



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
25 May 2006
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункты 46, 118, 120, 122, 124, 128, 129, 130
и 136 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**

**Реформа Организации Объединенных Наций:
меры и предложения**

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

**Обзор эффективности административного и финансового
функционирования Организации Объединенных Наций**

**Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный
период 2006–2007 годов**

**Шкала взносов для распределения расходов
Организации Объединенных Наций**

Управление людскими ресурсами

Объединенная инспекционная группа

**Административные и бюджетные аспекты
финансирования операций Организации
Объединенных Наций по поддержанию мира**

Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить для рассмотрения Генеральной Ассамблеей свои комментарии и комментарии Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Проблемы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2006/2).

Резюме

В докладе Объединенной инспекционной группы (ОИГ), озаглавленном «Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций» (IU/REP/2006/2) анализируются существующие во всей системе надзорные структуры и механизмы координации их деятельности. Хотя в докладе делается вывод о том, что в механизмах надзора серьезных недостатков нет, в нем отмечается, что по-прежнему сохраняется ряд важных проблем, требующих решения, а вынесенные в нем рекомендации главным образом направлены на укрепление существующих механизмов.

Члены Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) с удовлетворением отметили подробный характер доклада, подготовку которого они считают ценным вкладом в продолжающееся обсуждение этого важного вопроса. Они также отмечают, что пока еще не получены результаты независимой внешней оценки системы проведения ревизий и осуществления надзора в Организации Объединенных Наций, которая проводится по поручению Генерального секретаря в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи и результаты которой непременно повлияют на рекомендации ОИГ.

I. Введение

1. В докладе Объединенной инспекционной группы (ОИГ), озаглавленном «Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций», своевременно рассматривается вопрос о функциях и методах работы надзорных структур, имеющих во всей системе Организации Объединенных Наций, а также анализируются механизмы координации их деятельности и механизмы сотрудничества между ними. Посредством своего исследования ОИГ пытается оценить «способность существующих надзорных механизмов предотвращать серьезные риски, которые могут возникать в системе Организации Объединенных Наций». Организации — члены КСР отмечают, что доклад появился в то время, когда система проводит оценку своих методов и деятельности в области надзора, и тем самым он вносит вклад в осуществление этого общего процесса. Они также отмечают, что в резолюции 60/1, принятой по итогам Всемирного саммита 2005 года, Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить независимую внешнюю оценку системы проведения ревизий и осуществления надзора в Организации Объединенных Наций, в том числе в специализированных учреждениях, и что эта оценка будет проведена в контексте всестороннего обзора механизмов управления. Предполагается, что этот внешний обзор будет завершен в июне 2006 года и что он будет охватывать в значительной степени вопросы, освещенные в упомянутом докладе ОИГ. Организации, входящие в КСР, считают в связи с этим, что доклад ОИГ следует рассматривать в сочетании с результатами этого независимого исследования.

II. Общие комментарии

2. Организации отметили, что ОИГ уделила слишком много внимания собственным «предлагаемым стандартам», при этом она ясно не изложила, каким образом были разработаны эти стандарты и предварительный анализ какой передовой практики положен в их основу. Они выразили также сомнение в том, что единый стандарт, подобный предложенному ОИГ, будет надлежащим образом функционировать в системе Организации Объединенных Наций с учетом многообразия организационных структур и мандатов. По их мнению, доклад мог бы выиграть, если в нем были бы обсуждены вопросы о возможном применении в отношении системы Организации Объединенных Наций таких базовых понятий, как риск, механизмы контроля и управление, которые лежат в основе существующих профессиональных стандартов для надзорной деятельности. Организации также отметили, что в докладе не признается роль Института внутренней ревизии (ИВР), стандарты которого одобрены системой в 2002 году и принятие стандартов которого более вероятно, чем принятие каких-либо предложенных ОИГ стандартов.

