

Distr.
GENERAL

A/48/420
12 October 1993
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок восьмая сессия
Пункт 125 повестки дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Подотчетность и надзор в Секретариате
Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Подотчетность и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/93/5).

ПРИЛОЖЕНИЕ

**ПОДОТЧЕТНОСТЬ И НАДЗОР В СЕКРЕТАРИАТЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовлено

Анджеем Абрашевским, Ричардом Хеннесом,
Кахоно Мартохадинегоро, Халилом Отманом

Объединенная инспекционная группа

Женева
1993 год

JIU/REP/93/5
Сентябрь 1993 года

**ПОДОТЧЕТНОСТЬ И НАДЗОР В СЕКРЕТАРИАТЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовлено

Анджеем Абрашевским, Ричардом Хеннесом,
Кахоно Мартохадинегоро, Халилом Отманом

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
СОКРАЩЕНИЯ		5
РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		6
I. ВВЕДЕНИЕ	1 -	118
10 II. ОСНОВНЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ПО НАДЗОРУ	12 -	25
A. Отдел внутренней ревизии	13 - 15	10
B. Группа централизованной оценки	16 - 19	11
C. Группа централизованного контроля	20 - 22	11
D. Консультативно-управленческая служба	23 - 25	12
13 III. НЕДОСТАТКИ В РАБОТЕ ОСНОВНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО НАДЗОРУ ...	26 -	68
A. Отдел внутренней ревизии	30 - 34	14
B. Группа централизованной оценки	35 - 40	15
C. Группа централизованного контроля	41 - 49	17
D. Консультативно-управленческая служба	50 - 56	19
E. Общие проблемы	57 - 68	20
24 IV. НЕДОСТАТКИ ДРУГИХ ПРОЦЕССОВ ОТЧЕТНОСТИ И НАДЗОРА	69 -	138
A. Инспекция	70 - 73	24
B. Расследование	74 - 79	25
C. Участие персонала	80 - 86	27
D. Прикладная информационная технология	87 - 94	28
E. Системы административно-финансового контроля	95 - 99	30
F. Подготовка руководящих кадров	100 - 105	32

/...

Г. Меры по совершенствованию управления	106 - 109	33
Н. Внешние консультанты по вопросам управления	110 - 114	34

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. Другие оценочные доклады	115 - 119	35
J. Структурная реорганизация	120 - 125	36
K. Планирование программ и составление бюджета по программам	126 - 132	37
L. Личная ответственность	133 - 138	39
 V. КРАТКАЯ ОЦЕНКА НЫНЕШНЕГО ПОЛОЖЕНИЯ ДЕЛ В ОБЛАСТИ ПОДОТЧЕТНОСТИ И НАДЗОРА	 139 - 152	 41
 VI. ПРЕИМУЩЕСТВА СОЗДАНИЯ ЕДИНОГО СВОДНОГО ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ПО НАДЗОРУ	 153 - 164	 44
 VII. УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОТЧЕТНОСТИ И НАДЗОРА: ДИАПАЗОН ВОЗМОЖНОСТЕЙ	 165 - 176	 47
 VIII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ	 177 - 181	 51
Примечания		53

СОКРАЩЕНИЯ

АУС	Административно-управленческая служба (предшественница КУС)
ГЦК	Группа централизованного контроля
ГЦО	Группа централизованной оценки
ДАУ	Департамент по вопросам администрации и управления
ИМИС	Комплексная система управленческой информации
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
ККАВ	Консультативный комитет по административным вопросам
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КПК	Комитет по программе и координации
КУС	Консультативно-управленческая служба
МОВРУ	Международная организация высших ревизионных учреждений
ОВР	Отдел внутренней ревизии
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
УЛР	Управление людских ресурсов
УПСБФП	Управление по планированию, составлению бюджетов и финансированию программ
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве

РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Инспекторы весьма подробно изучили положение с подотчетностью и надзором в Секретариате Организации Объединенных Наций, что явилось первым шагом в более обстоятельном изучении этих вопросов в системе Организации Объединенных Наций. Они оценили имеющиеся у основных подразделений по внутреннему надзору (Отдела внутренней ревизии, Группы централизованной оценки, Группы централизованного контроля, Консультативно-управленческой службы) возможности для выполнения ими своих функций. По их мнению, ресурсы, которыми располагают эти подразделения, и оказываемая им поддержка далеко не достаточны. Кроме того, инспекторы вскрыли существенные недостатки в других процедурах подотчетности и надзора.

Будучи воодушевлены проявляемой Генеральным секретарем приверженностью делу реформ и организации рационального управления, инспекторы подготовили предложения по улучшению положения.

Так, они предложили создать управление по вопросам отчетности и надзора, которое занималось бы проверкой, инспектированием, изучением и оценкой всех кадровых процедур, программ и мероприятий Организации Объединенных Наций, административную ответственность за которые несет Генеральный секретарь.

По их мнению, руководство этого управления, его обязанности в том, что касается отчетности, его штат, порядок его финансирования и взаимоотношение с внешними органами по надзору должны определяться альтернативными наборами вариантов либо сочетанием элементов из каждого набора.

Согласно первому варианту, глава управления по вопросам подотчетности и надзора будет иметь должность уровня помощника Генерального секретаря и назначаться Генеральным секретарем в консультации с государствами-членами, возможно, по рекомендациям ККАБВ и КПК. Управление будет не реже одного раза в год представлять доклады Генеральной Ассамблее через Генерального секретаря. Оно будет укомплектовано штатами на уровне существующих в Секретариате подразделений, финансироваться в соответствии с обычными бюджетными процедурами Организации Объединенных Наций, и на него будут распространяться Правила и положения о персонале Организации Объединенных Наций.

Согласно второму варианту, руководитель управления будет иметь должность уровня заместителя Генерального секретаря и отбираться Генеральным секретарем из небольшого списка кандидатов, подготовленного Международной организацией высших ревизионных учреждений. Управление будет не реже одного раза в год представлять доклады непосредственно Генеральной Ассамблее. Подбором кадров для управления будет заниматься его руководитель без каких бы то ни было ограничений, за исключением тех, которые обусловлены его бюджетными возможностями, и через два года оно должно превратиться в службу надзора, функционирующую автономно от Секретариата Организации Объединенных Наций. Управление будет финансироваться из бюджета Организации Объединенных Наций и соответствующих внебюджетных источников путем выделения фиксированной доли (как минимум 1 процента) финансовых средств, ассигнуемых на деятельность, надзор за которой оно осуществляет. Будут поощряться добровольные взносы и добровольное предоставление экспертов.

Когда подготовка настоящего доклада находилась на заключительном этапе, инспекторы с удовлетворением узнали об инициативе Генерального секретаря назначить сотрудника уровня помощника Генерального секретаря главой независимого Управления инспекций и расследований, в состав которого вошли существующие основные подразделения по надзору. Они были воодушевлены высокими профессиональными и личными качествами сотрудника, назначенного

Генеральным секретарем, и имели возможность обсудить с ним, какими ему видятся на первоначальном этапе функции и задачи его новой должности. По их мнению, при достаточной финансовой и кадровой поддержке он мог бы в немалой степени способствовать устранению серьезных недостатков, присущих нынешним процедурам надзора, отчетности, внутреннего контроля и совершенствования управления.

Вместе с тем инспекторы испытывали обеспокоенность по поводу того, что государства-члены и руководство Секретариата в своем похвальном стремлении к экономии могут попытаться создать механизмы подотчетности и надзора при наименьших затратах. По мнению инспекторов, подобный путь был бы весьма дорогостоящим и расточительными. Достаточный объем финансовых и кадровых ресурсов должен дать существенный выигрыш в действенности и эффективности, намного превышающий те небольшие бюджетные средства, которые необходимы для надлежащего обеспечения надзора и подотчетности.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1: Генеральной Ассамблее следует поддержать недавнюю инициативу Генерального секретаря назначить высококвалифицированного ревизора-профессионала, досконально знающего систему Организации Объединенных Наций, на только что созданную должность помощника Генерального секретаря по инспекциям и расследованиям и засвидетельствовать эту поддержку путем предоставления новому помощнику Генерального секретаря финансовых и людских ресурсов, в количественном и качественном отношении соразмерных масштабам поставленных перед ним задач.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2: Генеральному секретарю и Генеральной Ассамблее при рассмотрении вопроса о создании "должности более высокого уровня с более широкими полномочиями в области ревизии, оценки и расследования", которая будет предложена Генеральной Ассамблее на ее сорок девятой сессии, следует:

- a) тщательно проанализировать многочисленные проблемы, с которыми издавна сталкивались бывшие подразделения по надзору, и недостатки других используемых в Секретариате процедур отчетности, совершенствования управления и внутреннего контроля (что обсуждается в главах III и IV и резюмируется в главе V настоящего доклада), для обеспечения того, чтобы в новом органе по надзору как можно более удачно сочетались функции и возможности в этой области;
- b) стремиться реализовать на практике описанные в главе VI настоящего доклада преимущества, которые могло бы обеспечить наличие самостоятельного, объединенного подразделения по внутреннему надзору с точки зрения подотчетности, независимости, гибкости, транспарентности, профессионализма, более высокой исполнительской дисциплины, экономии за счет масштаба и, прежде всего, более рационального управления, и, кроме того,
- c) принять во внимание параметры, перечисленные в главе VII настоящего доклада, при определении мандата нового подразделения, его обязанностей в плане отчетности, штата, порядка финансирования и взаимоотношений с механизмами внешнего надзора.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) включила в свою нынешнюю программу работы подготовку доклада по вопросу о подотчетности и надзоре в организациях системы Организации Объединенных Наций. Ввиду масштабов и сложности этой темы и задержек с ответами на вопросники ОИГ это исследование, как ожидается, будет завершено не ранее первой половины 1994 года.

2. В конце 1992 года и начале 1993 года Генеральная Ассамблея обратилась к Генеральному секретарю с просьбой:

- "провести обзор функционирования и эффективности каждого из специализированных вспомогательных административно-бюджетных подразделений Секретариата" и представить доклад вместе с его рекомендациями Генеральной Ассамблее на ее сорок восьмой сессии 1/,
- представить также на сорок восьмой сессии доклад об учреждении системы ответственности и подотчетности руководителей программ 2/, и
- принять меры и внести предложения по решительному укреплению надзора, контроля и управления как в финансовой 3/, так и в кадровой 4/ областях.

3. В связи с этим в июне 1993 года инспекторы приняли решение подготовить промежуточный доклад о внутренних процедурах отчетности и надзора в Секретариате Организации Объединенных Наций с целью представить независимую точку зрения на эти вопросы, которая послужила бы подспорьем для делегаций государств-членов при обсуждении ими этой важной темы.

4. В конце августа 1993 года, когда инспекторы обсуждали проект настоящего доклада с должностными лицами Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, ни один из вышеупомянутых докладов Секретариата подготовлен еще не был. Вместе с тем 24 августа Генеральный секретарь объявил о назначении с 1 сентября сотрудника на уровне помощника Генерального секретаря руководителем независимого Управления инспекций и расследований, в состав которого вошли существующие основные подразделения по надзору. Это считается лишь первым шагом на пути к учреждению должности более высокого уровня с более широкими полномочиями в области надзора, которую будет предложено утвердить Генеральной Ассамблее на ее сорок девятой сессии в 1994 году 5/.

5. Недавнее создание Управления – это действительно важный шаг на пути к устранению недостатков, как это предлагают инспекторы в настоящем докладе. Вместе с тем для обеспечения более эффективного надзора Генеральному секретарю и государствам-членам следует проанализировать все серьезные недостатки в нынешних процедурах надзора, отчетности, внутреннего контроля и совершенствования управления и определить основные факторы, необходимые для того, чтобы сформулировать рациональный мандат для нового Управления. Назрела необходимость принятия энергичных, но продуманных мер для того, чтобы это Управление стало одним из важных элементов мощной, транспарентной и динамичной системы управления Секретариатом в будущем.

6. В связи с этим инспекторы рассмотрели в заключительных замечаниях (глава VIII) некоторые проблемы и возможности, возникающие в связи с новым Управлением инспекций и расследований. В предыдущих главах содержится общий обзор преимуществ и недостатков ресурсов, имеющихся в распоряжении у нового помощника Генерального секретаря. Так, в главе II описываются основные подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций по надзору по состоянию на середину 1993 года: Отдел внутренней ревизии (ОВР), Группа централизованной оценки (ГЦО), Группа централизованного контроля (ГЦК) и Консультативно-управленческая служба (КУС). В главе III инспекторы кратко характеризуют индивидуальные и общие недостатки этих четырех подразделений. В главе IV описываются конкретные недостатки различных других процедур отчетности и надзора. В главе V в общих чертах описывается положение с отчетностью и надзором по состоянию на август 1993 года, а в главе VI инспекторы перечисляют преимущества самостоятельного, объединенного подразделения по надзору. В главе VII обсуждается ряд возможных путей создания такого объединенного подразделения.

7. Акцентируя внимание на внутренних механизмах отчетности и надзора, инспекторы осознают, что они затрагивают только один, хотя и важнейший, аспект проблемы надзора. Они признают, что остается без внимания вопрос о том, кто будет осуществлять надзор за работой тех, кто занимается надзором. Последней инстанцией в системе внешнего надзора являются, конечно же, "народы Объединенных Наций", представленные делегациями государств-членов. Функции по осуществлению непосредственного внешнего надзора были возложены на Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) Генеральной Ассамблеи, Комитет по программе и координации (КПК) Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС), Комиссию ревизоров Организации Объединенных Наций и ОИГ.

8. Поскольку мандаты ККАБВ, КПК и ОИГ носят в большей или меньшей степени общесистемный характер, их роль во внешнем надзоре и роль внешних ревизоров в учреждениях системы станут предметом будущего более крупного исследования Группы. Таким образом, выводы и рекомендации инспекторов совпадут по времени с представлением материалов по этой теме Генеральным секретарем, согласно ранее высказанной просьбе, Генеральной Ассамблее на ее сорок девятой сессии.

9. По сути, подотчетность означает ответственность перед кем-то за свои поступки. Подотчетность в подлинном смысле слова в Организации Объединенных Наций должна означать ответственность международных гражданских служащих за свои действия под административным руководством Генерального секретаря (статья 97 Устава) и в соответствии с нормативными (статья 101) и бюджетными (статья 17) установками Генеральной Ассамблеи. В настоящем докладе, а также в более крупном исследовании инспекторы толковали такую ответственность более широко, понимая под ней не только традиционную исполнительскую дисциплину и функциональную подотчетность, но и подотчетность руководителей (например, разумное использование общественных ресурсов) и подотчетность в рамках программ (например, оценка их результатов) б/.

10. Хотя нынешним внутренним механизмам подотчетности и надзора в Организации Объединенных Наций, по мнению инспекторов, присущи серьезные недостатки, инспекторы не могут согласиться с отчасти лицемерными и абстрактными заявлениями о том, что практикуемые в Организации Объединенных Наций методы в некоторой степени отличаются от практики отдельных государств-членов. Инспекторы не могут назвать ни одного государства-члена, в котором государственные служащие были бы полностью подотчетны, а органы по надзору функционировали бы идеально, и было бы наивно ожидать, что Организация Объединенных Наций, насчитывающая 184 члена, будет функционировать более эффективно, чем самый эффективный из ее членов.

11. Несмотря на вышесказанное, для улучшения положения с подотчетностью и надзором в Организации Объединенных Наций можно сделать еще многое, и инспекторы надеются, что их усилия будут способствовать этому. Они изучили многие ранее подготовленные ОИГ доклады о системах управления в Секретариате и их недостатках, последние документы руководящих органов и другие документы по проблемам отчетности и надзора, разослали вопросники и дополнения к ним компетентным должностным лицам и подразделениям Секретариата и провели собеседования с ними. Инспекторы признательны компетентным должностным лицам и представителям государств-членов и тем многочисленным международным гражданским служащим, которые внесли вклад в это исследование, предоставив полезную информацию и высказав свои ценные суждения.

II. ОСНОВНЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ПО НАДЗОРУ

12. До сентября 1993 года в Секретариате Организации Объединенных Наций имелось четыре основных отдельных подразделения по надзору, о которых говорится в решении 47/454

Генеральной Ассамблеи. С 1 сентября эти четыре подразделения включены в структуру нового Управления инспекций и расследований. В настоящей главе содержится информация об этих четырех подразделениях, а в главе III проводится анализ их деятельности.

А. Отдел внутренней ревизии

13. ОВР входил в структуру Департамента по вопросам администрации и управления (ДАУ) в Нью-Йорке. В административных целях он был подотчетен непосредственно руководителю ДАУ, заместителю Генерального секретаря по вопросам администрации и управления. Сам ОВР возглавляет Директор (Д-2), и его штатное расписание предусматривает в общей сложности 46 должностей категории специалистов и выше, 26 из которых финансируются из регулярного бюджета и 20 – за счет внебюджетных средств. Местами службы занимающих эти должности сотрудников являются Центральные учреждения в Нью-Йорке (29 должностей), два подразделения в Женеве (11 должностей) и Найроби (6 должностей). Объем предусмотренных в бюджете по программам на 1992–1993 годы ассигнований для финансирования деятельности ОВР составил 10 258 000 долл. США, включая 420 000 долл. США на покрытие путевых расходов (плюс дополнительная сумма в размере 50 000 долл. США для покрытия путевых расходов в связи с ревизиями операций по поддержанию мира).

