводимых по просьбе Генеральной Ассамблеи. Контроль качества сводится главным образом к тщательному изучению проектов докладов. В ОВР I за контроль качества отвечает руководитель одной из секций, которому в этом вопросе никто не помогает. В его обязанности входят также учет проблем, возникающих при проведении ревизий, и оценка эффективности работы, что еще больше ограничивает его возможности по обеспечению всеобъемлющего контроля качества. Дополнительный контроль качества осуществляется на неофициальной основе руководителями других секций в тех областях, за которые они отвечают:

1. например, доклады по результатам ревизий миротворческих миссий Департамента операций по поддержанию мира направляются руководителям соответствующих секций Департамента в Нью-Йорке. Однако контроль качества в рамках таких ревизий носит весьма ограниченный характер из-за большого числа публикуемых каждый год докладов (более 110) и ограниченности ресурсов, выделяемых на проведение ревизий. Кроме того, контроль качества не включает проверку рабочих документов из-за их физической недоступности для контролеров в силу удаленности мест проведения ревизий. Сотрудники ОВР I в Нью-Йорке обычно получают доступ к рабочим документам, составленным ревизорами в ходе проверки различных миссий, уже после завершения этих миссий и передачи всей их документации на хранение в Нью-Йорк. Как правило, эти документы написаны от руки из-за нехватки на местах средств автоматизации ревизионной работы. Для целей настоящего доклада были изучены рабочие документы, составленные в связи с ревизией закупочной деятельности на Восточном Тиморе. В результате было отмечено следующее:

- a. рабочие документы составлялись в основном от руки и включали большое число разного рода записок;
- b. процедуры ревизии соблюдались, однако рабочие документы не позволяют установить четкую связь между целями ревизии, процедурами и выводами ревизоров;
- c. из материалов ревизии совершенно не ясно, проверялась ли выполненная работа кем-либо помимо руководителя ревизионной группы.

2. Отдел расследований

a) Отдел расследований проводит расследования самого разного характера, в том числе расследования дорожно-транспортных происшествий, краж, серьезных преступлений, таких, как изнасилования и убийства, конфликтов интересов, случаев мошенничества и предполагаемых нарушений со стороны руководителей. Его деятельность представляет собой некое сочетание полицейских функций (расследования предполагаемых преступлений) и функций судебного следствия (по фактам мошенничества, растраты средств и злоупот-

реблений). Полицейские функции особенно востребованы в условиях миротворческих операций, когда отсутствует надлежащая полицейская инфраструктура. Деятельность Отдела имеет мало общего с остальной деятельностью УСВН. Проводимые Отделом расследования требуют от его сотрудников знаний и навыков в самых разных областях — от обеспечения безопасности до поиска данных и проведения судебно-бухгалтерской экспертизы;

b) процедуры, используемые Отделом для первоначальной оценки дел и определения порядка дальнейших действий, не являются очевидными для руководителей УСВН старшего и среднего звена;

c) после того, как дело «открыто», уже, судя по всему, не имеет значения, идет ли речь о простом административном нарушении или серьезном случае.

3. Отдел контроля, оценки и консультирования

a) Секция оценки:

i) Секция оценки проводит независимые оценки в целях определения актуальности, эффективности и результативности той или иной деятельности с точки зрения ее целей;

ii) в обязанности Секции входит ежегодное проведение:

1. одной углубленной оценки работы какого-либо департамента или программы Секретариата на примере какой-либо одной конкретной программы;

2. одной оценки какой-либо тематической области деятельности Секретариата (предпочтение отдается общесекретариатской деятельности по решению проблем сквозного характера); и

3. двух трехгодичных обзоров выполнения рекомендаций по результатам предыдущих углубленных и/или тематических оценок; а также

4. оказание учебно-методической помощи и предоставление рекомендаций по вопросам оценки всем департаментам и программам Секретариата Организации Объединенных Наций;

iii) углубленные оценки проводятся в соответствии с программой работы Секции оценки. Секция представляет КПК перечень возможных тем для оценки (как углубленной, так и тематической), на основании которого КПК определяет, какие оценки необходимо провести и когда. Перечень возможных тем для углубленной оценки представляется КПК в публикуемом раз в два года докладе о повышении роли оценки и использовании ее результатов при разработке и осуществлении программ и выработке директив в отношении политики. Начиная с 2006 года Секция оценки будет включать в этот доклад и перечень возможных областей для тематической оценки;

iv) темы для оценки определяются в соответствии с установленным порядком. Они ранжируются в зависимости от общей суммы баллов, присвоенных им с учетом конкретных критериев. В случае углубленной оценки сначала отбираются программы, которые не были объектом такой