3. Кроме того, все организации с удовлетворением отметили обширную информацию, содержащуюся в приложениях к докладу. Они признали, что такой всеобъемлющий обзор надзорных механизмов, используемых во всей системе, будет способствовать проведению нынешней общесистемной дискуссии по данной теме. Вместе с тем они предостерегли от толкования статистических данных, представленных в приложениях, если отсутствует полное понимание разных моделей функционирования и методов работы, существующих в системе Организации Объединенных Наций. Например, в ряде организаций числен-

ность персонала, по которой ОИГ определила относительные объемы расходов, не включала консультантов и подрядчиков, которые нанимаются в дополнение к штатным сотрудникам надзорных органов, что ведет к искажению результатов.

III. Конкретные комментарии по рекомендациям

Рекомендация 1. Руководящим органам каждой организации системы Организации Объединенных Наций следует создать независимый внешний надзорный совет в составе пяти-семи членов, все из которых должны избираться государствами-членами для представления коллективных интересов руководящих органов. Они должны иметь опыт работы в областях, связанных с надзором. При выполнении своих функций им будет помогать как минимум один внешний советник с признанной квалификацией в вопросах надзора, который будет выбираться ими.

4. Несколько членов КСР поддерживают эту рекомендацию, причем некоторые уже создали такие надзорные советы или находятся в процессе их создания. Вместе с тем другие члены высказали оговорки в отношении конкретных аспектов механизмов, изложенных в докладе. Например, одно учреждение выразило обеспокоенность по поводу предложения ОИГ о том, что члены Совета должны «избираться государствами-членами для представления коллективных интересов руководящих органов», и отметило, что, хотя руководящие органы должны утверждать членский состав таких советов и обеспечивать, чтобы у них был надлежащий круг ведения, советы должны действовать независимо от самих руководящих органов, с тем чтобы с полной объективностью выполнять свою функцию. Другое учреждение отметило, что в частном секторе внешние специалисты, работающие в таких советах, как правило, ожидают получения вознаграждения и, возможно, было бы неразумно предполагать, что они будут выполнять эту функцию на безвозмездной основе. Кроме того, некоторые учреждения отметили, что фонды, программы и специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций имеют разные руководящие структуры, что необходимо будет учитывать при рассмотрении этих рекомендаций, и что создание такого совета может потребовать внесения поправок в финансовые правила и положения организаций, а также утверждения руководящими органами, в том числе финансовых последствий. Организации полностью одобряют ту часть рекомендации, которая касается необходимости включения в состав совета только опытных и знающих специалистов в области надзора и имеющих соответствующий опыт работы по управлению рисками.

Рекомендация 2. Генеральной Ассамблее следует принять решение о том, чтобы ККАБВ, КМГС и ОИГ не менее одного раза в пять лет проводили проверку деятельности друг друга. Методы проведения таких взаимных проверок должны разработать соответствующие органы.

5. Организации системы, хотя в общем и поддержали мысль, содержащуюся в этой рекомендации, выразили оговорки по поводу ряда деталей. Они считали, что взаимные проверки не всегда обеспечивают независимость и что следует рассмотреть возможность проведения по крайней мере периодических проверок внешними органами (такими, как Комиссия ревизоров Организации Объ-

диненных Наций). Учреждения также отметили, что поручение разработки методов проведения взаимных проверок самим органам привело бы к возникновению конфликта интересов.

Рекомендация 3:

а) Генеральной Ассамблее следует принять решения о том, что:

i) предложения по бюджетам КМГС и ОИГ должны готовиться самими этими органами и включаться как таковые в бюджетную смету Генерального секретаря, подлежащую представлению через ККАБВ Генеральной Ассамблее для рассмотрения и утверждения;

ii) предложения по бюджетам ККАБВ должны готовиться самим Комитетом и включаться как таковые в бюджетную смету Генерального секретаря, подлежащую представлению Генеральной Ассамблее для рассмотрения и утверждения;

б) руководящим органам следует принять решение о том, чтобы информация о предлагаемом вознаграждении и условиях привлечения внешних ревизоров представлялась соответствующему руководящему органу через внешний надзорный совет каждой организации.