14. Утвержденные функции и обязанности ОВР заключаются в проведении независимых ревизий в соответствии с общепризнанными стандартами. Работа ОВР охватывает финансовые и административные, а также основные и программные аспекты проверяемых мероприятий. Отдел проводит ревизорские проверки осуществляемой во всем мире деятельности Организации Объединенных Наций, административную ответственность за которую несет Генеральный секретарь и которая финансируется как из регулярного бюджета, так и за счет внебюджетных средств 7/.

15. ОВР издает примерно 260 отчетов о ревизиях в год. Они рассылаются ответственным должностным лицам, а их резюме на ежемесячной основе направляются Генеральному секретарю и старшим должностным лицам ДАУ. ОВР не подготавливает отчетность для внешних пользователей. В 1992–1993 годах ОВР планировал провести около 80 ревизий счетов активов и обязательств, 220 ревизий счетов поступлений и расходов, 100 проверок управленческой и программной деятельности и более десятка проверок использования компьютерных систем. В 1990 году ОВР разработал свое первое всеобъемлющее руководство по проведению ревизий.

В. Группа централизованной оценки

16. ГЦО входила в структуру ДАУ и в административном плане была подотчетна Директору Отдела по планированию программ и составлению бюджета по программам, который отчитывается перед Контролером, возглавляющим Управление по планированию, составлению бюджетов и финансированию программ (УПБФП) и, в свою очередь, подотчетным заместителю Генерального секретаря по вопросам администрации и управления. В штатном расписании ГЦО предусмотрено шесть сотрудников категории специалистов и выше, которыми руководит Директор (Д-1). Местом службы всех этих сотрудников является Нью-Йорк. Объем бюджетных ассигнований для финансирования деятельности ГЦО в 1992–1993 годах составлял 1 505 600 долл. США, включая лишь 22 700 долл. США на покрытие путевых расходов и привлечение консультантов из расчета 0,4 человеко-года.

17. Кроме того, в различных подразделениях Секретариата, размещенных по всему миру, имеется примерно 24 должности категории специалистов, связанных с оценочной деятельностью. Эти должности не были охвачены проводимым в настоящем докладе анализом, поскольку большинство из занимающих их сотрудников задействуются для проведения оценок лишь на непостоянной основе 8/. Вместе с тем многие из этих подразделений уже существовали задолго

до создания ГЦО: об их деятельности сообщалось в докладах ОИГ о состоянии оценки в системе Организации Объединенных Наций за 1985 год и даже за 1981 год 9/.

18. Утвержденные функции и обязанности ГЦО заключаются в разработке и внедрении системы оценки Организации Объединенных Наций, разработке общей политики и процедур в области оценки, участии в углубленных оценочных исследованиях, подготовке руководящих принципов и поддержке деятельности руководителей программ по самооценке (включая подготовку кадров) и оказании помощи Совету по планированию и составлению бюджета по программам в использовании полученных в результате проведения оценок данных 10/.

19. ГЦО ежегодно готовит примерно по одному отчету о проведении углубленной оценки, который направляется руководителям программ для принятия конкретных мер, а также КПК и Генеральной Ассамблее. Кроме того, Группа подготавливает методологические и представляемые раз в три года отчеты о последующей деятельности в связи с этими оценками. Она также раз в два года представляет Генеральной Ассамблее доклад об укреплении роли Организации в области оценки и использования результатов оценок. В 1986 году было издано руководство по оценке, пересмотр которого планировался на 1993 год 11/.

С. Группа централизованного контроля

20. ГЦК входила в структуру ДАУ в Нью-Йорке. Как и ГЦО, в административном плане она была подотчетна Директору Отдела по планированию программ и составлению бюджета по программам, который отчитывается перед Директором УПБФП. Последний в свою очередь подотчетен заместителю Генерального секретаря по вопросам администрации и управления. Штатное расписание ГЦК предусматривает четыре сотрудника на должностях категории специалистов и выше, которыми руководит Директор (Д-1); Группа расположена в Нью-Йорке. Объем бюджетных ассигнований на 1992-1993 годы для финансирования деятельности ГЦК как части более крупного подразделения составлял приблизительно 1 млн. долл. США, и в них не были предусмотрены какие-либо средства на покрытие путевых расходов или расходов в связи с привлечением консультантов.

21. Утвержденные функции и обязанности ГЦК заключаются в наблюдении за изменениями, внесенными в течение двухгодичного периода в программы работы в рамках бюджета по программам, оказании содействия в анализе предлагаемых изменений и определении окончательных расходов по осуществлению мероприятий в сопоставлении с предусмотренными в бюджете по программам ассигнованиями 12/.

22. Основной задачей ГЦК является подготовка двухгодичного доклада Генерального секретаря об исполнении программ и осуществление контроля за представлением департаментами раз в шесть месяцев докладов о ходе осуществления их программ работы. На выполнение этой функции затрачивается примерно три четверти рабочего времени сотрудников ГЦК категории специалистов, а остальное время используется для выполнения различных задач, связанных с планированием программ, и обеспечения обслуживания комитетов. В настоящее время ОВР поручена проверка фактического осуществления мероприятий, указанных в отчетах руководителей программ как проведенных.

Д. Консультативно-управленческая служба

23. КУС, как и три других подразделения, входила в структуру ДАУ. За последние годы она была объединена с рядом других подразделений, однако в начале 1993 года служба была выведена из структуры УПБФП и в административном плане стала подотчетной непосредственно заместителю Генерального секретаря по вопросам администрации и управления. В штатном расписании КУС

предусмотрено в общей сложности шесть сотрудников на должностях категории специалистов и выше, возглавляемых Директором (Д-1). Служба расположена в Нью-Йорке. Объем бюджетных ассигнований на 1992-1993 годы для финансирования КУС составлял 1 505 600 долл. США, из которых только 37 000 долл. США предназначалось для покрытия путевых расходов и всего лишь 10 000 долл. США - для привлечения консультантов.

24. Круг полномочий КУС был установлен в 1977 году для существовавшего до нее подразделения - Административно-управленческой службы (АУС). В соответствии с этим кругом полномочий АУС/КУС представляет собой консультативный орган по вопросам внутреннего управления в Секретариате. Как таковая она отвечает за выявление и анализ проблем в сфере управления или областей, в которых необходимо устранить недостатки, и представление докладов по этим вопросам, проведение обследований, посвященных управленческой деятельности, и оказание при поступлении соответствующих просьб помощи и консультационных услуг в связи с усилиями по совершенствованию управления, организацию исследований, посвященных вопросам производительности труда, наблюдение за выполнением утвержденных рекомендаций и оказание, если это необходимо, помощи сотрудникам, занимающимся составлением бюджетов. Она также отвечает за обновление справочника по организационной структуре и подготовку административных распоряжений и стандартных форм для регистрации управленческой информации 13/.

25. Сотрудники КУС категории специалистов ежегодно проводят примерно 10-15 исследований, посвященных совершенствованию управления и вопросам производительности труда, обзоров организационной структуры и исследований последующей деятельности в Центральных учреждениях и других местах службы. Они также на ежегодной основе проводят 120 мероприятий, связанных с оказанием руководителям программ специальных консультационных услуг и помощи в области управления. Кроме того, старшие сотрудники КУС категории общего обслуживания осуществляют контроль за заполнением форм (примерно 300 в год) и обработку административных распоряжений (приблизительно 150 в год). КУС также подготавливает примерно 10 исправлений к справочнику по организационной структуре в год. Хотя Служба в прошлом на регулярной основе представляла руководящим органам свои доклады, несколько лет назад эта практика прекратилась.

III. НЕДОСТАТКИ В РАБОТЕ ОСНОВНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО НАДЗОРУ

26. На сороковой сессии Генеральной Ассамблеи в 1985 году представители государств-членов в Пятом комитете весьма резко критиковали недостатки в области контроля за осуществлением программ Организации Объединенных Наций, оценки результатов и представления соответствующей отчетности 14/. Хотя за несколько лет до упомянутой сессии Организации Объединенных Наций, по крайней мере теоретически, была внедрена комплексная система планирования и обзоров, Секретариат согласился с выводами членов Комитета. Заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления отметил, что:

"Государства-члены ... подчеркнули необходимость того, чтобы им предоставлялась более четкая и подробная информация о том, как обстоят дела с исполнением Секретариатом своих программ, какие мероприятия проведены и каковы их результаты ... Давайте укрепим функции контроля и оценки ... Давайте будем четко и беспристрастно говорить о том, что было сделано и каковы результаты, а также что не удалось сделать и по какой причине ... Давайте готовить более аналитические по характеру доклады об исполнении программ ... Я считаю, что важной проблемой является обеспечение наличия более точной и транспарентной информации, что позволит принимать более обоснованные решения" 15/.

27. Впоследствии ОИГ провела свое собственное углубленное исследование, посвященное контролю, оценке и компонентам обзора управленческой деятельности, связанным с подготовкой докладов об исполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций. ОИГ отметила, что информация об исполнении программ и их эффективный обзор в течение 40 лет постоянно находились в центре внимания в ходе обсуждений в руководящих органах, в резолюциях Генеральной Ассамблеи и других резолюциях, а также в докладах Генерального секретаря и внешних экспертов. В начале 50-х годов большое внимание уделялось анализу штатного расписания и бюджета. В 60-х годах раздавались призывы внедрить комплексные управленческие системы и более часто проводить обзоры в области управления и финансов, что в конечном итоге было осуществлено в середине 70-х годов. В результате усилий, направленных на прочное закрепление на практике этих различных систем, в начале 80-х годов были приняты положения и правила, регулирующие функционирование комплексной системы планирования и обзора программ 16/.

28. Однако ход вышеупомянутых обсуждений в Пятом комитете отражает растущую начиная с 1985 года неудовлетворенность качеством процедур проведения обзоров и надзора в Организации Объединенных Наций. В настоящей главе инспекторы кратко описывают основные изменения и проблемы, имевшие место за последние годы в четырех главных подразделениях по надзору. В следующей главе они представляют краткую информацию о проблемах и вопросах, касающихся других областей и процедур, связанных с надзором, подотчетностью, внутренним контролем и совершенствованием управления.

29. Два из четырех основных подразделений Секретариата по надзору действуют уже в течение нескольких десятилетий, а остальные два существуют более 15 лет. Каждое из этих подразделений проделало некоторую полезную работу. Однако Генеральная Ассамблея, ОИГ и другие подразделения, занимающиеся проведением внешнего обзора, а также сам Секретариат выражают все большую озабоченность в связи с тем, что эти усилия далеко не отвечают потребностям, обеспечивают довольно небольшую степень независимости обзоров и практически не приносят результатов и не направлены на удовлетворение первостепенных потребностей в том, что касается обзоров. Вследствие этого каждое из этих четырех подразделений недавно пережило или переживает в настоящее время столь глубокий кризис, что возникают сомнения относительно целесообразности их основных функций и качества работы.

А. Отдел внутренней ревизии

30. Несмотря на 45-летний опыт и адаптацию к новым условиям, возможности ОВР несоизмеримы со значительным увеличением расходов, числом полевых операций, новыми технологиями и масштабами операций Организации Объединенных Наций, которые в течение последнего десятилетия стали проводиться во всем мире. Результаты подготовленного в 1985 году консультантами по просьбе Генеральной Ассамблеи исследования подтвердили, что ограниченность ресурсов ОВР не позволила обеспечить эффективную проверку внутренних механизмов управления, особенно за пределами Центральные учреждений. Консультанты рекомендовали принять меры к повышению квалификации сотрудников и увеличить количество должностей категории специалистов с 33 до 55. Впоследствии Генеральный секретарь обратился с просьбой о создании всего лишь двух новых должностей категории специалистов на "первом этапе" деятельности по укреплению Отдела 17/.

31. Между тем Группа 18 экспертов высокого уровня подняла второй основной вопрос. Эксперты рекомендовали, чтобы функция внутренней ревизии была выделена в административном плане и независима от освоения и расходования средств и чтобы ОВР более не входила в структуру ДАУ, а стала независимым подразделением. Это соответствует межучрежденческим и международным стандартам, которые будут обсуждаться в последующих разделах настоящего

доклада. Генеральный секретарь не согласился с этой рекомендацией, указав, что ОВР является автономной организационной единицей в рамках ДАУ благодаря объективному характеру его работы и что ревизоры могут выполнять свободно свою работу и пользоваться полным и беспрепятственным доступом к информации обо всех мероприятиях, отчетности, имуществу и персоналу 18/.

32. В 1990 году в одном из своих докладов ОИГ отметила наличие серьезных проблем в том, что касается транспарентности представления данных о значительно возросшем объеме внебюджетных ресурсов Организации Объединенных Наций, управления ими и отчетности об их использовании. ОИГ подчеркнула необходимость обеспечения намного более тщательной проверки внебюджетных мероприятий и не согласилась с изложенной выше позицией Генерального секретаря. Она также рекомендовала вывести ОВР из состава ДАУ и передать его в непосредственное подчинение Генеральному секретарю 19/. Генеральный секретарь так и не представил Генеральной Ассамблее свои замечания по этому докладу ОИГ.

33. Должностные лица ОВР сообщили ОИГ о том, что Отдел добился успехов в усилиях по повышению степени оперативности ревизий, увеличению числа охватываемых подразделений в местах службы помимо Нью-Йорка, разработке в 1990 году своего первого всеобъемлющего руководства по проведению ревизий и созданию компьютеризованной базы данных о результатах ревизий, в том числе о ходе выполнения вынесенных ревизором рекомендаций. Тем не менее Отдел по-прежнему сталкивается с серьезными проблемами нехватки персонала. В течение прошлого десятилетия количество программ Организации Объединенных Наций намного возросло, а число должностей категории специалистов в ОВР увеличилось незначительно - с 38 до 46 (включая должности, финансируемые за счет внебюджетных средств). Кроме того, примерно четверть от общего числа должностей приходится на должности класса, присваиваемого при поступлении на службу (С-2/С-1). Поэтому в 1992 году Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций сообщила Генеральной Ассамблее о том, что на текущий момент укомплектованность ОВР кадрами значительно ниже предполагаемого уровня как с точки зрения производственных требований, так и с точки зрения числа ревизоров, необходимых для обеспечения надлежащего охвата проверкой подразделений 20/.

34. В этой связи в декабре 1992 года Генеральная Ассамблея не только настоятельно призвала Комиссию ревизоров значительно расширить свою ревизорскую деятельность, но и призвала Генерального секретаря "в срочном порядке предпринять шаги", направленные как на укрепление независимости, так и на повышение эффективности внутренней ревизии, и усилить меры по обеспечению реагирования на результаты внутренней ревизии 21/.

В. Группа централизованной оценки

35. С критикой усилий в области отчетности о выполнении, предпринимавшихся в начале 70-х годов, выступали и КПК, и ККАБВ, а в 1975 и 1978 годах Секретариат признал отсутствие какой-либо "систематической оценки" для определения того, является ли управление той или иной программой эффективным, а использование соответствующих ресурсов рациональным. Будучи недовольными отсутствием прогресса, КПК, ОИГ, ЭКОСОС и Генеральная Ассамблея призвали принять более решительные меры, и в 1980 году в целях начала разработки системы внутренней оценки было создано небольшое подразделение 22/.

36. Однако в докладах ОИГ за 1981 год о состоянии дел в области оценки в системе в целом был сделан вывод о том, что Организация Объединенных Наций отстает от других организаций 23/, и Генеральная Ассамблея призвала "полностью интегрировать" оценку в процесс планирования по программам 24/. Генеральный секретарь внес ряд организационных изменений, однако его доклад за 1983 год Ассамблее показал, что прогресс достигнут незначительный и что

те немногочисленные и разрозненные подразделения по оценке, которые имеются в Секретариате, не смогут, если они не будут усилены, справляться даже с минимумом задач в области оценки 25/. КПК выступил с критикой этого доклада, сочтя его неадекватным, и Генеральная Ассамблея "выразила сожаление по поводу невыполнения" ее резолюции, принятой в 1981 году 26/.

37. В 1985 году в соответствии с указанием руководящих органов и ряда групп экспертов Генеральный секретарь создал ГЦО, которая в 1986 году подготовила давно ожидавшееся Руководство по оценке. Однако доклад ОИГ за 1988 год (и последующий опыт) свидетельствовал о сохранении серьезных недостатков:

- a) Проведение для КПК углубленных оценок, как правило, хорошо подготовленных, является давно сложившейся практикой. Эти доклады, однако, вызывают весьма различную реакцию у различных органов разветвленной сети межправительственных и специальных комитетов Организации Объединенных Наций. Соответственно число полностью учтенных докладов является небольшим, какие-либо конструктивные меры были приняты менее чем по половине рекомендаций 27/. Кроме того, при нынешних темпах подготовки докладов – по одному в год – для проведения хотя бы одной оценки каждой из программ Организации Объединенных Наций (или частей программ, как это делается в случае некоторых оценок) потребовалось бы 40 лет.
- b) В системе Секретариата под контролем ГЦО идет поэтапное внедрение системы самооценки. Эта система, однако, не является достаточно строгой и определенной в том, что касается охвата и частоты оценок. Она предусматривает проведение по каждой программе лишь одной самооценки каждые шесть лет. Распространение охвата на этапы, следующие за начальным экспериментальным этапом, происходит медленно, самооценки весьма различаются по своему качеству, и ГЦО отмечает проблемы с управляющими программ, не относящимися к этому процессу с должной серьезностью. Поскольку система рассматривается как предназначенная прежде всего непосредственно для использования самими управляющими, она предоставляет руководящим органам лишь минимальные самые общие сведения о своем функционировании и не обеспечивает практически никакой информации для процесса принятия решений по программам. Эти проблемы осложняет то обстоятельство, что минимальным было также и число программ подготовки управляющих в области самооценки (за последние семь лет подготовку ежегодно проходили лишь около 30 человек). В докладе Генерального секретаря за 1992 год отмечается наличие проблем с применением результатов оценок в отношении соответствующих программ, а также отсутствие у управляющих программами, как они сами это указывают, необходимых ресурсов, что является одним из основных факторов, препятствующих их усилиям по проведению серьезных оценок 28/.
- c) Тесно связанной с этими проблемами является проблема укомплектования ГЦО. Для осуществления серьезной программы углубленной оценки и выполнения функций поддержки и надзора для широкомасштабной системы самооценки и отчетности нынешнего штата абсолютно недостаточно. В третьем докладе ОИГ за 1985 год о состоянии дел в области оценки в системе в целом было отмечено, что для того чтобы ГЦО имела хотя бы ту скромную среднюю укомплектованность, которая имеет место в других организациях в системе Организации Объединенных Наций, в нее должно входить примерно 15 сотрудников категории специалистов, а не четыре, которыми она располагает сейчас. С того времени число должностей увеличилось до шести, однако этого пр-прежнему явно недостаточно 29/. В докладе Генерального секретаря за 1992 год приводятся неоднократные заявления, впервые сформулированные еще в декабре 1981 года в резолюции 36/228 В Генеральной

Ассамблеи, о необходимости усиления оценки. Однако, как и предыдущие доклады, доклад за 1992 год ограничивается указанием, что в будущем Генеральный секретарь внесет некоторые предложения, направленные на столь запоздавшее укрепление функции оценки 30/.