оценки в течение последних 10 лет, а затем используется метод ранжирования. В случае тематической оценки процесс отбора начинается с составления перечня тем, предложенных в ходе консультаций с руководителями программ и межучрежденческими органами (в том числе с учетом результатов самооценок), а также подсказываемых опытом прошлых оценок;

v) оценки обычно планируются и проводятся следующим образом:

1. характер оценки определяется ее предметом, целью и сферой охвата. Сначала определяется круг вопросов и проблем, подлежащих рассмотрению, и с учетом этого принимается решение о том, какие данные и методологию следует использовать;

2. формируется группа для проведения оценки и составляется план ее работы;

3. затем готовится документ, определяющий круг ведения этой группы, который согласуется с представителями программы, являющейся объектом оценки, в целях обеспечения одинакового понимания рамок и целей оценки;

vi) проведение внешней оценки предполагает следующую последовательность действий:

1. проведение обследований и интервью и использование других методов сбора информации, определяемых на этапе составления плана оценки;

2. формулирование, на основе информации, собранной на первом этапе, выводов и заключений;

3. подготовка проекта доклада и его обсуждение с основными заинтересованными сторонами. За этим следует подготовка окончательного варианта доклада с предложениями в отношении плана действий по результатам оценки, его публикация и распространение.

b) Секция консультирования руководства:

i) Секция консультирования руководства оказывает помощь департаментам Секретариата Организации Объединенных Наций в управлении процессами преобразований, проведении самооценок и организации соответствующей учебной подготовки;

ii) Секция сама организует свою деятельность, информируя о ней посредством рассылки рекламных материалов и брошюр и организации презентаций. Хотя Секция сама отвечает за формирование своей клиентской базы, у нее нет отдельного бюджета на оплату расходов по маркетингу. Если тот или иной клиент заинтересовался услугами Секции, он должен направить соответствующую заявку. В ответ Секция готовит предложение, в котором определяется объем предстоящей работы и излагается видение потребностей клиента. После согласования всех условий Секция приступает к проведению оценки;

iii) поскольку у Секции нет своего бюджета, все расходы, связанные с ее работой, должны покрываться за счет клиентов. Так, например, клиенты

за пределами Центральных учреждений в Нью-Йорке должны оплачивать путевые расходы консультантов, направляемых Секцией, в связи с их проездом к месту базирования клиента и обратно;

iv) работа Секции во многом ориентирована на оказание подразделениям Организации Объединенных Наций услуг в области управления процессами преобразований. Некоторые из этих услуг могут включать внесение изменений в оперативную деятельность, политику и процедуры, а также оказание помощи в проведении самооценок. Кроме того, Секция оказывает учебно-методическую помощь, в том числе содействует обучению методам надзорной деятельности;

с) Контрольно-инспекционная секция:

i) Контрольно-инспекционная секция отвечает за подготовку доклада об исполнении программ, содержащего обзор результатов программной деятельности Организации Объединенных Наций. В доклад включается информация о целях программ, ожидаемых достижениях и показателях достижений результатов, табличная информация об осуществлении запланированных мероприятий и другая соответствующая информация о достигнутых результатах. Доклад готовится для Генерального секретаря:

1. Секция отвечает за сбор информации с использованием базы данных Комплексной информационной системы контроля и документации (ИМДИС). Собрав необходимые данные, Секция проводит проверку их качества;

2. основное внимание при анализе качества данных Секция уделяет их содержательности и полноте. Секция оказывает также помощь в подготовке проекта доклада в целях обеспечения его качества и пригодности для распространения. Кроме того, Секция контактирует с руководителями программ на предмет получения недостающей информации, устранения имеющихся пробелов и проверки точности данных, полученных из базы данных ИМДИС;

ii) инспекции проводятся спонтанно по усмотрению заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора, когда есть информация, указывающая на ненадлежащее исполнение программ, ненадлежащее управление ими или неэкономное использование ресурсов. Из-за ограниченности ресурсов в год проводится лишь около двух инспекций. Инспекции включают беседы с основными заинтересованными сторонами, проверку документации и выезды на места.