6. Организации, входящие в состав КСР, широко не комментировали эту рекомендацию, однако по пункту (а) некоторые отметили, что, поскольку КМГС и ОИГ предоставляют услуги учреждениям всей системы, эти учреждения должны иметь возможность участвовать в бюджетном процессе КМГС и ОИГ, особенно если к учреждениям обращаются с такой просьбой. Таким образом, для организаций, которые участвуют в финансировании общесистемных надзорных органов, следует создать определенный механизм межучрежденческих консультаций по вопросам, связанным с размерами бюджетов таких органов. Некоторые учреждения придерживались мнения, что, если КМГС, ОИГ и ККАБВ сами составляют свои бюджеты, должны иметься четко определенные и эффективные средства обеспечения того, чтобы эти органы не превышали конкретного лимита и чтобы применялись меры контроля за расходами и другие управленческие меры.

Рекомендация 4. Директивным органам следует принять решения о том, что для членов ККАБВ, КМГС и ОИГ и других аналогичных органов в системе Организации Объединенных Наций должен действовать единообразный режим, запрещающий назначать их на какие-либо должности, в том числе в качестве консультантов, в тех организациях системы Организации Объединенных Наций, за которыми они осуществляют надзор, как в течение срока их службы в этих органах, так и на протяжении трех лет после окончания такой службы.

7. Организации, входящие в КСР, в целом согласились с этой рекомендацией.

Рекомендация 5. Директивным органам следует дать указания об установлении предельных сроков полномочий для внешних ревизоров организаций системы Организации Объединенных Наций и о запрещении сотрудникам, работавшим в качестве внешних ревизоров, занимать руководящие должности в течение трехлетнего периода в тех организациях, за которыми они осуществляли надзор.

8. Организации системы согласны с необходимостью установления тех или иных предельных сроков полномочий, но при этом они полагают, что шестилетний срок без возможности продления, упомянутый в пункте 28 доклада, возможно, не будет отвечать интересам системы. Они полагают, что этот срок является слишком коротким, для того чтобы сотрудник, набранный извне, стал эффективно работать, но он может оказаться и слишком большим, если соответствующее назначение не отвечает потребностям организации. Одно из предложений, которое позволяет решить эту проблему, предусматривает возобновляемый четырехлетний срок полномочий при условии проведения необходимой оценки выполнения работы. Организации отметили, что во многих профессиональных ревизионных учреждениях действуют этические нормы, ограничивающие возможности поступления сотрудника на работу к своим клиентам и что такое ограничение, как правило, зависит от уровня должности и обязанностей сотрудников, занимающихся ревизией, и что на должностях высокого уровня применяются более жесткие ограничения. В связи с этим организации поддерживают введение таких ограничений в соответствии с передовой практикой.

Рекомендация 6. Административным руководителям следует провести обзор существующей структуры внутреннего надзора в их соответствующих организациях и обеспечить:

а) объединение функций ревизии, инспекций, расследований и оценки в рамках одного подразделения, возглавляемого руководителем службы внутреннего надзора, который подчиняется непосредственно административному руководителю;

б) поручение любых функций, помимо четырех надзорных функций, не подразделению по внутреннему надзору, а какому-либо другому подразделению в секретариатах.

9. Организации, входящие в КСР, в целом согласны с идеей объединения функций по проведению ревизий, расследований и инспекций, однако у некоторых имеются оговорки в отношении передачи функции оценки тому же подразделению. Они считают, что взаимосвязь между теми, кто проводит оценки, и оцениваемыми программами и принятый подход весьма сильно отличаются от взаимосвязи между ревизорами/следователями и подлежащими ревизии и/или расследованию видами деятельности, проектами или программами, и поэтому эти два вида надзорной деятельности (оценка и ревизия/инспекция/расследование) служат разным целям и требуют наличия совершенно разной квалификации. Другие организации объединяют все функции и считают, что это дает хорошие результаты, и они отмечают, что объединение этих функций в одном подразделении может привести к снижению расходов и улучшению координации. Эти организации полагают, что объединение таких подраз-

делений привело к повышению эффективности, результативности и доверия. Некоторые организации отмечают, что там, где такие функции объединены, руководству объединенного подразделения следует сосредоточивать внимание на управлении двумя видами функций и координации между ними и обеспечивать сохранение сбалансированности в использовании ресурсов, с тем чтобы ресурсы, предназначенные для оценки, не передавались на другую деятельность, как это произошло в ряде случаев.