38. В докладе ОИГ за 1988 год, касающемся отчетности, настоятельно подчеркивается необходимость добавления к отчетности о выполнении программ кратких докладов по оценке, с тем чтобы руководящие органы располагали всей основной информацией об осуществлении программ и их качестве. Однако в последующем докладе Генерального секретаря, запрошенном Генеральной Ассамблеей, было указано, что система внутренней оценки еще слишком слаба, чтобы обеспечить поддержку предложенной ОИГ пересмотренной системе отчетности о выполнении 31/.

39. В 1991 году Генеральная Ассамблея обратилась к КПК и ККАБВ с просьбой вновь рассмотреть этот доклад ОИГ 32/. КПК отметил высокое качество доклада и выразил согласие с содержащимися в нем указаниями на конкретные недостатки в отчетности о работе Организации Объединенных Наций и достигнутых результатах. Он выразил озабоченность по поводу того, что отчетность с анализом выполнения с годами никоим образом не улучшилась, и пришел к выводу, что функцию оценки следует укрепить путем "изменения отношения к этому делу" в Секретариате, а также путем привлечения к проведению оценки независимых внешних экспертов 33/.

40. На основной сессии ЭКОСОС в 1992 году Председатель КПК сообщил, что Комитет вновь пришел к выводу о том, что, несмотря на свою важность, оценка по-прежнему остается "своего рода больным местом" в управлении Организацией Объединенных Наций. В своем выступлении в ЭКОСОС Контролер Организации Объединенных Наций выразил согласие с тем, что оценка программ является неудовлетворительной. Он заявил, что речь идет не только о проблеме подхода или документирования, но и об отсутствии соответствующих методов оценки и что необходимы более значительные аналитические усилия для оценки программ 34/. Однако впоследствии Генеральная Ассамблея одобрила выводы и рекомендации КПК лишь в целом и призвала улучшить методологию самооценки 35/. Этим достаточно пессимистическим и примиренческим настроем и отмечен сегодня подход к работе по внутренней оценке в Организации Объединенных Наций.

С. Группа централизованного контроля

41. Функция контроля и функция внутренней оценки в целом развивались параллельно, однако в первом случае этот процесс носил более консервативный характер и значительно чаще становился объектом критики. Со стороны руководящих органов давно слышались призывы представлять доклады о достигнутом в осуществлении программ прогрессе и полученных результатах. В своем докладе в 1978 году ОИГ предложила осуществлять контроль и оценку выполнения программ на систематической основе 36/, что было одобрено КПК и ККАБВ и утверждено Генеральной Ассамблеей.

42. К сожалению, в первом докладе за двухгодичный период в 1980 году был предложен лишь весьма ограниченный формат "перечисления проведенных мероприятий". Секретариат объяснил это тем, что из-за неконкретности и недостаточности описаний бюджетов по программам выполнение нельзя проанализировать так, как это было обещано. В течение многих лет КПК неизменно настаивал на представлении докладов более аналитического характера, однако Секретариат, ссылаясь на необходимость обеспечения сопоставимости между двухгодичными периодами, все больше и больше замыкался на табличный формат отчетности о мероприятиях.

43. Для реализации этой системы и контроля за ней была создана ГЦК; в 1984 году со стороны Секретариата было получено обещание, что ГЦК не только расширит и до конца отработает эту систему, но и выработает процедуры для осуществления независимого централизованного контроля за реализацией мероприятий и проведения консультаций в случае существенных отклонений от курса, заложенного в программы 37/.

44. Однако в 1988 году в своем докладе по вопросам отчетности о выполнении ОИГ заключила, что доклады за двухгодичный период о выполнении программ содержат лишь весьма схематичное сведение в таблицы тысяч проведенных "мероприятий". Эти доклады, как было указано, имеют весьма ограниченную практическую пользу, являются неполными, издаются не вовремя, мало что дают руководящим органам при принятии решений по программам и практически не содержат никакого анализа. ОИГ рекомендовала объединить новый процесс самооценки с процессом подготовки докладов о выполнении программ, рассматривая это в качестве исключительно важного и необходимого шага на пути к полной интеграции контроля и оценки, являющихся оперативными инструментами для высших руководящих органов, в соответствии с требованиями положений и норм, утвержденных в 1982 году, призывом Пятого комитета и обещанием Секретариата в 1985 году 38/.

45. В ответ Генеральная Ассамблея подчеркнула, что "в будущем доклады о выполнении программ и оценке должны помогать государствам-членам в соизмерении результатов с установленными целями", и просила Генерального секретаря ответить на рекомендации ОИГ. Однако в докладе за 1989 год Генеральный секретарь не только указал, что система оценки слишком слаба для того, чтобы обеспечить поддержку пересмотренной системе отчетности о выполнении, но и выступил за сохранение формата перечисления проведенных мероприятий как "единственного источника данных" из имеющихся в распоряжении 39/. Впоследствии в ответ на призыв Генеральной Ассамблеи по крайней мере продолжать совершенствование методологии учета мероприятий Секретариат заявил, что он "не располагает полномочиями" для осуществления предложения ОИГ, касающегося представления предметных докладов о выполнении 40/.

46. Однако в 1990 году после рассмотрения очередного доклада о выполнении программ в борьбу включился ККАБВ. Он отметил, что в докладе представлены исключительно количественные данные, что он является неполным по своему охвату, не преследует цель произвести оценку качества и актуальности мероприятий и не разграничивает различные виды мероприятий. Он также отметил аргументацию Генерального секретаря, что эти проблемы внутренне присущи этому процессу и что преодолеть их можно лишь при условии изменения концепции контроля и, более того, всей системы планирования и программирования в целом. Соответственно ККАБВ поставил под вопрос полезность для государств-членов докладов о выполнении программ и выразил мнение, что их представление следует приостановить в ожидании урегулирования методологических разногласий 41/.

47. В ответ Генеральный секретарь в своем докладе в 1991 году указал, что использование единого стандартизованного формата отчетности о выполнении программ уже больше не представляется осуществимым. Не предложив каких-либо принципиальных изменений, он заявил, что в последующем в докладах будут использоваться четыре формата и что к ним будет добавлен анализ причин изменения мероприятий. В докладе было подчеркнуто, что вопрос о качестве мероприятий и услуг Организации Объединенных Наций с учетом предусмотренных целей будет по-прежнему исключен из такого контроля за осуществлением 42/.

48. В 1992 году в связи с пересмотром доклада ОИГ за 1988 год КПК рассмотрел доклад о выполнении программ за 1990-1991 годы. Одни делегации высказали мнение, что доклад Секретариата по-прежнему не отвечает существующим требованиям, не имеет большого практического значения и не является аналитическим; другие делегации высоко оценили доклад за

его четкость и отметили в нем некоторые улучшения. Комитет призвал обеспечить в будущем более подробный анализ осуществления мероприятий и использования ресурсов, отметил ограниченную полезность перечисления мероприятий и согласился с тем, что залогом эффективного контроля является определенность и конкретность бюджетов по программам. Он также подчеркнул важность усиления индивидуальной отчетности по каждой из программ Организации Объединенных Наций 43/.

49. Таким образом, процесс контроля за программами идет трудно, будучи вынужденным развиваться в рамках установленного более десяти лет назад громоздкого количественного формата, поскольку соответствующие системы программирования явно не обеспечат лучшую информацию (то же оправдание, что и в 1980 году, см. выше), хотя многие государства-члены и высказали в целом серьезные сомнения относительно полезности этой деятельности. ГЦК так и не перешла к выполнению действительно контролирующей роли, предусматривающей анализ и исследование отклонений от поставленных целей, а также проблем и тенденций осуществления; выполнение задачи контроля за реализуемыми мероприятиями было поручено и без того перегруженному ОВР. Трудоемкий процесс компилирования мероприятий не только требует мобилизации значительных ресурсов персонала для выполнения этой работы в ГКЦ и в Секретариате в целом, но и, как представляется, плохо согласуется с первоначально поставленными Генеральной Ассамблеей задачами обеспечения аналитической отчетности о ходе осуществления программ и полученных результатах.

D. Консультативно-управленческая служба

50. Административно-управленческая служба (АУС) провела в Секретариате в начале 70-х годов широкие исследования по проблемам управления и использования людских ресурсов. Однако в 1976 году Пятый комитет выразил озабоченность по поводу того, что потенциал АУС используется не в полной мере, что Служба не имеет необходимой независимости и что ее рекомендации не принимаются во внимание.

51. В 1976 году Генеральная Ассамблея решила, что существует "необходимость" в наличии эффективной и постоянной программы совершенствования процесса управления. Она призвала Генерального секретаря укрепить роль и функции АУС на основе следующего:

- уполномочить Службу выявлять управленческие проблемы, изучать их и представлять по ним доклады;
- оказывать Службе со своей стороны максимальную поддержку и обеспечивать скорейшее осуществление ее рекомендаций;
- обеспечивать укомплектованность Службы высококвалифицированным персоналом; и
- ежегодно предоставлять ККАБВ доклады о работе АУС, а также полный перечень всех вынесенных АУС рекомендаций и предпринятых в соответствии с ними последующих мер 44/.

52. В последующий период Группа проводила ежегодно около 15 обзоров и специальных исследований по вопросам управления и каждые два года представляла ККАБВ доклады о полученных результатах. В 1985 году в результате слияния штат АУС был сокращен, а сама Служба в рамках реорганизации ДАУ переименована в Консультативно-управленческую службу (КУС) с сохранением прежнего круга ведения. В 1986 году эксперты Группы 18, подчеркнув необходимость повышения эффективности крупных оперативных мероприятий Секретариата, вместе с тем прямо заявили об "ограниченной полезности" (КУС) и рекомендовали упразднить эту

службу. Генеральный секретарь выразил несогласие с этим мнением и сохранил КУС, указав, что это подразделение выполняет "исключительно важные функции" 45/.

53. После нескольких новых реорганизаций подразделения КУС ОИГ подготовила в 1991 году доклад по вопросу о КУС. Этому докладу предшествовал доклад ОИГ за 1981 год, в котором содержался вывод о том, что подразделениям службы управления в системе Организации Объединенных Наций, включая АУС/КУС, как центрам систематического совершенствования процессов управления, к сожалению, придается весьма второстепенное значение 46/.

54. В докладе ОИГ за 1991 год 47/ был сделан вывод о том, что КУС не была предоставлена возможность функционировать так, как это было предусмотрено Генеральной Ассамблеей. В результате реорганизации Служба утратила не только персонал, но и свою ведущую роль в совершенствовании управления, а также свою самостоятельность и динамизм. ОИГ указала, что предусмотренные для АУС функции постоянного совершенствования управления имеют исключительно важное значение, вследствие чего нельзя допустить эрозии этого подразделения. Она заявила, что КУС могла бы быть особенно полезной в том, что касается рационализации рабочих процессов в Секретариате, анализа объемов работы, оказания помощи в устранении расточительности и дублирования деятельности, а также обеспечения эффективного использования кадровых ресурсов.

55. ОИГ рекомендовала комплекс конкретных мер по усилению КУС, включая предоставление ей дополнительного персонала, возобновление консультаций с ККАБВ о ее программе работы и возвращение к практике подготовки для Генеральной Ассамблеи аналитического доклада о работе КУС за двухгодичный период. Однако Генеральный секретарь высказал мнение о том, что необходимо продолжить изучение этого вопроса, прежде чем предоставлять КУС дополнительный персонал и поднимать уровень должности сотрудника ДАУ (Контролер), которому оно подотчетно. Он предложил Генеральной Ассамблее отложить рассмотрение доклада до сорок седьмой сессии в 1992 году, на которой он представит свои собственные мнения 48/. Этого, однако, не произошло.

56. Инспекторы по-прежнему придерживаются давно сложившегося у них мнения, что та второстепенная роль, которая отводится последовательным усилиям по совершенствованию управления, свидетельством чему является то, что КУС по-прежнему остается ослабленным подразделением, серьезно препятствует эффективному управлению Секретариатом Организации Объединенных Наций и выполнению задач, поставленных в резолюции 31/94 Генеральной Ассамблеи, и что подобное отношение необходимо срочно изменить.

Е. Общие проблемы

57. Существует ряд серьезных проблем, являющихся общими для всех четырех основных подразделений по надзору. Выше уже отмечалась значительная недоукомплектованность ОВР и ГЦО; что касается КУС, то ее укомплектованность также ниже предыдущих уровней. Даже если взять все эти четыре подразделения Секретариата вместе, с их 62 должностями категории специалистов и выше (46 - в ОВР, 6 - в ГЦО, 4 - в ГЦК и 6 - в КУС), они, как показывают некоторые последние расчеты, все равно будут выглядеть существенно недоукомплектованными по сравнению с другими аналогичными организациями.

58. Проведенный внутренними ревизорами системы Организации Объединенных Наций в 1993 году анализ 49/ показал, что число штатных ревизоров в системе весьма невелико, если сравнивать соответствующие цифры с данными обзора рынка труда по ревизорам, проведенного в 1992 году в Соединенных Штатах. Если в системе федеральных государственных организаций Соединенных Штатов отношение числа ревизоров к общему числу персонала составляет 1:125, а в

финансовых/банковских службах США - 1:162, то в системе учреждений Организации Объединенных Наций этот показатель составляет 1:264. Более того, в Секретариате Организации Объединенных Наций он составляет лишь 1:346, т.е. едва равняется одной трети от соответствующего соотношения в рамках государственной службы Соединенных Штатов (причем эти организации имеют также более крупные службы оценки и управления, нежели аналогичные подразделения в системе Организации Объединенных Наций). Кроме того, отставание Секретариата Организации Объединенных Наций от других организаций системы Организации Объединенных Наций прослеживается и по ряду других позиций:

	<u>Среднее учреждение системы Организации Объединенных Наций</u>	<u>Секретариат Организации Объединенных Наций</u>
ревизоры/бюджет в долл. США	1:43 млн. долл. США	1:66 млн. долл. США
ревизия, долл. США/бюджет, долл. США	0,28 процента	0,17 процента
ревизоры/общий штат	1:264	1:346

59. В публикации 1993 года содержится блестящий обзор ключевых факторов, необходимых для определения эффективности деятельности по надзору, включая показатели охвата. В работе отмечается существенный разброс показателей охвата применительно к учреждениям федеральной системы Соединенных Штатов, однако подчеркивается необходимость гарантирования абсолютного минимального уровня специалистов-профессионалов 50/. Наиболее похожей на Секретариат Организации Объединенных Наций организацией в Соединенных Штатах является Агентство международного развития Соединенных Штатов, в штат которого входят примерно 10 000 сотрудников и которое осуществляет оперативные программы во всех регионах мира, главным образом в развивающихся странах. В этом учреждении имеется один сотрудник по надзору на каждые 30 млн. долл. США расходов. Другие осведомленные должностные лица указывают, что на цели надзора необходимо выделять примерно 1 процент от общих бюджетных отчислений.

60. Анализ этих соотношений позволяет сделать вывод, что приданных новому Управлению инспекций и расследований примерно 90 сотрудников по надзору (категория специалистов и категория общего обслуживания) будет явно недостаточно. Из первого соотношения, т.е. один сотрудник на каждые 30 млн. долл. США расходов, следует, что общее число сотрудников по надзору должно составлять примерно 217, а не 90 (по примерным оценкам сотрудников Секретариата, с учетом значительных колебаний в оперативных расходах, общие расходы Организации Объединенных Наций в 1993 году составят около 6,5 млрд. долл. США). Из второго соотношения - выделение на цели надзора 1 процента от общих бюджетных отчислений - следует, что ежегодный бюджет нового Управления должен составлять примерно 65 млн. долл. США, т.е. в девять раз превышать объем ежегодных бюджетов четырех бывших центральных подразделений по надзору вместе взятых, и что его штат должен состоять не из 90 сотрудников, как это имеет место сейчас, а примерно из 800.