10. В пункте 34 доклада подробно говорится о части (b) данной рекомендации и о том, следует ли возлагать на подразделение, отвечающее за выполнение надзорных функций, функцию «консультирования руководства». Хотя некоторые организации системы согласны с этой рекомендацией, другие убеждены в том, что, возложив на себя консультационные функции, надзорные органы могли бы добиться существенного повышения эффективности в оказании руководителям поддержки в их работе по совершенствованию системы управления организации, процесса управления рисками и контроля, и поэтому им следует предоставить такую возможность. Они отмечают, что руководители могут в зависимости от обстоятельств принимать или не принимать соответствующие рекомендации. Те организации, у которых эта функция возложена на подразделение по внутренней ревизии и надзору, говорят, что их опыт является весьма положительным и что подобная практика никоим образом не подрывает независимость надзорного подразделения. Более того, они обнаружили, что привлечение сотрудников, занимающихся этими разными, но смежными дисциплинами, напротив, привело к значительному повышению эффективности.

Рекомендация 7. Директивным органам каждой организации системы Организации Объединенных Наций следует поручить соответствующим административным руководителям:

а) провести обзор потенциала организации в области проведения расследований и выдвинуть предложения по созданию минимального внутреннего функционального звена для проведения расследований;

б) обеспечить, чтобы в состав этого минимального функционального звена для проведения расследований входили квалифицированные и опытные специалисты по проведению расследований, на которых не распространялась бы система ротации в пределах данной организации;

с) обеспечить, чтобы подразделения, занимающиеся проведением расследований, были уполномочены инициировать расследования без вмешательства со стороны старших руководителей в соответствующих организациях;

д) обеспечить установление процедур представления независимой отчетности по расследованиям (см. рекомендацию 11 ниже).

11. Члены КСР согласны с большей частью положений, содержащихся в рекомендации 7, но при этом отмечают, что следует учитывать размер и мандат данной организации и что во многих случаях организации уже приступили к укреплению своих подразделений по проведению расследований. Особо следует отметить в этой связи недавно принятые Генеральной Ассамблеей меры по укреплению потенциала Управления служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН). Эти меры включают укрепление независимого

характера Управления, что позволит ему обладать исключительными независимыми полномочиями по расследованию наиболее серьезных случаев, сопряженных с большим риском, и сложных дел. Организации отмечают, что вопрос о ротации, упомянутый в данной рекомендации, требует дальнейшего изучения, поскольку отказ от ротации следователей ведет к возникновению других рисков, связанных со стрессом и другими факторами. Кроме того, некоторые организации указывают на необходимость учета того факта, что проведение определенных расследований может и должно передаваться на внешний подряд, например, в тех случаях, когда возрастает объем работы или когда требуется наличие конкретных знаний, например знание языка. Кроме того, хотя это и не указано в рекомендации, в тексте доклада (пункт 36) отмечается, что «ОИГ планирует предоставлять эту услугу» учреждениям, не имеющим минимального числа сотрудников, необходимого для того, чтобы иметь собственного инспектора. Некоторые учреждения возражают против этого, поскольку они считают, что это выходит за рамки мандата ОИГ и может привести к возникновению конфликта интересов, так как автором доклада является ОИГ.

Рекомендация 8. Директивным органам каждой организации системы Организации Объединенных Наций следует поручить их соответствующим административным руководителям разработать принципы и процедуры для обеспечения защиты от репрессалий лиц, представляющих сообщения о ненадлежащем поведении, аналогичные недавно установленным Организацией Объединенных Наций, и предать их широкой гласности.

12. Организации, входящие в КСР, согласны с этой рекомендацией и отмечают важность разработки и обеспечения применения таких принципов и процедур.

Рекомендация 9. Директивным органам каждой организации следует принять решение о том, чтобы предлагаемый бюджет подразделения по внутреннему надзору составлялся самим этим подразделением и представлялся внешнему надзорному совету вместе с любыми замечаниями административного руководителя для рассмотрения и препровождения в соответствующий руководящий орган.