61. Часть этих ресурсов следует направить на повышение уровня должностей (с тем чтобы получить высококвалифицированных специалистов, а не новичков, с чем сегодня часто приходится сталкиваться), а также на предоставление достаточных средств для поездок в различные регионы мира с целью инспекций оперативных программ на местах (что также не делается в настоящее время). Так или иначе эти соотношения указывают, что в настоящее время Секретариат Организации Объединенных Наций располагает примерно 1/2-1/8 персонала, необходимого ей для обеспечения надежного и эффективного надзора за осуществлением ее программ.

62. Вторым важным фактором – это не просто люди, а высококвалифицированные и компетентные работники. ОИГ запросила данные по сотрудникам категории специалистов четырех подразделений по надзору; эти данные показали, что практически половина из них имеют научные степени или являются дипломированными специалистами, в основном в области менеджмента, бухгалтерского учета и ревизии, а также государственного управления. Значительное число также обладает большим опытом работы в качестве ревизоров и консультантов в частном секторе и/или имеет за плечами многолетний опыт работы в подразделениях по надзору в Секретариате. Однако примерно 1/3 из них – это обладатели степеней, не связанных с управлением, например, дипломов по специальности "международные отношения" или "социология", и до поступления на работу в подразделения по надзору эти сотрудники либо вообще не занимались анализом управления, либо имели лишь ограниченный опыт работы в этой области. Новому Управлению необходимо время, чтобы определить, какие конкретно специалисты и какой опыт ему нужен, однако инспекторы считают, что в будущем необходимо сделать больший упор на отбор высококвалифицированных, хорошо подготовленных и продуктивных специалистов по надзору и на ведение подробного учета таких кадров.

63. Третьим фактором является независимость, имеющая исключительно важное значение для эффективной работы по надзору. Хотя ДАУ и заявлял, что все четыре бывших подразделения по надзору могли осуществлять свою работу свободно, без какого-либо вмешательства со стороны, представляется очевидным, что в случае конфликта со старшим персоналом в оперативных департаментах или в ДАУ сотрудники этих небольших подразделений младшего звена явно оказывались в зависимом положении, что также справедливо и применительно к их дальнейшим назначениям, повышению и продвижению по службе, поскольку решение по всем этим вопросам опять-таки принималось старшими должностными лицами ДАУ.

64. Комитет внутренних ревизоров системы Организации Объединенных Наций, созданный с целью определения роли внутренних ревизоров в 1977 году, заключил, что современная внутренняя ревизия представляет собой "независимую деятельность по оценке", что она должна быть "подчинена непосредственно административному руководителю", чтобы "быть полностью независимой", и что она должна иметь "полный и неограниченный доступ", свободу действий, достаточные ресурсы и "согласие и поддержку со стороны административного руководителя" 51/.

65. Международная организация высших ревизионных учреждений (МОВРУ), в состав которой входят более 150 стран-членов и которая имеет консультативный статус в ЭКОСОС, является основной международной организацией в области государственной аудиторской проверки. В "Лимской декларации" аудиторских руководящих принципов МОВРУ 1977 года указывается, что аудиторские учреждения и их сотрудники могут быть объективными и эффективными "только в том случае, если они независимы от проверяемого учреждения и ограждены от внешнего влияния". Службы внутренней ревизии должны быть подчинены главе учреждения, но "тем не менее в функциональном и организационном плане должны быть, насколько это возможно, независимы в рамках соответствующей организационной структуры" 52/. В стандартах МОВРУ в области ревизии, пересмотренных ее Комитетом по стандартам в области ревизии в 1992 году, независимость также фигурирует в качестве первого и "основополагающего" общего правила в области ревизии 53/.

66. Подразделение по надзору должно быть не только независимо само по себе, но и рассматриваться в качестве такового другими, с тем чтобы оно могло пользоваться необходимым доверием. Инспекторы считают, что небольшие, недоукомплектованные подразделения младшего звена в рамках ДАУ не имели такой независимости и не пользовались доверием. К такому выводу, как представляется, также пришла и Генеральная Ассамблея. В конце 1992 года она предложила Генеральному секретарю и административным руководителям организаций и программ в рамках Организации Объединенных Наций "предпринять неотложные меры по укреплению

независимости . . . функции внутренней ревизии". Ассамблея также одобрила усилия Комиссии ревизоров "по обеспечению того, чтобы общие стандарты ревизии для Организации Объединенных Наций согласовывались со стандартами признанных международных ревизионных органов" 54/. Создание в сентябре 1993 года нового Управления инспекций и расследований, в котором будут объединены все четыре подразделения и которое будет подотчетно непосредственно Генеральному секретарю, должно существенно помочь в преодолении в Секретариате этой серьезной проблемы в области надзора.

67. Четвертое и последнее замечание касается серьезных пробелов в общемировом охвате, обеспечиваемом основными подразделениями по надзору. ГЦО, ГЦК и АУС представляют собой центральные подразделения, находящиеся в Нью-Йорке и имеющие весьма ограниченные средства на поездки. Бремя обеспечения охвата других штаб-квартир и программ на местах несет ОВР, однако вследствие своей значительной недоукомплектованности это подразделение, как показывают его планы работы, до настоящего времени не успевало за необычайно быстрым ростом объема оперативных программ Организации Объединенных Наций. В основном надзор по-прежнему сосредоточен на деятельности штаб-квартир и мероприятиях в экономическом и социальном секторах и не охватывает те значительные ресурсы и приоритеты, которые предусматриваются сегодня для целей осуществления программ в области поддержания мира и оказания гуманитарной помощи, а также других широкомасштабных и комплексных программ на местах.

68. Значительные пробелы существуют сегодня и в том, что касается обеспечения охвата в различных точках, в которых ведет свою работу Организация Объединенных Наций. Так, весьма малоудовлетворительными, несмотря на призывы ОИГ и других органов, являются результаты работы по созданию служб надзора и совершенствования управления в пяти региональных комиссиях 55/. Что касается Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ), то здесь эта работа фактически начала сворачиваться. В исследовании АУС 1977 года было указано на неотложную необходимость создания в Женеве сильных служб управления и развития систем, укомплектованных несколькими сотрудниками. Однако в 1985 году ОИГ установила, что для обеспечения систематического совершенствования оперативной деятельности с охватом 3300 сотрудников и 600 млн. долл. США, составляющих ежегодные расходы подразделений Организации Объединенных Наций в Женеве, был выделен лишь один сотрудник 56/. ОИГ рекомендовала принять неотложные меры по укреплению этой службы, однако в 1989 году Секретариат преобразовал эту единственную должность в структуре управленческих служб в общеадминистративную должность помощника Директора ЮНОГ по административным вопросам. Если не считать созданного в конце 1992 года нового подразделения в рамках УВКБ, в настоящее время какой-либо работы по совершенствованию управления весьма разнообразными и обширными программами в Женеве не ведется.

IV. НЕДОСТАТКИ ДРУГИХ ПРОЦЕССОВ ОТЧЕТНОСТИ И НАДЗОРА

69. Четыре главных подразделения по надзору, рассмотренные в главах II и III, являются неотъемлемыми, но далеко не единственными элементами отчетности и надзора. Любая организация должна также выполнять другие надзорные функции, а также проводить эффективную работу по совершенствованию управления, иметь индивидуальные процессы отчетности, основные механизмы оперативного управления и вспомогательные системы и подразделения. Из последующих разделов следует, что в Секретариате удалось создать лишь частичные системы или организовать концептуальные обсуждения, или же ввести в действие довольно нестрогие и не отвечающие современным требованиям процессы в этих областях. Самое главное, что упоминаемые здесь области представляют лишь разрозненные виды деятельности. В целом они никак не создают всесторонней, комплексной системы отчетности и надзора и не приводят к

существенным изменениям культуры управления, в чем Секретариат Организации Объединенных Наций очень сильно нуждается.

A. Инспекция

70. Инспекция представляет собой процесс независимой проверки на местах подразделений с целью выявления и решения оперативных проблем. В ходе инспекции работа подразделения сопоставляется с установленными основополагающими целями, рабочими программами, применимыми правилами и положениями и выделенными на это ресурсами. В ходе инспекции могут быть вскрыты значительные проблемы и недостатки в штатном расписании, описании работы, объемах работы и потоках информации, узкие места и отставания в работе, определены достигнутые результаты и предоставленные услуги, а также качество и оперативность принятия решений руководящими работниками.

71. Эксперты Группы 18 в 1985 году настоятельно обращали внимание на то обстоятельство, что сложность, громоздкость и раздробленность Секретариата привели к дублированию работы, сокращению производительности и неспособности максимально использовать имеющиеся ресурсы. Они призвали к упорядочению работы, с тем чтобы повысить потенциал Секретариата по предоставлению высококачественного обслуживания 57/.

72. С 1986 года в организационных подразделениях Секретариата, особенно в Нью-Йорке, неоднократно проходили реорганизации и перестановки. Однако этот процесс, как представляется, осуществлялся главным образом на общем структурном, концептуальном и директивном уровне без подробного анализа деятельности отдельных подразделений, что можно было бы обеспечить регулярным проведением независимых инспекций. АУС/КУС провели в далеком прошлом немало количество инспекционных проверок, а ОВР пытается наладить такую ревизионную работу, которая обеспечивала бы достижение надлежащих результатов с учетом вложенных средств. Однако обе группы очень невелики, и тех немногих усилий, которые они могут посвятить инспекционной работе, далеко не достаточно.

73. Сравнительная нестрогость и очень ограниченный охват нынешних процессов отчетности отмечаются на всем протяжении настоящего доклада. Некоторые высокопоставленные сотрудники Секретариата говорили инспекторам о том, что на протяжении всей своей работы в Центральных учреждениях и на местах они никогда не встречались с сотрудником, осуществляющим надзор над деятельностью Секретариата. Поэтому инспекторы считают, что инспекция является ключевой дополнительной областью, которая наряду с расследованиями должна быть укреплена в дополнение к четырем главным надзорным функциям, рассмотренным в предыдущей главе. Проведение активных и систематических инспекций на местах необходимо для обеспечения того, чтобы все руководители программ применяли такие методы управления, которые способствовали бы рационализации их деятельности в результате тщательного анализа рабочих нагрузок, ликвидации всяких потерь и дублирования и максимального использования дорогостоящих (и все более дефицитных) ресурсов персонала, которые выделены в их распоряжение.

B. Расследование

74. Расточительство, подлог, злоупотребления и коррупция встречаются в каждой стране и в каждой крупной организации во всем мире. Это подтверждается не только почти каждодневными сообщениями в средствах массовой информации всего мира, но и растущим объемом национальной и международной документации, посвященной причинам возникновения этих зол и способам борьбы с ними 58/. Сама Организация Объединенных Наций на международных конференциях по предупреждению преступности в ходе прошедшего десятилетия обращала внимание на пагубные злоупотребления властью государственными деятелями и недавно выпустила руководство по

практическим мерам борьбы с коррупцией для принятия в качестве противодействия официальной коррупции и запугиванию 59/. Крайне необходимо принять меры по исправлению этого положения, поскольку эти проблемы могут отрицательно сказаться на деятельности Организации, деморализовать ее сотрудников и серьезно подорвать ее репутацию (как было отмечено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 47/211 60/).

75. Эти проблемы расточительства, подлога, злоупотреблений и коррупции не обошли и Организацию Объединенных Наций, и в настоящее время она не имеет всего необходимого для их решения. Сотрудники ОВР информировали инспекторов о том, что они всесторонне рассматривают такие случаи, когда они с ними сталкиваются, и сообщают о них "соответствующему руководству". Однако они также отметили, что расследования жалоб о нарушениях не ведутся централизованно и в организованном порядке. Покидающий свой пост руководитель ДАУ уведомил Генерального секретаря в марте 1993 года о том, что хронически раздробленные и не отвечающие современным требованиям органы надзора почти совершенно неспособны эффективно бороться с подлогом, расточительством и злоупотреблениями и что часто невозможно было собрать специальные группы по расследованию до того, как были замечены следы. Он, как и инспекторы, отметил, что этот процесс не поставлен на профессиональную основу и не упорядочен.

76. Из поступающих в настоящее время общих данных о таких расследованиях единственно достоверными являются данные о персональных жалобах и дисциплинарных мерах управленческого аппарата, в отношении которых были поданы апелляции в Управление людских ресурсов (УЛР) в рамках программы отправления правосудия (см. следующий раздел). Эти данные свидетельствуют о происшедшем недавно весьма тревожном увеличении доли случаев административных злоупотреблений и подлога по мере быстрого расширения операций на местах во всем мире:

	1990 год	1991 год	1992 год	Первая половина 1993 года
Всего новых случаев	28	30	40	70
Промежуточный итог: административные злоупотребления/подлог,	15	17	13	45
повлекшие за собой: увольнение сотрудников	2	4	4	1
принятие надлежащих мер	8	10	4	3
отсутствие доказательств	4	2	5	29
прочее	1	1	1	13

77. Другие имеющиеся данные являются неполными: двухгодичные доклады Комиссии ревизоров содержат определенную информацию о подлоге и предполагаемом подлоге, основанную на сообщениях Секретариата. В этих докладах не нашли отражения серьезные проблемы подлога в связи с выплатой пособий на образование и возмещением подоходного налога, вскрытые в ходе единовременной 100-процентной ревизии, проведенной ОВР в середине 80-х годов. Однако остальные данные касались лишь примерно шести случаев в год, связанных примерно с 10 000 долл. США каждый. Поскольку доклады охватывают лишь период 1986-1991 годов, они не отражают проблемы подлога, возникшие в результате происшедшего недавно огромного расширения оперативной деятельности 61/. В то же время неполные статистические данные ОВР о взыскании средств, присвоенных в результате подлога, которое входит в обязанность соответствующих руководителей программ, свидетельствуют о серьезных проблемах. Между 1988 годом и серединой 1993 года внутренние ревизоры рекомендовали взыскать 3 500 000 долл.

США, однако фактически было взыскано лишь 85 000 долл. США, т.е. всего лишь 2 процента от общей суммы.

78. Генеральная Ассамблея в своих последних резолюциях по финансовым докладам выразила озабоченность этими вопросами. Совсем недавно она выразила свою озабоченность в связи с отмеченными недостатками, случаями ненадлежащего использования средств и подлога, о чем было сообщено Комиссией ревизоров, и в связи с другими аналогичными предполагаемыми случаями. В декабре 1992 года она просила Генерального секретаря представить предложения относительно создания эффективных правовых механизмов по возмещению ненадлежащим образом использованных средств и привлекать к уголовной ответственности лиц, совершивших подлог в ущерб Организации 62/.

79. По мнению инспекторов, в этой области, как и в области инспекции, необходим срочный и систематический надзор. Вместо использования в чрезвычайном порядке временных групп руководителей программ Секретариату необходимо создать подразделение по расследованиям, укомплектованное занятыми на постоянной основе сотрудниками, обладающими соответствующей профессиональной квалификацией в юридических вопросах, вопросах отчетности и проведения расследований. И вместо того, чтобы пытаться очистить Организацию от случаев расточительства, подлога, злоупотреблений и коррупции после обнаружения таких случаев, Секретариат должен провести специальные исследования и оценку уязвимых областей, в ходе которых будут выявлены программы или операции, связанные с наибольшим риском, и будут приняты затем превентивные меры, прежде чем Организации будет нанесен серьезный ущерб.

С. Участие персонала

80. Одним из наиболее важных способов борьбы с расточительством, подлогом, злоупотреблениями, коррупцией являются бдительность и сотрудничество со стороны тех, кто лучше всего разбирается в операциях по программам. Сотрудники ООН и другие люди, связанные с программами Организации Объединенных Наций (особенно на местах), могут сыграть очень важную роль, сообщая о возможных нарушениях по линиям прямой связи, поддерживаемой независимыми подразделениями по надзору. Этот процесс требует строгой конфиденциальности и защиты прав людей, в отношении которых ведется расследование, и прав тех, кто сигнализирует о соответствующих нарушениях, от немедленных или последующих ответных действиях.

81. В Секретариате Организации Объединенных Наций уже давно существует система "отправления правосудия" в отношении жалоб сотрудников, апелляций и процедур принятия дисциплинарных мер. В последние годы был подготовлен ряд докладов с целью усовершенствования этой системы (включая доклад ОИГ) 63/, что было вызвано большой неудовлетворенностью ее функционированием. В 1987 году заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления заявил, что "произошли какие-то большие сбои" во внутренней системе отправления правосудия, которая, если она не будет надлежащим образом препятствовать возникновению ощущения усиливающегося произвола и дискриминации, может деморализовать сотрудников и "окончательно разрушить международную организацию, какими бы высокими ни были ее цели и идеалы" 64/. Система является очень сложной и громоздкой, мучительно медленной в разрешении дел и весьма дорогостоящей с точки зрения тех ресурсов персонала, эмоций и времени, которые на нее затрачиваются. Кроме того, отсутствует фактор независимости, поскольку она по всем аспектам контролируется ДАУ.

82. В апреле 1993 года Генеральная Ассамблея смогла лишь "выразить сожаление", что еще один запрошенный ею в 1990 году доклад по этому вопросу от Генерального секретаря, не был представлен. Она подчеркнула важность "справедливой, транспарентной, простой, беспристрастной и эффективной внутренней системы отправления правосудия" и просила Генерального секретаря

провести всеобъемлющий обзор системы отправления правосудия и представить доклад по этому вопросу, в том числе информацию о расходах государств-членов в результате функционирования этой системы, Ассамблее в 1994 году не позднее ее сорок девятой сессии 65/.

83. Гораздо более независимым процессом поощрения участия персонала в расследовании жалоб, а также случаев подлога и расточительства является использование института "омбудсмена", который встречается во многих странах и организациях всего мира 66/ и в других организациях системы Организации Объединенных Наций (что будет рассмотрено в готовящемся общесистемном докладе ОИГ об отчетности и надзоре). Генеральная Ассамблея (и ОИГ) неоднократно просила Генерального секретаря рассмотреть вопрос о создании должности омбудсмена. Однако, несмотря на определенный проявленный интерес, представленные доклады и предложения, эта идея так и не была реализована 67/, и этот вопрос, судя по всему, в настоящее время не рассматривается.

84. Генеральная Ассамблея, однако, продолжала обращать внимание на важный вопрос обеспечения более широкого участия персонала. В 1990 году она просила Генерального секретаря рассмотреть в консультации с Комиссией ревизоров и ККАБВ "эффективные меры по облегчению представления сотрудниками на конфиденциальной основе" информации о каком-либо ненадлежащем использовании ресурсов и представить доклад по этому вопросу 68/. В 1991 году она усилила эту просьбу, особо обратив внимание на "осуществление эффективных мер" по облегчению представления информации на конфиденциальной основе 69/. Однако в докладе Генерального секретаря был сделан вывод о том, что существующие механизмы контроля и имеющиеся у Контролера каналы связи являются достаточными, что система конфиденциальных сообщений сама порождает проблемы и что Секретариат будет "активно рассматривать" этот вопрос 70/.

85. Генеральная Ассамблея "приняла к сведению" этот доклад, и концепция прямой связи, подобно идее введения должности омбудсмена, судя по всему, в настоящее время не рассматривается. Инспекторов, однако, тревожит центральное положение в докладе Генерального секретаря, сводящееся к тому, что защита сотрудников, сообщающих о злоупотреблениях, от ответных мер представляется довольно трудной (пункт 11 доклада). Они согласны с приведенным выше заявлением заместителя Генерального секретаря от 1987 года о том, что если внутренняя система отправления правосудия не будет препятствовать возникновению у сотрудников ощущения того, что совершаются произвол и дискриминация, она может в конечном счете разрушить Организацию.

86. По мнению инспекторов, Секретариат не должен ссылаться на свою беспомощность в вопросах защиты сотрудников от мстительных руководителей. Вместо этого высшее руководство должно активно поощрять и защищать представление сотрудниками информации на конфиденциальной основе как важный способ борьбы с пагубно сказывающимися последствиями расточительства, подлога, злоупотреблений и коррупции в Секретариате Организации Объединенных Наций. В руководстве по борьбе с коррупцией, подготовленном самой Организацией Объединенных Наций в 1990 году, странам рекомендуется противодействовать явному и скрытому запугиванию, признавая, что

"... неперемным условием является наличие сильной личности, обладающей соответствующей властью и приверженной независимому расследованию существа обвинений, которая позволит защитить орган, ведущий борьбу с коррупцией, от негативного давления или позволит ему не поддаваться или оставлять без внимания угрозы об ответных мерах, затрагивающих служебную карьеру" 71/.

D. Прикладная информационная технология

87. В начале 1985 года ОИГ подготовила доклад о вопросах управления, возникающих в связи с использованием ЭВМ в ряде организаций системы Организации Объединенных Наций в условиях очень быстрых изменений в информационной технологии. В докладе делается вывод, что средства и процессы компьютеризованных информационных систем могут служить очень важным способом оказания помощи организациям в достижении целей, ставящихся в их программах, повышении эффективности работы и более оперативном предоставлении услуг. В нем также делается вывод, что разработка и применение систем ЭВМ в Организации Объединенных Наций отстают от других учреждений, являются неоперативными, плохо контролируются и не смогли привести к ощутимому совершенствованию управления и экономии средств. ОИГ настоятельно призвала Генерального секретаря принять срочные меры по обеспечению четко определенного процесса для разработки систем, сбалансированности управленческих служб и набора персонала для работы на системах ЭВМ 72/.

88. С тех пор в Секретариате произошли определенные сдвиги. В конце 1985 года в результате реорганизации ДАУ обязанности по выработке политики были возложены на новый Отдел служб управления. В середине 1986 года был создан Совет по внедрению новой техники, объединивший основных пользователей, для общего руководства разработкой систем ЭВМ во всем Секретариате 73/. Проведенная в середине 1988 года оценка Секретариатом для КПК, однако, подтвердила выводы ОИГ о том, что Секретариат надлежащим образом не освоил новой технологии в целях повышения производительности труда и не произвел оценки уже имеющейся технологии 74/. В конце 1987 года Секретариат, наконец, признал, что в нем используются 22 независимые компьютеризованные административные системы, что широко распространено неудовлетворение этими старыми и неоперативными системами и что это положение "имеет серьезные последствия" в масштабах всей Организации, приводя к большим дополнительным расходам, дроблению усилий и неоперативности 75/.

89. В конце 1988 года Генеральная Ассамблея одобрила разработку комплексной системы управленческой информации (ИМИС) для обработки данных и составления отчетности об административной деятельности во всех местах службы. ИМИС представляет собой очень крупный проект, договор об осуществлении которого заключен со специализированной фирмой и который потребует около 41 млн. долл. США для первого этапа работ до середины 1994 года, причем за этим последуют дальнейшие этапы. Поскольку этот проект только сейчас начинает постепенно осуществляться, проявлялось некоторое беспокойство относительно выгод и отдачи от этой новой системы. Проведенная двумя независимыми экспертами предварительная оценка была, однако, оптимистичной 76/.

90. Однако существуют и другие области, в которых внедрение новой технологии могло бы принести значительные выгоды для деятельности Секретариата. Ощутимые преимущества использования для хранения и поиска документации технологии, основанной на оптических дисках, в том числе возможность достижения большой экономии, были впервые отмечены ОИГ в ее докладе 1986 года о проблемах хранения и связанных с этим расходах в организациях системы Организации Объединенных Наций 77/. Они были вновь отмечены в следующем году в добавлении к этому докладу 78/. После успешного осуществления экспериментального проекта, описанного в докладе ОИГ под названием "От экспериментального проекта использования оптических дисков в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве к системе на оптических дисках в Организации Объединенных Наций" 79/, Генеральная Ассамблея обратилась к Генеральному секретарю с просьбой внедрить систему на оптических дисках 80/.

91. К сожалению, по состоянию на середину 1993 года в осуществлении этого проекта в Центральных учреждениях не было достигнуто значительных сдвигов, хотя осуществление проекта в Женеве, где ряд миссий государств-членов присоединились к сети ЮНОГ, проходит успешно. Как отмечается в годовом докладе ОИГ за 1991 год, "Инспекторы считают, что

санкционированное осуществление оперативного этапа этого проекта, несомненно, было бы значительно ускорено и можно было бы избежать ненужных расходов, если бы реализация этого проекта была поручена сотрудникам, наиболее заинтересованным в его осуществлении" 81/.

92. С 1991 года Генеральный секретарь ввел практику ежегодной подготовки доклада о положении в области внедрения новой техники. Хотя в нем по-прежнему не дается оценки конкретных расходов, выгод, видов использования и достигнутых результатов, как это просила сделать Генеральная Ассамблея в 1989 году 82/, в нем содержится гораздо больше информации, нежели ранее, о видах использования и возможностях внедрения технических новшеств в Секретариате 83/.

93. В 1985–1993 годах наблюдалось дальнейшее мощное развитие техники, в результате чего в настоящее время создалась "критическая масса" новых технологий, которая в конечном счете приводит к тому, что "информационная революция" начинает давать отдачу. В настоящее время появились весьма существенные возможности для фундаментальной "перестройки" и рационализации работы потоков информации и другие пути повышения производительности труда в результате появления таких достижений в области использования настольных компьютеров и программного обеспечения, как графические интерфейсы пользователя, сетевое программное обеспечение, реляционные базы данных и перевод информации в графический формат.

94. Разработка ИМИС, среди прочего, сопровождалась значительным углубленным анализом рабочих процессов и потоков данных в Секретариате, в результате чего появились сотрудники, очень хорошо разбирающиеся в этих областях. По мнению инспекторов, как в области компьютерных систем, так и в области консультативного управленческого обслуживания, как это было подчеркнуто ОИГ в 1985 году, использование штатных специалистов по анализу информационной технологии могло бы оказать исключительно важную помощь в обеспечении более эффективного и гибкого обслуживания с целью удовлетворения быстро меняющихся оперативных потребностей и более оптимального использования новых технологий при осуществлении программ Организации Объединенных Наций в последующие годы.

Е. Системы административно-финансового контроля

95. Отдел управления финансами и контроля ДАУ осуществляет обзор, обновление и координацию финансовой политики, процедур и систем контроля в Секретариате по мере необходимости. Последние годы в докладах Комиссии ревизоров было выявлено растущее число проблем в том, что касается эффективности финансовых процедур и контроля, систем отчетности и связанных с этим административных областей, а также отмечена необходимость усиления этого контроля.

96. Генеральная Ассамблея выразила большую озабоченность в связи с этими проблемами и настоятельно призвала Комиссию ревизоров и ККАБВ больше уделять внимания внутреннему контролю. В ответ на эти запросы Секретариат представил несколько докладов. В резолюциях Ассамблеи за последние три года неоднократно содержался призыв к принятию мер в отношении:

- более широкого охвата ревизией и принятия дальнейших мер в связи с рекомендациями по результатам ревизии,
- сообщений на конфиденциальной основе о ненадлежащем использовании ресурсов,
- строгого инвентарного учета,
- более эффективного контроля за выплатой надбавок и пособий,

- строгого соблюдения положений и правил в вопросе непогашенных обязательств,
- злоупотреблений в связи с выплатами в счет возмещения подоходного налога,
- более транспарентной и эффективной с точки зрения затрат политики в области закупок,
- улучшения контроля за краткосрочным наймом,
- взыскания ненадлежащим образом использованных средств, и
- уголовного преследования лиц, совершающих подлог 84/.

97. Инспекторы отмечают, что на административно-финансовый контроль обращается огромное внимание, что, вероятно, вызвано главным образом систематическими и независимыми докладами о надзоре, подготавливаемыми Комиссией ревизоров. В других основных управленческих областях (представление отчетной документации о проведенной оценке, организационная перестройка, планирование программ и вопросы персонала) встречаются аналогичные проблемы (см. далее разделы I-L), однако они гораздо реже становятся объектом независимых проверок. ОИГ в 1988 году рекомендовала, чтобы ДАУ и Департамент по обслуживанию конференций, на которые вместе приходится почти половина регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, также стали объектом регулярных докладов, в которых изучались бы их эффективность, качество обслуживания и производительность. Генеральный секретарь отклонил эту рекомендацию, утверждая, что нынешняя отчетность Секретариата соответствует требованиям 85/. Инспекторы, однако, считают, что эта важнейшая область деятельности Секретариата и указанная рекомендация заслуживают того, чтобы вновь вернуться к этому вопросу.

98. Кроме того, инспекторы отмечают, что в последних резолюциях Ассамблеи содержался призыв к строгому соблюдению существующих финансовых правил и положений, к обеспечению того, чтобы расходы не превышали размера утвержденных ассигнований, и к обеспечению применения на практике предусмотренных дисциплинарных мер в целях упорядочения отчетности и укрепления бюджетной дисциплины 86/.

99. В то же время по этому фундаментальному вопросу в меморандуме, посланном Контролером в феврале 1993 года руководителям департаментов, отмечалось, что двухгодичный период 1990-1991 годов характеризовался "неприемлемым уровнем перерасходования средств". В нем отмечалось, что 1992 год был ненамного лучше, что проведенная недавно ревизия свидетельствовала о все более частых случаях перерасходования средств и что некоторые подразделения явно выходят за рамки размера утвержденных ассигнований. Контролер призвал к "активному сотрудничеству" с целью обеспечения более эффективного контроля за расходами, поскольку государства-члены "коллективно будут все меньше и меньше мириться с [такой] практикой" 87/. Инспекторы обращают внимание на то, что перерасход ассигнованных средств является очень серьезным нарушением, за которое, по крайней мере в некоторых странах-членах, полагаются строгие санкции. По их мнению, единственно приемлемым уровнем перерасходования средств руководителями программ Секретариата Организации Объединенных Наций является нулевой и следует очень твердо добиваться соблюдения этого принципа.

Ф. Подготовка руководящих кадров

100. При отсутствии сильных подразделений по надзору и совершенствованию управления любая организация должна в большей степени рассчитывать на то, что сами сотрудники окажутся хорошими руководителями. Однако в Секретариата Организации Объединенных Наций давно наблюдаются проблемы нехватки управленческих навыков. Уже в 1978 году ККАБВ с озабоченностью отмечал трудности налаживания внутри Организации подготовки руководящих кадров для "создания и поддержания управленческого климата" в Секретариате. В то же время Генеральный секретарь в 1986 году должен был еще раз говорить о необходимости совершенствования управления "на всех уровнях" и отмечать, что одна из главных его задач будет состоять в "обеспечении в будущем, чтобы "при найме и подготовке кадров первостепенное внимание уделялось административным навыкам" 88/.

101. Подготовка необходима для привития не только общих административных навыков, но и навыков, необходимых для осуществления программ. Наблюдатели постоянно отмечают проблемы, связанные с плохо разработанными программами, нечетко обозначенными целями и неудовлетворительными отчетами о внутренней оценке в рамках цикла планирования программ Организации Объединенных Наций. Эти проблемы в значительной степени вызваны тем, что руководители программ не получили должной подготовки, которая позволила бы им надлежащим образом справляться с этими обязанностями 89/. Аналогичным образом в докладе ОИГ от 1990 года о внебюджетных средствах отмечалось – и Генеральный секретарь с этим согласился, – что одна из основных проблем состоит в том, что руководители программ не знают правил и процедур принятия и использования внебюджетных средств, что ведет к неопределенности, путанице и отсутствию ясности в докладах относительно управления в этой области, которая в настоящее время является одним из важнейших источников финансирования программ Организации Объединенных Наций 90/.

102. За последние несколько лет учреждения системы Организации Объединенных Наций стали гораздо больше понимать важность и необходимость надлежащих программ подготовки руководящих кадров, как это указывается в одном из последних докладов Консультативного комитета по административным вопросам (ККАВ) 91/. В общесистемном докладе ОИГ об отчетности и надзоре будут рассмотрены последние инициативы. Тем временем Организация Объединенных Наций, наконец, начинает осуществление своих собственных программ.

103. В конце 1992 года Генеральный секретарь сообщил, что он будет осуществлять комплексный план развития навыков руководства и управления путем организации подготовки сотрудников на всех уровнях, включая подготовку кадров в области поддержания мира и развитие технических навыков. В докладе отмечается, что оценка всеми подразделениями их потребностей в подготовке на 1992–1993 годы показала, что существует серьезный разрыв между потребностями в подготовке почти 15 000 сотрудников и имеющимися для этого средствами. Например, приоритетной программой подготовки руководящих кадров – формированием навыков руководства – в 1991–1992 учебном году было охвачено лишь 120 человек, а с момента начала ее осуществления – лишь 550 сотрудников. В настоящее время затраты Организации Объединенных Наций на цели профессиональной и управленческой подготовки кадров составляют лишь 0,29 процента ее расходов на персонал, что гораздо ниже 2–3 процентов, затрачиваемых сопоставимыми учреждениями Организации Объединенных Наций и некоторыми правительствами 92/.

104. Генеральная Ассамблея одобрила предложения Генерального секретаря в отношении подготовки кадров 93/. Правительство Японии выделило 1,4 млн. долл. США на покрытие первоначальных расходов, а в бюджете по программам на 1994–1995 годы на нужды подготовки руководящих кадров испрашиваются 1,9 млн. долл. США. Между концом 1993 года и

серединой 1994 года одной из фирм-консультантов будут разработаны и проведены семинары по вопросам управления для всех директоров Секретариата (около 300 человек). В октябре 1993 года в Нью-Йорке административным сотрудникам будет также предложена программа подготовки по кадровым и финансовым вопросам.

105. Как отмечается в докладе Генерального секретаря по вопросам подготовки кадров, подготовленном в 1992 году, без эффективного руководства и управления существует опасность непроизводительного использования организациями ценных людских и финансовых ресурсов. В нем также отмечается, что в "новую эпоху" программ Организации Объединенных Наций качество руководства и управления имеет решающее значение для того, чтобы оправдать возрастающие ожидания, выполнять новые обязанности и приобрести более функциональный характер, несмотря на серьезные финансовые проблемы 94/. Осуществление комплексного плана подготовки руководящих кадров является весьма позитивным шагом в направлении создания этого потенциала, однако оно начинается весьма поздно.

G. Меры по совершенствованию управления

106. Другим важным источником совершенствования управления в любой организации являются знания, понимание проблем сотрудниками, занимающимися руководством программами, и выдвигаемые ими идеи. Многие организации предприняли инициативы по экономии расходов, сокращению расходов, борьбе за качество, управлению только на высоком уровне и пр. Целью этих программ является использование творческого потенциала и здравого смысла сотрудников в целях систематического совершенствования деятельности и сокращения расходов и потерь.

107. Опять-таки деятельность Секретариата Организации Объединенных Наций в этой области носила ограниченный характер. В 1984 году Генеральный секретарь объявил о новой "Программе поощрения персонала" для содействия рационализации, совершенствованию работы и сокращению издержек в Секретариате. В докладе 1992 года о ходе работы отмечалось, что эта программа осуществлялась в весьма скромном объеме и сводилась к получению лишь около 40 предложений в год примерно от 15 000 сотрудников, из которых в год принимались лишь три-четыре предложения и при этом не все в конечном счете осуществлялись. В докладе рекомендовалось придать этой программе более широкий охват, расширить ее поддержку и предать ее большей гласности, ввести новые процедуры, учредить более значительные премии и, может быть, предусмотреть ежегодное представление доклада Генеральным секретарем ККАБВ и Пятому комитету для укрепления этой программы и содействия осуществлению ценных предложений 95/.