13. В целом принимая эту рекомендацию, организации системы Организации Объединенных Наций отмечают, что в докладе не делается четкого разграничения между рассмотрением бюджетных предложений надзорного подразделения и контроля за исполнением бюджета.

Рекомендация 10. В отношении назначения руководителя службы внутреннего надзора директивные органы каждой организации должны принять решения о том, чтобы:

- a) выявление отвечающих требованиям кандидатов проводилось на основе широко распространяемых объявлений о вакансиях;
- b) назначения производились после консультации с руководящим органом и с его предварительного согласия;

с) увольнение производилось при наличии веских оснований и было предметом рассмотрения руководящего органа и производилось с его согласия;

д) установить срок полномочий от пяти до семи лет без права продления и без перспектив получения какой-либо дальнейшей работы в этой же организации системы Организации Объединенных Наций по истечении срока полномочий.

14. Организации, входящие в КСР, в целом согласны с этой рекомендацией, но у них имеются определенные оговорки по пунктам (b) и (d). Что касается пункта (b), то большинство организаций выражают обеспокоенность по поводу того, что в связи с назначением сотрудника высокого уровня, особенно на надзорную должность, и его увольнением с такой должности с согласия руководящего органа возникает риск придания политического характера решениям о назначениях, что в свою очередь ставит под угрозу независимость и объективность назначаемого сотрудника. Что касается пункта (d), то организации отмечают, что в связи с предельными сроками полномочий может возникнуть ряд кадровых проблем, особенно если запрещено новое назначение в другие подразделения организации. В связи с этим они полагают, что необходимо дополнительно продумать вопрос о том, какие правила применять в отношении руководителя службы внутреннего надзора после окончания его/ее срока полномочий.

Рекомендация 11. Директивные органы каждой организации должны поручить своим соответствующим административным руководителям обеспечить соблюдение следующих минимальных стандартов отчетности по вопросам внутреннего надзора:

а) доклады по вопросам внутреннего надзора должны представляться административному руководителю организации;

б) ежегодный сводный доклад о внутреннем надзоре должен представляться надзорному совету отдельно для рассмотрения вместе с замечаниями административного руководителя, представляемыми отдельно;

с) отдельные доклады о внутренних ревизиях, инспекциях и оценках должны представляться надзорному совету по его просьбе;

д) отдельные доклады о расследованиях должны представляться надзорному совету по его просьбе при обеспечении должных гарантий конфиденциальности.

15. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствуют рекомендацию 11, за исключением пункта (b), который, по мнению некоторых, предусматривает введение слишком жесткого порядка представления сводных докладов. В частности, некоторые организации предпочли бы представлять ежегодные доклады об оценках и ревизиях отдельно и полагают, что в докладе ОИГ не приводятся убедительные доводы для их объединения. Вместе с тем некоторые организации полагают, что эти связанные с отчетностью вопросы не должны рассматриваться директивными органами, а должны быть частью стандартов по внутреннему надзору, установленных в соответствии с полити-

кой в области внутреннего надзора, и в качестве примера указывают на уже установленные стандарты оценки (ИВР).

Рекомендация 12. Что касается контроля за выполнением рекомендаций надзорных подразделений, то директивным органам каждой организации следует поручить их соответствующим административным руководителям обеспечить:

а) создание базы данных для контроля за выполнением всех рекомендаций надзорных подразделений и для своевременного отслеживания невыполненных рекомендаций и принятия мер по обеспечению их выполнения;

б) включение в ежегодный сводный доклад о внутреннем надзоре, представляемый надзорному совету, резюме еще не полностью выполненных рекомендаций надзорных подразделений.

16. Организации, входящие в КСР, либо принимают к сведению, либо соглашаются с положениями рекомендации 12 и отмечают, что во многих организациях механизмы контроля за выполнением уже существуют. Кроме того, некоторые организации отмечают, что выполнение рекомендаций и создание контрольных механизмов входит в обязанности руководителей.