108. В начале 1993 года в бюллетене Секретариата сообщалось о небольшом экспериментальном проекте, начатом внешними консультантами, целью которого являлось оказание помощи сотрудникам Сектора дипломатической почты в анализе их процессов, задач, целей их работы и потребностей пользователей, а также предложение и внедрение новшеств для улучшения их производительности труда. Ожидается, что аналогичные проекты будут осуществлены при содействии КУС в любом другом подразделении ДАУ, которое изъявит соответствующее желание 96/.

109. Генеральная Ассамблея продемонстрировала свою озабоченность в связи с огромными неиспользованными резервами в этой области, когда она в конце 1992 года призвала Генерального секретаря "совместно с Комиссией по международной гражданской службе предусмотреть соответствующие меры по развитию стимулирования сотрудников, с тем чтобы обеспечить более творческий подход к делу и повышение производительности" 97/. По мнению инспекторов, указанные выше два направления действий могли бы быть полезными в случае их активизации, но являются лишь небольшой частью того, что могло бы быть сделано для создания во всем

Секретариате здорового и новаторского климата в вопросах управления. Хорошим дальнейшим шагом могло бы быть возвращение к так и не осуществленному предложению Генерального секретаря от 1984 года о том, чтобы содействовать превращению совершенствования управления в приоритетное направление деятельности путем представления на регулярной основе соответствующих докладов Генеральной Ассамблее 98/.

Н. Внешние консультанты по вопросам управления

110. На возможность проведения внешних обзоров результатов работы Секретариата часто указывалось. В 1984 году КПК указал, что ограниченные углубленные оценки, проводимые Секретариатом, можно дополнить оценками программ, проводимыми правительствами, и в 1992 году вновь высказался за привлечение к проведению оценки независимых внешних экспертов. В "Руководстве по проведению оценки", изданном Секретариатом в 1986 году, говорится, что межправительственные органы могут проводить оценочные исследования собственными силами или поручать это экспертам со стороны. И, как отмечалось в докладе ОИГ за 1985 год об общесистемной оценке, в последние годы более трети организаций системы провели те или иные оценочные исследования с привлечением специалистов со стороны 99/.

111. В докладе за 1984 год о докладах Секретариата, представляемых ЭКОСОС, ОИГ отметила, что недостатки в отчетности указывают на необходимость привлечения внешних экспертов для дополнения усилий Секретариата. ОИГ рекомендовала нанять консультантов для КПК в целях рассмотрения координационных или программных проблем и представления соответствующих докладов или создать для КПК постоянный секретариат наподобие секретариата ККАБВ 100/.

112. Генеральный секретарь с этим решительно не согласился. Он высказал ряд возражений процедурного характера, заявив, однако, что будет принимать меры в ответ на запросы Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС о выделении конкретных консультантов на первоочередной основе 101/. КПК занял двоякую позицию по данному вопросу: несмотря на его предшествующий призыв к привлечению внешних экспертов к проведению оценок, "многие делегации" в 1985 году сочли рекомендации ОИГ "неприемлемыми", заявив, что, по возможности, независимые обзоры и заключения следует по-прежнему составлять силами сотрудников Секретариата 102/.

113. Однако в последние несколько лет положение существенно изменилось, по крайней мере в одной области. При осуществлении крупномасштабного проекта ИМИС Секретариат во многом полагался на внешних экспертов, несмотря на наличие в Секретариате крупного подразделения по компьютерным системам 103/. В последние два года Генеральный секретарь задействовал также ряд внешних консультантов, часто работающих "ради общего дела" для решения важных вопросов, связанных с реорганизацией и совершенствованием системы управления в Секретариате. Инспекторы поддерживают этот процесс укрепления и расширения идей и инициатив в сфере управления, направленный на то, чтобы использовать все лучшее, что могут дать различные модели, различный опыт и различные теоретические направления. Однако руководящие органы и государства-члены, к сожалению, не видят ни результатов работы, ни докладов этих консультантов. Поэтому они не получают пользы от опыта и новых взглядов, которые могли бы стимулировать и наполнить новым содержанием их собственные директивные функции и дискуссии по вопросам управления.

114. Инспекторы по-прежнему считают, что Генеральная Ассамблея и ЭКОСОС должны иметь возможности привлекать независимых консультантов по вопросам управления для подготовки по крайней мере нескольких обзоров и докладов по приоритетным темам, как это делают другие организации системы, помимо использования таких консультантов собственно Генеральным секретарем и в дополнение к нынешним усилиям по проведению внешних обзоров. В своем

годовом докладе за 1991 год ОИГ указала, например, что выделенные государствами-членами консультанты или эксперты могли бы помочь ОИГ расширить свои возможности в плане совершенствования углубленных оценок управленческих и бюджетных вопросов, проводимых по просьбе Генеральной Ассамблеи 104/. Такие специалисты, работающие с ОИГ и другими внешними органами по надзору или непосредственно в руководящих органах, могли бы стать еще одним важным дополнением к крайне ограниченным ресурсам, задействуемым для осуществления надзора в рамках Секретариата.

I. Другие оценочные доклады

115. Необходимо остановиться на четырех других основных управленческих процессах в рамках Секретариата, поскольку их общая слабость и неопределенность существенно затрудняют усилия, направленные на укрепление подотчетности, надзора, совершенствования управления и механизмов внутреннего контроля, о чем говорилось в предыдущих разделах. Этими областями являются подготовка других оценочных докладов, структурная реорганизация, процесс планирования программ и составления бюджета по ним и личная ответственность.

116. В докладе ОИГ за 1984 год о докладах, представляемых ЭКОСОС, говорилось о давно начавшемся "кризисе" роли и функционирования ЭКОСОС и объяснялось это во многом техническими трудностями, а также недоразумениями и срывами в отношениях между Секретариатом и межправительственными органами. Проблема была отчасти вызвана валом документов: 108 докладов и 4000 страниц одной лишь предсессионной документации в 1983 году. Эта документация была не только слишком объемной, но и публиковалась с большими опозданиями, охватывала довольно широкий круг вопросов, часто не содержала резюме, носила чисто информативный характер и не содержала рекомендаций. ОИГ пришла к выводу о том, что такая ситуация существенно затрудняет работу ЭКОСОС и его вспомогательных органов в области разработки политики, координации, планирования и составления программ и требует принятия срочных мер для исправления положения 105/.

117. Генеральный секретарь согласился с тем, что слишком многие документы Секретариата носят не аналитический, а больше описательный характер, в них не всегда точно определяются ключевые вопросы политики и зачастую в них отсутствуют рекомендации в отношении политики, которые могли бы быть рассмотрены руководящими органами. Он отметил также, что при подготовке своих докладов Секретариат, как правило, проявляет осторожность, отражая в них принятые точки зрения, а межправительственные органы, несмотря на отсутствие новых событий, слишком часто запрашивают повторяющиеся доклады взамен попыток достижения компромисса, уступок и согласия между членами. Он поддержал выводы ОИГ и заявил, что усилия будут и впредь направляться на обеспечение менее описательного и более аналитического характера документации, освещение ключевых вопросов политики и выработку рекомендаций, а также на подготовку более сжатых и сводных докладов 106/.

118. К сожалению, качество общих "оценочных" докладов, по-видимому, меняется медленно, а то и вообще не меняется. Наглядной иллюстрацией двух типов докладов явился "окончательный доклад" Генерального секретаря за 1989 год об осуществлении рекомендаций экспертов Группы 18. Хотя в доклад были "включены все мероприятия" и в нем был "освещен достигнутый прогресс", он оставался чисто информативным докладом и был дополнен в 1990 году чисто аналитическим докладом, который соответствовал конкретной структуре, установленной Генеральной Ассамблеей 107/. Некоторые другие доклады Секретариата, подготовленные в последнее время, носят более четкий и аналитический характер, чем прежде, однако слишком большое число докладов по-прежнему изобилует формулировками типа "с одной стороны ... с другой стороны", "вопрос очень сложный", "другим не удалось сделать это", "можно попробовать сделать то", "будем держать вопрос под пристальным контролем".

119. Доклады, которые номинально значатся как доклады Генерального секретаря или Секретариата, фактически готовятся анонимными авторами, опыт и квалификация которых, будучи, как следует надеяться, значительным и высокой, не указываются. В докладах обычно не дается разъяснений насчет сферы охвата или использованной методологии и не содержится четкого перечисления и краткого изложения предыдущих докладов по данному вопросу (при этом часто создается впечатление, что они во многом повторяют содержание старых докладов без соответствующих на то указаний). Вместо того, чтобы очерчивать конкретные проблемы, они приукрашивают положение, а резюме, анализ вариантов и четкие выводы и рекомендации по-прежнему отсутствуют. Поэтому столь огромное количество "оценочных" докладов серьезно препятствует подотчетности и надзору в Организации Объединенных Наций. Дефицитные кадровые ресурсы привлекаются к подготовке докладов, содержащих скорее тривиальную, нежели полезную информацию, каналы отчетности оказываются забытыми документами, не имеющими большого значения, а высшее руководство и руководящие органы лишаются полноценной информации, необходимой им для принятия эффективных программных решений.

Ж. Структурная реорганизация

120. Неупорядоченный рост и громоздкость Секретариата Организации Объединенных Наций стали причиной предпринимавшихся на протяжении многих лет настойчивых попыток реорганизации, в том числе серьезных попыток, которые предпринимались в 1953, 1961, 1966, 1969, 1975, 1982, 1986 и 1992 годах. Эти реформы, также как и усилия экспертов Группы 18, в большинстве своем были направлены на обеспечение более четких структур подчинения, ответственности, подотчетности и связи, совершенствование координации и недопущение дублирования работы 108/.

121. В последнее время реорганизационные мероприятия стали накладываться друг на друга. В статье, опубликованной в марте 1992 года в журнале "Хроника ООН", покидающий свой пост Генеральный секретарь в ряду реорганизационных усилий упомянул "кропотливый процесс анализа учреждениями своей деятельности" и рационализацию работы, благодаря чему произошло "оживление деятельности" Организации Объединенных Наций. Однако в следующей же статье сообщалось о плане, который разработали 22 страны (и который впоследствии стал претворяться в жизнь в 1992 году) в целях реорганизации "громоздкого" управленческого звена Секретариата и "специальных" операций 109/.

122. В марте 1993 года Генеральный секретарь представил Генеральной Ассамблее доклад о бюджетных и программных последствиях второго этапа его усилий по структурной реорганизации Секретариата, которая началась в декабре 1992 года. Эти усилия включали создание новых департаментов, перевод подразделений в другие места службы, передачу должностей и перераспределение ресурсов на двухгодичный период 1992-1993 годов 110/. Генеральная Ассамблея в целом поддержала его предложения и призвала к проведению обзора работы других подразделений во всем мире. Однако она также просила его представить Ассамблее на ее следующей сессии "подробную и четкую информацию о всех расходах и экономии", обусловленных осуществлением первых двух этапов реорганизационных мероприятий 111/.

123. Генеральная Ассамблея конкретно предложила Генеральному секретарю в контексте усилий по повышению эффективности добиться "максимально эффективного использования ресурсов и полной ответственности и подотчетности руководителей программ". Кроме того, она вновь подтвердила свою просьбу, с которой она обратилась к Генеральному секретарю в декабре 1992 года, создать систему ответственности и подотчетности руководителей программ и представить доклад по этому вопросу Ассамблее на ее сорок восьмой сессии 112/.

124. Инспекторы полностью признают важность и необходимость реорганизации в целях повышения эффективности Секретариата, а также prerogative Генерального секретаря в этой области. Однако они отмечают также высказываемые опасения и такие признаки возможного выхода нынешнего процесса из-под контроля, как отсутствие в течение последних двух лет организационных схем Секретариата, телефонных книг и официальных списков сотрудников, а также значительные изменения, произведенные в штатных расписаниях Секретариата в результате перераспределения должностей, и их до сих пор продолжающаяся корректировка.

125. Если ситуация стабилизируется скоро, то подотчетность и надзор вполне могут быть укреплены. Однако быстрая и непрерывная реорганизация может усилить неразбериху и внести путаницу в разделение обязанностей. Реорганизация позволяет руководителям "начать с нуля", когда новые результаты работы не с чем сравнивать, и заставляет людей заново налаживать сложные официальные (и неофициальные) механизмы отчетности и функциональные взаимоотношения. Хуже всего то, что она может стать самоцелью, позволяя фактически избегать подотчетности в условиях неразберихи, вызванной бесконечными организационными перестановками.

К. Планирование программ и составление бюджета по программам

126. В настоящее время процессы планирования программ и составления бюджета по программам в Организации Объединенных Наций также не могут служить эффективными рамками для подлежащей подотчетности и надзора. В Положениях и правилах среднесрочный план называется "главным директивным документом Организации Объединенных Наций" 113/. Однако в 1990 году ККАБВ заявил, что предстоит еще многое сделать для того, чтобы этот план был действительно полезным для государств-членов и Секретариата, и отметил, что оценка включена в этот процесс не в полной мере, а доклады о выполнении программ также оказываются практически бесполезными 114/.

127. В 1993 году Генеральный секретарь созвал технический семинар экспертов для оказания Секретариату помощи в разработке нового формата и подхода к планированию программ. Эксперты пришли к выводу о том, что, как неоднократно утверждала ОИГ в своих докладах в течение последних 15 лет (см. обсуждение этого вопроса в главе III.B. и C.), "на рассмотрение планов и бюджетов тратится гораздо больше времени, чем на их осуществление и оценку" и что "этот дисбаланс необходимо исправить". К сожалению, в докладе Генерального секретаря, подготовленном по итогам этого семинара, не предлагалось внести каких-либо заметных изменений в действующий программный цикл в целях устранения нынешних серьезных недостатков в области контроля и оценки 115/.

128. Кроме того, как отмечалось в общесистемном докладе ОИГ о составлении бюджета в 1989 году, бюджеты по программам служат для организаций инструментом программного и финансового контроля в период исполнения 116/. Однако в 1983 году должностные лица Секретариата объяснили факт слишком позднего представления бюджета по программам в том году сложностью его структуры и начали растянувшийся на многие годы поиск новых бюджетных процессов, процедур и форматов 117/. С тех пор был достигнут определенный прогресс, однако процесс составления бюджета остается чрезвычайно сложным. Необходим более упрощенный процесс и полное переосмысление концепции бюджета, для того чтобы бюджет служил инструментом политики, чем ему собственно и надлежит быть.

129. Инспекторы отмечают два аспекта составления бюджетов по программам, которые имеют самое непосредственное отношение к подотчетности. Во-первых, ККАБВ и КПК уже давно указывали на то, что разделение программных и финансовых данных не позволяет государствам-членам сопоставлять затраты и результаты и определять, не зря ли потрачены их деньги. В

1986 году эксперты из Группы 18 пришли к выводу о том, что бюджет по программам по-прежнему является всего лишь "финансовой компиляцией", и ОИГ заключила, что финансовая отчетность по-прежнему занимает основное место в докладах о выполнении программ, особенно в условиях отсутствия подробных данных о расходах по программам. В 1988 году ОИГ рекомендовала уделить "первоочередное внимание" созданию компьютеризированной системы управления, которая содержала бы комплексную информацию о выполнении программ и финансовой деятельности для эффективного принятия решений по программам 118/.

130. В ответ на это Генеральный секретарь заявил, что этот вопрос "уже в течение определенного времени" находится в поле зрения Генеральной Ассамблеи. Он заявил, что вопрос об усилиях, направленных на то, чтобы наконец объединить информацию о выполнении программ и финансовой деятельности, можно рассмотреть после того, как будет реализован на практике проект ИМИС 119/. Однако поскольку реализация проекта ИМИС продвигается медленно, эта крайне необходимая реформа в области информации откладывается на все более поздний срок.

131. На протяжении ряда лет ОИГ также представляла доклады о процедурах и перспективах развития систем определения расходов, оценке потребностей в персонале, анализе рабочей загрузки, ограниченных по времени целях, программах работы и показателях достигнутых результатов 120/. В конце 70-х годов был достигнут определенный прогресс на межучрежденческой основе в таких областях, как письменный перевод и другие виды конференционного обслуживания 121/, и по просьбе Генеральной Ассамблеи Секретариат представил ККАБВ в 1990 году обновленный доклад о нормах рабочей загрузки 122/.

132. Однако в других областях, таких, как административная деятельность, Секретариат крайне медленно разрабатывает нормы и данные, касающиеся рабочей загрузки 123/. В 1988 году Генеральная Ассамблея настоятельно призвала Генерального секретаря должным образом учесть анализ рабочей загрузки в ходе реорганизационных мероприятий, и в 1990 году она вновь "поддержала намерение Секретариата разработать методы управления и анализа объема работы" 124/. Хотя в исследовании Секретариата за 1991 год перечисляются трудности, встречающиеся в этой области, в нем говорится о необходимости проведения экспериментального исследования по вопросу об анализе и нормах рабочей загрузки в административной области 125/. В 1992 году Ассамблея гораздо решительнее заявила о том, что "нормативы рабочей нагрузки и другие методы управления, имеющие исключительно важное значение" для определения потребностей в ресурсах, по-прежнему не используются и должны быть разработаны для использования в контексте бюджета по программам на 1994-1995 годы и на последующий период 126/.

L. Личная ответственность

133. Последним по порядку, но далеко не последним по значению среди основных управленческих факторов, лежащих в основе процедур отчетности и надзора, является личная ответственность руководителей и персонала за результаты своей работы. Важнейшим аспектом, несомненно, является процесс служебной аттестации. Комиссия по международной гражданской службе (КМГС) недавно подготовила доклады, посвященные как многолетним обсуждениям трудностей, с которыми связана разработка эффективных систем служебной аттестации, так и недавним инициативам, предпринятым различными учреждениями системы Организации Объединенных Наций 127/.

134. Процедуры служебной аттестации в Секретариате Организации Объединенных Наций уже многие годы подвергаются острой критике. Эксперты Группы 18 в 1986 году рекомендовали Генеральному секретарю включать в свои годовые доклады по кадровым вопросам раздел, касающийся оценки деятельности сотрудников и их продвижения по службе 128/. В 1990 году

Генеральный секретарь сообщил, что рекомендация выполняется посредством создания новой системы служебной аттестации, которая будет включать цифровые рейтинги, позволяющие проводить прямое сопоставление рейтингов сотрудников, и что она будет внедрена в 1991 году 129/. Однако должностные лица УЛР сообщили инспекторам о том, что они только сейчас обсуждают предложения о создании новой системы с представителями персонала и надеются опробовать ее в течение 1994 года.

135. Поэтому продолжают высказываться критические замечания о том, что в Секретариате работает слишком много ненужных сотрудников, делающих слишком мало работы, и слишком мало хороших сотрудников, загруженных сверх меры. При нынешней системе служебной аттестации положительные оценки получают почти все сотрудники (90 процентов), что делает Организацию неспособной вознаграждать за отличную работу и применять меры к неудовлетворительно работающим сотрудникам. Поэтому разработке новой системы должно придаваться "первостепенное значение". В докладе КМГС за 1993 год указывалось, что, хотя большинство существующих в настоящее время в рамках системы Организации Объединенных Наций процедур служебной аттестации основано на оценке выполнения заданий/конечных результатов работы (т.е. достижений и результатов) или преобразуется в этом направлении, Организация Объединенных Наций придерживается системы, основанной на оценке личных качеств/профессионализма (т.е. "надежности", "ораторских способностей", "компетентности") 130/. Кроме того, нынешняя система Секретариата не предусматривает проведения служебной аттестации для старших директоров и руководящих должностных лиц Секретариата (уровень Д-2 и выше).

136. Генеральная Ассамблея по-прежнему весьма обеспокоена. В апреле 1993 года она призвала Генерального секретаря "безотлагательно провести в консультации с КМГС всесторонний обзор системы служебной аттестации" с целью превратить ее в "эффективную систему точной оценки служебной деятельности сотрудников и повышения их ответственности". Она также просила его обеспечить эффективное применение положений о персонале, касающихся прекращения службы, к тем сотрудникам, результаты работы которых постоянно оцениваются в рамках служебной аттестации как низкие 131/.

137. Группа 18 также подчеркивала важность четких, последовательных и понятных правил, касающихся поведения сотрудников 132/, и Секретариат попытался разработать упрощенное руководство, в большей мере пригодное для использования 133/. Однако должностные лица УЛР заявили, что в настоящее время им не хватает ресурсов для завершения этой работы. Инспекторы считают, что четкое и полное руководство крайне необходимо для обеспечения ответственности персонала за свое поведение. В этой связи следует напомнить, что действующий кодекс поведения персонала, будучи вполне разумным и полезным, был издан в 1954 году 134/. Переизданный Генеральным секретарем в 1982 году с целью "служить персоналу руководством в его повседневной работе" 135/, этот кодекс так и ни разу не обновлялся. УЛР недавно подготовило рекомендации по таким вопросам, как равное отношение к мужчинам и женщинам, сексуальные домогательства и помощь в случае злоупотребления наркотиками или алкоголем. Однако инспекторы считают, что по прошествии 40 лет давно настало время выпустить всеобъемлющее обновленное руководство по нормам поведения персонала, которое охватывало бы не только упомянутые выше вопросы, но и такие недавно возникшие проблемы, как:

- дискриминация по причине возраста или расовой принадлежности;
- вопросы конфиденциальности в эпоху развития компьютерных систем; и
- раскрытие финансовой информации и коллизия интересов.

138. Первостепенное значение среди всех прочих кадровых вопросов имеет эффективность набора и размещения административных и управленческих кадров. В начале 1993 года Генеральная Ассамблея вновь подтвердила в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, что при проведении кадровой политики и определении условий службы следует руководствоваться, главным образом, необходимостью обеспечить "самый высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности", при уделении должного внимания подбору персонала на возможно более широкой географической основе 136/. Представляя инспекторам свои замечания по данному исследованию ОИГ, одно из подразделений Организации Объединенных Наций выразило эту мысль следующим образом:

"Жизненно важно улучшить управление Организацией. ... Хотя Генеральная Ассамблея в настоящее время действительно озабочена вопросами подотчетности и надзора, ... решением является ... уделение основного внимания в процессе набора и размещения кадров оптимальному сочетанию интеллектуальных и административных способностей".

V. КРАТКАЯ ОЦЕНКА НЫНЕШНЕГО ПОЛОЖЕНИЯ ДЕЛ В ОБЛАСТИ ПОДОТЧЕТНОСТИ И НАДЗОРА

139. Растущая озабоченность и критические замечания, высказываемые в адрес учетных и надзорных подразделений и механизмов в рамках Секретариата, ясно свидетельствуют о "кризисе доверия" среди руководящих органов и внешних наблюдателей и даже в определенной степени среди руководителей Секретариата. Недовольство высказывается уже не первый год, однако еще никогда не поступало такого количества острых критических замечаний из столь многочисленных компетентных источников, как сегодня. Создание в сентябре 1993 года нового Управления по инспекциям и расследованиям является весьма позитивным шагом, однако усилия Секретариата в области обеспечения подотчетности и надзора по-прежнему требуют принятия срочных и далеко идущих мер по исправлению положения.

140. Суммируя все вышесказанное, можно сказать, что четыре основных подразделения по надзору, входящих в настоящее время в состав нового Управления, пытаются решить проблемы, связанные со значительной нехваткой штатных сотрудников, неэффективным распределением ресурсов и ограниченными сферами компетенции. Однако, несмотря на настойчивые усилия, предпринимаемые в течение десяти с лишним лет, эти подразделения не достигли прогресса:

- функция внутренней ревизии вновь нуждается в "срочном укреплении";
- в области внутренней оценки, по общему признанию, "не все ладно";
- контролеры выдают лишь груды ни к чему не обязывающих цифр; и
- усилия консультантов по вопросам управления далеко не соответствуют намеченным целям.

141. Не намного лучше обстоит дело и с различными другими процедурами подотчетности, контроля и надзора в рамках Секретариата:

- инспекционная работа на местах почти не затрагивает оперативные подразделения;
- расследования случаев мошенничества и злоупотреблений проводятся слишком редко и слишком поздно;
- создание "горячих" линий связи считается слишком хлопотным занятием;
- вся работа над информационными системами объединена в рамках одного большого проекта;
- дисциплина финансового контроля сомнительна во многих областях;
- подготовка управленческих кадров начнется, но с большим опозданием;
- потенциал в области совершенствования управления едва используется;
- многие другие "оценочные доклады" часто содержат мало нового;
- консультанты по вопросам управления задействованы для внутреннего использования;

- реорганизационные мероприятия наряду с упорядочением создают неразбериху;
- необходимые инструменты программирования не были разработаны, как это ожидалось; и
- эффективная система личной ответственности отсутствует.

142. Эти проблемы, по-видимому, вызваны несколькими основными причинами. Первая причина – недостаточная последовательность. Основная рекомендация, сделанная в докладе ОИГ за 1985 год об общесистемной оценке, заключалась в том, что каждой организации следует принять меры к созданию интегрированной, оперативной и ориентированной на результаты системы информации и обеспечению процесса развития управления в целях непрерывного и систематического совершенствования организационной работы 137/.

143. Однако в программе административного руководства и управления среднесрочного плана Секретариата на 1992–1997 годы особо выделяется лишь аспект внутренней ревизии и не обсуждаются перспективы в области надзора, контроля и совершенствования и развития управления в их увязке 138/. Подразделения по надзору сообщили, что в процессе своей работы они, по возможности, консультируются друг с другом в официальном и неофициальном порядке. Однако фактическое положение дел ясно свидетельствует о том, что работа этих небольших подразделений, замкнутых в определенной мере в своих собственных областях, представляет собой процесс "частичной оптимизации", который не только оставляет многие сферы не охваченными, но и ослабляется из-за неопределенности общей конечной цели и неясности приоритетов в области подотчетности и надзора.

144. Второй крупной проблемой является недостаточная транспарентность и открытость. Информацию об основных подразделениях по надзору, за исключением ОВР, приходится искать как иголку в стоге сена в объемистом разделе бюджета по программам Организации Объединенных Наций, посвященном администрации и управлению 139/, и эти подразделения фактически "невидимы" для посторонних наблюдателей. Практически полное отсутствие какой-либо отчетности за пределами Секретариата, конечно же, лишь усугубляет эту проблему отсутствия информации о работе этих подразделений. ОВР вообще не готовит отчетность для внешних пользователей. ГЦО готовит, как правило, один углубленный доклад в год, а также доклад о ходе оценки, носящий весьма общий характер. ГЦК сообщает одни лишь цифры, да и то раз в два года.

145. На протяжении ряда лет Генеральный секретарь представлял Пятому комитету Генеральной Ассамблеи и ККАБВ весьма информативные доклады о проектах и достижениях АУС в области совершенствования управления 140/. Однако практика представления этих докладов постепенно прекратилась в 80-е годы, и в настоящее время КУС не готовит отчетность для внешних пользователей. Среди прочих процессов единственным светлым пятном является подготовка новых годовых докладов о внедрении новой техники, хотя сейчас, наконец, предлагается регулярно готовить отчетность для внешних пользователей и по ряду других управленческих областей.

146. Третьей основной проблемой является отсутствие показателей эффективности надзора. Первым важным показателем является показатель "выполнения", то есть количество рекомендаций, сделанных подразделением по надзору, и информация о том, приняты ли они, отклонены или находятся в стадии рассмотрения. Следующим шагом является систематический контроль за последующим выполнением рекомендаций, позволяющий определить, были ли фактически выполнены эти принятые рекомендации и каковы результаты. Другими важными показателями эффективности являются достигнутая экономия средств и существенное улучшение обслуживания или внедрение новых методов 141/.

147. На сегодняшний день четыре основных подразделения по надзору имеют довольно невысокие показатели своей эффективности и добились скромных успехов. ГЦК вообще не выносит рекомендаций. Хотя старая АУС проводила в прошлом весьма активную и транспарентную работу в области контроля за последующим выполнением рекомендаций 142/, КУС в настоящее время не имеет данных о последующих мерах, принимаемых во исполнение ее рекомендаций. Данные ГЦО о проводимых ее углубленных оценках свидетельствуют о том, что КПК лишь "принимает к сведению" примерно половину ее рекомендаций и что выполненными считаются около 77 процентов утвержденных КПК рекомендаций 143/. Статистические данные ОВР показывают, что около 72 процентов вынесенных им в период 1989-1992 годов рекомендаций (4896 из 6832) больше не требуют принятия мер. Неполные статистические данные за период с 1990 по середину 1993 года показывают, что ОВР рекомендовал также добиться экономии средств в размере около 54 млн. долл. США, однако фактически было сэкономлено всего лишь около 17 млн. долл. США (31 процент).

148. Четвертой крупной проблемой, вновь упоминаемой здесь из-за ее обострения в связи с отмеченной выше отрывочностью, отсутствием транспарентности и недостатком данных о выполнении рекомендаций, является независимость. Поскольку все подразделения и функции объединены в рамках ДАУ, отсутствует надлежащая система перекрестного контроля. Кроме того, в главе IV.C уже упоминалось о неприятии Секретариатом идеи создания "горячей" линии связи, поскольку, по его мнению, он не может обеспечить защиту лиц, от которых поступают "сигналы". Секретариату пришлось также выпустить в 1989 году инструкцию, предупреждающую о том, что организация в будущем не будет мириться с угрозами и/или актами насилия в отношении сотрудников, находящихся при исполнении служебных обязанностей, особенно членов консультативных органов, подотчетных Генеральному секретарю 144/. Кроме того, инспекторам известны случаи, когда сотрудникам органов по надзору в связи с выполнением ими своих должностных функций угрожали недобровольным переводом в места с тяжелыми условиями службы. Эти случаи указывают на то, что обеспечение и сохранение "независимости надзора" в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций не просто тема для концептуальных обсуждений. По сути, независимость является одним из основополагающих элементов надзора, над которым, по крайней мере частично, нависла угроза. Как заявила Генеральная Ассамблея, независимость необходимо в срочном порядке укрепить и защищать.

149. Самое главное, Секретариат Организации Объединенных Наций и межправительственные органы, по-видимому, оказались замкнутыми в жестких управленческих рамках, которые препятствуют существенным сдвигам к лучшему в системах управления и в области надзора. Генеральная Ассамблея высказывает серьезную обеспокоенность. Секретариат готовит доклады, которые лишь отчасти объясняют сложившуюся ситуацию. Ассамблея в общих выражениях призывает к дальнейшему совершенствованию управления. Внимание затем постепенно ослабевает до нового всплеска призывов к принятию неотложных мер.

150. В ответ на доводы о том, что другие международные организации, в том числе специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций, достигли обнадеживающих успехов в области внедрения новых инициатив и систем в области управления, надзора и подотчетности, некоторые должностные лица Секретариата часто утверждают, что Секретариат Организации Объединенных Наций - "особый" и "отличный от других" орган в силу сложности своей структуры, всеобъемлющего характера задач и, прежде всего, тонких политических нюансов, пронизывающих всю его деятельность. Поэтому, по их мнению, нельзя надеяться на успешное внедрение и функционирование в рамках Секретариата эффективных методов управления, используемых в других организациях.

151. К сожалению, такой аргумент почти что равносителен утверждению о том, что Секретариат Организации Объединенных Наций "неуправляем" и/или что его руководство неспособно преодолеть

неизбежные препятствия и обеспечить высокое качество управления. Вместе с тем во всех общественных организациях решаются сложные задачи и проводятся сложные операции, существует многовариантность возможных видов деятельности и имеется множество конкурирующих политических групп и заинтересованных сторон. Более того, все общественные организации должны быть транспарентными и в полной мере подотчетными за надлежащее использование выделенных в их распоряжение ресурсов и за качество и оперативность предоставляемых ими услуг.

152. Как свидетельствует создание нового Управления по инспекциям и расследованиям и как показано в нижеследующей главе, ответы типа "Секретарит – особый и отличный от других орган" или "работа идет своим чередом" больше не представляются приемлемыми для высшего руководства Секретариата, для тех многих людей, жизнь которых в буквальном смысле зависит от эффективного предоставления услуг Организацией Объединенных Наций, и для тех, кто обеспечивает Организацию значительными средствами в период острого дефицита ресурсов в мире. Прошедшие годы характеризовались инертностью и осуществлением надзорной деятельности "с минимальными затратами". Сегодня государствам-членам и высшему руководству необходимо принять решительные меры по внедрению механизмов подотчетности и надзора, которые обладали бы достаточными средствами и возможностями для обеспечения более открытой самооценки, принятия мер по исправлению положения и осуществления конструктивных инициатив в сфере управления в рамках всего Секретариата Организации Объединенных Наций.

VI. ПРЕИМУЩЕСТВА СОЗДАНИЯ ЕДИНОГО СВОДНОГО ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ПО НАДЗОРУ

153. Обсуждение бюджетных вопросов в Пятом комитете в октябре 1991 года показало, что государства-члены так же не удовлетворены процессами проверки исполнения бюджета и работы Секретариата, как и в 1985 году (как это отмечается в начале главы III). Представители подвергли критике давно известные недостатки в методологии и форме представления бюджета по программам, неудовлетворительную процедуру оценки объема работы и тот факт, что обзор хода осуществления программ со стороны межправительственных органов не проводится. Им сообщили, что вызвавшая множество критических замечаний форма представления отчетов о ходе осуществления программ уже не используется. Различные делегации также выразили озабоченность по поводу неэффективности, административных злоупотреблений, расточительства и потери средств, которые были обнаружены внешними ревизорами, и высказали сомнения в отношении того, что существующие механизмы финансового контроля и внутренней ревизии могут обнаружить нарушения на начальной стадии 145/.

154. Истекшие два года ознаменовались обострением мировой экономической ситуации, а также хаотическими изменениями и нестабильностью. Все виды общественных организаций обязаны доказать своим гражданам, клиентам и налогоплательщикам, что их деятельность не устарела, полезна и эффективна и может фактически осуществляться с гораздо большей ответственностью, тщательностью и эффективностью. Эта утрата авторитета и являющиеся ее следствием требования о гарантиях повышения качества работы и непрерывного совершенствования управления касается и Организации Объединенных Наций.

155. Эти общие проблемы и требования подчеркивались в ходе недавних обсуждений и в докладах Организации Объединенных Наций.