Рекомендация 13. Директивным органам в каждой организации следует поручить своим соответствующим административным руководителям обеспечить проведение независимой оценки качества работы подразделения по внутреннему надзору, например посредством взаимной проверки, не реже одного раза в пять лет.

17. Организации системы Организации Объединенных Наций принимают эту рекомендацию, однако некоторые из них в то же время категорически не согласны с предположением о том, что такие проверки в настоящее время не проводятся. Они отмечают, что в докладе ОИГ не учитывается тот факт, что согласно стандартам ИВР, которые приняты всеми организациями системы Организации Объединенных Наций, проверка работы всех подразделений по внутренней ревизии должна проводиться раз в пять лет. Кроме того, они отмечают, что рассматривается вопрос о применении аналогичных форм работы в отношении деятельности по оценке.

Рекомендация 14. Директивным органам в каждой организации следует принять следующие стандарты в отношении внутреннего надзора:

а) для организаций, распоряжающихся в течение двухгодичного периода ресурсами в объеме не менее 250 млн. долл. США, создание подразделения по внутреннему надзору является целесообразным;

б) в организациях, которые распоряжаются в течение двухгодичного периода ресурсами в объеме менее 250 млн. долл. США, услуги по внутреннему надзору следует передавать на основе внутреннего подряда любой другой организации в системе Организации Объединенных Наций, которая в состоянии выполнять эту функцию.

18. Организации системы в целом согласны с рекомендацией 14, но при этом они также считают, что анализ, лежащий в основе этой рекомендации, является упрощенным, и в нем надлежащим образом не учтены многие факторы, требующие учета, в частности характер деятельности организации или наличие в организации значительного присутствия на местах. С учетом этих соображений они подчеркивают, что сделать выводы на основе таблиц, представленных в приложениях, может быть очень сложно.

Рекомендация 15. Директивным органам в каждой организации следует поручить своим соответствующим административным руководителям подготовить предложения в отношении:

- а) создания функционального подразделения по вопросам этики с четким кругом ведения, который должен быть опубликован через веб-сайт организации и другие средства информации;**
- б) создания должности сотрудника по вопросам этики уровня Д-1/С-5, в зависимости от обстоятельств, в составе канцелярии административного руководителя;**
- с) обязательной подготовки всех сотрудников, особенно вновь набираемых сотрудников, по вопросам добросовестности и этичности поведения.**

19. Организации системы поддерживают все пункты этой рекомендации и отмечают, что многие организации уже создали или находятся в процессе создания подразделений по вопросам этики и должностей сотрудников по вопросам этики, а другие организации внимательно изучают этот вопрос. Некоторые организации отмечают, что создание полноценного подразделения по вопросам этики может быть не самым предпочтительным вариантом, особенно с учетом наличия ограниченных ресурсов в небольших организациях, и что ОИГ следовало бы рассмотреть альтернативные решения для таких случаев.

Рекомендация 16. Директивным органам в каждой организации следует поручить своим соответствующим административным руководителям подготовить предложения в отношении:

- а) установления требований относительно конфиденциального представления финансовой информации для всех избираемых должностных лиц и всех сотрудников уровня Д-1 и выше, а также для всех сотрудников, упомянутых в пункте 50 выше;**
- б) ежегодного представления для рассмотрения подразделением по вопросам этики (должностным лицом по вопросам этики) деклараций о доходах и финансовых активах.**

20. Организации системы принимают эту рекомендацию, но при этом отмечают, что многие организации уже ввели в действие аналогичную политику и практику или находятся в процессе введения их в действие.

Рекомендация 17. Директивным органам каждой организации системы Организации Объединенных Наций следует поручить своим соответствующим надзорным советам создать эффективный механизм для коорди-

нации и сотрудничества между внешними и внутренними надзорными органами на общесистемной основе.

21. Организации системы соглашаются с этой рекомендацией, но вместе с тем они отмечают, что ОИГ могла бы шире осветить вопрос об эффективности существующих сетей в рамках надзорной системы и что анализ работы этих сетей мог бы быть полезным.