а) Генеральный секретарь, выступая в Пятом комитете в ноябре 1992 года, заявил, что, хотя задачи Организации становятся все сложнее, она действует довольно медленно. Он призвал к совершенствованию работы путем логичной организации, гармоничной децентрализации, комплексного подхода ко всем взаимосвязанным вопросам управления и принятия мер для

обеспечения того, чтобы персонал на всех уровнях отвечал за выполняемую им работу, выполнял свои профессиональные задачи, развивал новое мышление и новые методы работы 146/.

b) В докладе консультативной группы о будущем финансировании Организации Объединенных Наций в начале 1993 года отмечались многие сложные проблемы, которые должны быть решены для обеспечения стабильного и предсказуемого финансирования всех многочисленных программ Организации Объединенных Наций. В докладе указывалось, что "поддержка улучшенного финансирования будет зависеть от наличия четкого представления о том, что средства используются экономно и расходуются эффективно" 147/.

c) Представители персонала в апреле 1993 года напомнили административным руководителям учреждений системы Организации Объединенных Наций, что изменения неизбежно вызовут неуверенность, будут дорого стоить и должны быть управляемыми и что они нарушают нормальный ход работы и поглощают много времени. Однако они заявили, что система нуждается в изменении, с тем чтобы быть в состоянии выполнить свою изменившуюся роль, и что практика управления, кадровая политика, набор персонала и продвижение по службе должны осуществляться на консультативной, транспарентной, рациональной, справедливой, недискриминационной основе, свободной от политических предубеждений 148/.

d) В докладе ОИГ за 1992 года, касающемся активизации оперативного сотрудничества с многосторонними финансовыми учреждениями (рекомендованным КПК вниманию других руководящих органов и административных руководителей организаций в мае 1993 года), отмечалось, что учреждения системы Организации Объединенных Наций должны повысить новаторский характер своих оперативных программ и способность реагировать на новые потребности, с тем чтобы они могли выжить в условиях усиления международной конкуренции. Ключевые факторы для улучшения оперативного сотрудничества включают выявление областей, в которых деятельность каждой организации наиболее эффективна, и сосредоточение внимания на этих областях, надежное осуществление и контроль за качеством посредством усовершенствованных систем надзора и контроля, а также регулярного обзора результатов для обеспечения отчетности 149/.

156. Новое подразделение по надзору, созданное в сентябре 1993 года, не является чудодейственным решением всех сложных, управленческих, географических, кадровых и политических проблем, которые характеризуют нынешние программы Организации Объединенных Наций. Однако инспектора полагают, что с созданием этого сводного подразделения по надзору, которое на начальном этапе объединит (в качестве абсолютного минимума) функции и кадровые ресурсы нынешних четырех небольших подразделений по надзору, подотчетных непосредственно Генеральному секретарю и участвующих в непрерывном диалоге с руководящими органами (как это указывается в следующей главе), будет связан ряд весьма существенных потенциальных преимуществ по сравнению с прошлыми неудовлетворительными процедурами надзора.

157. Независимость – свобода от контроля или внешнего влияния при планировании и проведении ревизий и исследований и представлении отчетов о них – является важнейшим элементом эффективного надзора. Единое подразделение по надзору, получившее четкие гарантии независимости и подотчетное непосредственно Генеральному секретарю, обладало бы значительной фактической и предполагаемой независимостью и, тем самым, пользовалось бы авторитетом. Несколько небольших подразделений по надзору низкого уровня в рамках Департамента по вопросам администрации и управления в Секретариате обладают небольшой степенью зависимости из-за того, что они оценивают работу должностных лиц старшего звена, а также именно тех административных чиновников, которым они подотчетны.

158. Единое подразделение по надзору должно обладать большей степенью гибкости и оперативности. Новое единое подразделение не будет связано узкими мандатами и методами, будет свободно от дублирования, путаницы, столкновения интересов и не будет испытывать нехватку ресурсов, что мешало работе бывших небольших подразделений по надзору. Единое подразделение может гораздо проще переключить и объединить кадровые ресурсы для выполнения срочных приоритетных заданий в случае изменения обстоятельств, а также охватить крупные области (в первую очередь инспекции и расследования), которые бывшие подразделения по надзору практически не затрагивали. Новое подразделение должно также уделить гораздо больше внимания прямому надзору за осуществлением операций на местах, чем это делалось в рамках бывшей сильно централизованной системы.

159. Новое сводное подразделение по надзору должно способствовать значительному повышению прозрачности операций Организации Объединенных Наций. В отличие от практически несуществующей подотчетности бывших подразделений по надзору Секретариата руководящим органам важная задача нового подразделения должна состоять в ежегодной публикации доклада, содержащего резюме его работы, выводов и мнений в отношении управления, достигнутого прогресса и проблем в Секретариате.

160. Кроме того, новое подразделение должно значительно повысить степень выполнения. В вышеуказанном годовом докладе для руководящих органов следует не исходить из того, что бывшие небольшие подразделения принимали существенные коррективные меры, производили усовершенствования и достигали положительных результатов, а представлять конкретную регулярную отчетность о степени выполнения рекомендаций подразделения, достигнутой экономии, важных инициативах, с которыми выступили руководители программ, а также положительные примеры в Секретариате и другие последующие меры.

161. В новом подразделении можно значительно повысить уровень профессионализма. Набор в небольшие подразделения в Секретариате в настоящее время часто производится непродуманно, связан с наличием мест и личных контактов, а применительно к должностям, связанным с надзором, зависит от "знания Организации" и "умения хорошо составлять документы". В отличие от этого в едином подразделении по надзору в рамках единого процесса набора можно подобрать людей, имеющих наилучшие знания и опыт в области проведения ревизий, оценок и расследований; непрерывно увязывать задачи набора с изменяющимися потребностями работы; разработать гораздо более эффективную программу непрерывной профессиональной подготовки; и обеспечить гораздо более привлекательные возможности для продвижения по службе.

162. Весьма важное значение должен также иметь эффект масштаба. Новое подразделение будет не только выполнять функции единой службы по набору персонала и профессиональной подготовке, но и обеспечивать скоординированное планирование объема работы, профессиональное редактирование и подготовку докладов, документов и баз данных, обладать лучшими возможностями для укомплектования специальных миссий по расследованиям и не испытывать трудностей в связи с неизбежным, но вместе с тем нарушающим рабочий процесс отсутствием персонала на рабочих местах. Прошлые и нынешний анализы ОИГ показали, что небольшим подразделениям по надзору гораздо сложнее выполнять на систематической основе все указанные функции или даже некоторые из них.

163. Новое подразделение по надзору могло бы также обеспечить чрезвычайно необходимые наглядность и стимулы для устойчивого совершенствования управления в Секретариате Организации Объединенных Наций. Глава подразделения стал бы не только важным помощником Генерального секретаря в вопросах совершенствования управления, но и координатором, которому руководящие органы могли бы адресовать свои проблемы и мнения в отношении улучшения управления программами. Кроме того, новое подразделение явилось бы гораздо более признанным

контактным центром для профессиональных организаций по управлению и надзору, а также для глобальных инициатив, чем бывшие небольшие и, как правило, малозначимые подразделения Секретариата.

164. Наконец, новое подразделение должно быть в состоянии создать прочную основу отчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций, содействуя своей работой по обзору преодолению многих недостатков в отчетности, рассмотренных в предыдущих главах. Включив в свою работу вышеуказанные аспекты и методы, которые рассматриваются в следующей главе, новое подразделение, возможно, дополнит усилия Организации Объединенных Наций в области составления программ и управления систематически функционирующей, динамичной, профессиональной и транспарентной системой, как это часто рекомендовалось, однако никогда не обеспечивалось в прошлом.

VII. УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОТЧЕТНОСТИ И НАДЗОРА: ДИАПАЗОН ВОЗМОЖНОСТЕЙ

165. В предыдущих главах показаны слабости, присущие нынешним структурам, занимающимся вопросами отчетности и надзора. Четыре главных подразделения, занимающихся вопросами проведения ревизий, оценок, контроля и управления страдают от внутренних функциональных недостатков, раздробленности и распыления обязанностей. Другие процессы в области отчетности и контроля, как это показано в главе IV, нуждаются в тщательной переоценке и укреплении. Инспектора считают, что в этих условиях создание сводного подразделения по надзору является и целесообразным, и необходимым. Это можно сделать путем создания управления Организации Объединенных Наций по вопросам отчетности и надзора.

166. Инспектора признают, что конкретные аспекты функционирования и структуры такого управления могут иметь сильную политическую направленность и что в их отношении могут возникнуть вполне обоснованные различия в мнениях. Например, можно выдвинуть довод, что Устав Организации Объединенных Наций, назначив Генерального секретаря "главным административным должностным лицом Организации" (статья 97), четко возложил на него ответственность за представление государствам-членам отчетов о работе Организации. Эффективная практика управления обеспечила бы, чтобы Генеральный секретарь обладал всей полнотой власти над всем тем, за что он несет ответственность. Надзор за работой персонала и осуществлением тех программ и мероприятий, за которые он несет административную ответственность, является, соответственно, тем вопросом, по которому только он подотчетен государствам-членам. Разумеется, при осуществлении этой сложной обязанности ключевое значение имеет тщательный подбор и сохранение персонала Организации Объединенных Наций на основе принципа "высокого уровня работоспособности, компетентности и добросовестности" (пункт 3 статьи 101 Устава Организации Объединенных Наций).

167. С другой стороны, история управления работой Организации Объединенных Наций ее главным административным должностным лицом и его персоналом (как это вытекает из предыдущих глав) не внушает доверия к управленческим возможностям тех лиц, которых государства-члены неизменно избирали генеральными секретарями. Совершенно верно, что нынешний Генеральный секретарь взял на себя обязательство провести реформы и повысить эффективность управления. Однако нет никаких гарантий в том, что будущие генеральные секретари будут выступать с тех же позиций, и существует вероятность, что они не будут этого делать до тех пор, пока в процессе выбора кандидата политические критерии не перестанут преобладать над компетентностью в вопросах управления.

168. Обе эти позиции говорят в пользу создания управления по вопросам отчетности и надзора. Первая из них опирается на существующие положения, касающиеся обязанностей по Уставу, а вторая основывается на необходимости обеспечения большей независимости.

169. Поскольку любая из этих альтернативных позиций полностью обоснована, и однозначного ответа, возможно, не существует, инспектора приняли решение представить альтернативные рекомендации. Эти альтернативные варианты определили бы рамки предпринимаемых действий. Поэтому инспектора предлагают определить вопросы, касающиеся руководства, отчетности, кадрового состава, финансирования и других аспектов в отношении нового управления на основе того или иного варианта или сочетания отдельных элементов каждого из них.

170. Мандат управления по вопросам отчетности и надзора

Инспектора рекомендуют, чтобы мандат управления заключался в проведении ревизий, инспекций, проверок, оценок, а также в содействии повышению эффективности всех программ, мероприятий и кадровой практики Организации Объединенных Наций, за которые Генеральный секретарь несет административную ответственность. Таким образом, управление будет отвечать за надзор за кадровой политикой и осуществлением программ. Вариант I заключается в том, чтобы Генеральный секретарь определил мандат управления и сообщил о нем Генеральной Ассамблее. Вариант II заключался бы в том, чтобы предложения Генерального секретаря были представлены Генеральной Ассамблее, которая была бы конечной инстанцией, принимающей решение об утверждении или внесении изменений.

171. Руководитель управления по вопросам отчетности и надзора: уровень

Вариант I: Руководитель управления будет иметь уровень помощника Генерального секретаря и работать под непосредственным руководством Генерального секретаря. Это должностное лицо должно иметь прямой доступ к Генеральному секретарю и обладать наивысшей степенью независимости, получая указания только от него.

Вариант II: Такой же, как и вариант I, за исключением того, что эта должность должна быть уровня заместителя Генерального секретаря, для того чтобы доступ к информации не ограничивался соображениями ранга и чтобы лицо, занимающее эту должность, не отвлекали соображения возможного продвижения по службе.

172. Руководитель управления по вопросам отчетности и надзора: назначение

Вариант I: Руководитель управления выбирается и назначается Генеральным секретарем в консультации с государствами-членами. Кандидат должен обладать высокой квалификацией и знанием Организации Объединенных Наций и должен иметь пятилетний срочный контракт, возобновляемый лишь однажды. ККАБВ и КПК, учитывая их соответствующие мандаты и опыт, могли бы проконсультировать Генерального секретаря в вопросе выбора. Прекращение функций руководителя управления Генеральным секретарем может произойти только после широких консультаций с государствами-членами.

Вариант II: Руководитель управления выбирается Генеральным секретарем из небольшого списка кандидатов, предложенных Международной организацией высших ревизионных учреждений 150/, и должен иметь пятилетний срочный контракт, возобновляемый лишь однажды. Прекращение функций может произойти в результате отзыва средств на оплату этой должности Генеральной Ассамблеей или в результате соглашения между Ассамблеей и Генеральным секретарем.

173. Обязанности, связанные с отчетностью

Вариант I: Ежегодный доклад управления Генеральной Ассамблее направляется через Генерального секретаря, и в нем кратко излагаются проведенные мероприятия, выводы, рекомендации, степень выполнения рекомендаций и причины невыполнения. Доклад должен соответствующим образом направляться через ККАБВ и/или КПК. Возможно также представление Генеральной Ассамблее отдельных специальных докладов. Разумеется, Генеральный секретарь может высказать свои замечания по этим вопросам в отдельном докладе.

Вариант II: Такой же, как и вариант I, за исключением того, что ежегодный доклад и отдельные специальные доклады должны направляться непосредственно Генеральной Ассамблее через ККАБВ и КПК, а не через Генерального секретаря.

174. Кадровый состав

Вариант I: Управление будет укомплектовано нынешним персоналом ОВР, ГЦО, ГЦК и КУС. Набор и продвижение персонала по службе будут осуществляться в соответствии с Правилами и положениями о персонале. Его сотрудники будут членами Секретариата Организации Объединенных Наций. Руководитель управления должен обеспечивать, чтобы персонал был высококвалифицированным и подготовленным с учетом различных функций и потребностей управления.

Вариант II: Руководитель управления должен быть уполномочен Генеральным секретарем определить состав управления, включая оптимальное сочетание бухгалтеров, ревизоров, работников по оценке и расследованию, юристов и специалистов по управленческим, кадровым, финансовым, административным и информационным вопросам. Руководителю должны также делегироваться полномочия по набору персонала, его продвижению по службе, обеспечению дисциплины и увольнению сотрудников вверенного ему управления на основе четко определенных положений. В качестве временной меры персонал управления по вопросам отчетности и надзора мог бы действовать в соответствии с Правилами и положениями Организации Объединенных Наций, однако Генеральная Ассамблея должна поручить руководителю подготовить для ее рассмотрения до следующего двухгодичного периода правила и положения о службе надзора отдельно от Секретариата Организации Объединенных Наций. Однако в первую очередь руководитель управления должен иметь полномочия набирать персонал без каких-либо иных ограничений, помимо пределов бюджетных ассигнований управления. Таким образом, руководитель управления должен иметь четкие полномочия отбирать персонал и должности из ОВР, ГЦО, ГЦК и КУС в зависимости от знаний и способностей, которые он считает необходимыми. Остальной персонал этих подразделений волеется в состав Секретариата Организации Объединенных Наций.

175. Финансирование

Вариант I: Управление должно финансироваться на основе обычного бюджетного процесса Организации Объединенных Наций.

Вариант II: Хотя управление должно иметь право принимать добровольные взносы в виде финансовых средств и услуг экспертов, его финансирование в основном должно осуществляться из бюджета Организации Объединенных Наций и за счет соответствующих внебюджетных средств в виде фиксированного процента финансовых ресурсов, выделенных на деятельность, надзор за которой возложен на управление. По мнению инспекторов, было бы реальным, чтобы эта доля, основанная на показателях по относительно успешным органам по надзору, составляла по меньшей мере 1 процент. Это приведет к весьма существенному увеличению численности персонала по надзору, как это указано в главе III.E. Если управление по вопросам отчетности и надзора будет умело и эффективно выполнять свои функции, то бюджетные ассигнования на его функционирование будут гораздо меньшими, чем та экономия и польза, которую принесет управление.

176. Взаимоотношения с механизмами внешнего надзора

При обоих вариантах руководитель управления будет действовать в качестве связующего звена в Секретариате с органами внешнего надзора (ККАБВ, КПК, Комиссия ревизоров и ОИГ) для обеспечения взаимодополняемости роли и функций и усиления сотрудничества и координации. Генеральная Ассамблея, КПК, ККАБВ и Генеральный секретарь могут обратиться с просьбой к органам внешней ревизии и инспекции (таким, как Комиссия ревизоров и ОИГ) провести конкретные инспекции и расследования, для которых не подходят механизмы внутренней ревизии. Даже такой контролирующий орган, как управление по вопросам отчетности и надзора, должен

подлежать контролю и надзору, и эта задача могла бы выполняться органами внешнего надзора, подотчетными государствам-членам. Хотя этот вопрос будет рассматриваться в более подробном исследовании, частью которого является этот промежуточный доклад, возможно, полезно отметить, что эту обязанность могли бы взять на себя существующие органы внешнего надзора.

VIII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

177. 24 августа 1993 года, когда инспекторы находились на пути в Нью-Йорк для обсуждения их проекта доклада по вопросам отчетности и надзора, который они ранее направили должностным лицам Секретариата, Генеральный секретарь объявил о назначении с 1 сентября помощника Генерального секретаря по вопросам инспекций и расследований. Новый помощник Генерального секретаря должен возглавить самостоятельное управление, которое объединит различные подразделения, занимающиеся вопросами ревизии, консультативных услуг по вопросам управления, оценки и контроля.

178. Инспекторы с удовлетворением узнали об этом решительном шаге. Во-первых, он подтвердил их веру в часто выражаемую Генеральным секретарем приверженность реформам и эффективному управлению. Во-вторых, факт выбора кандидата, профессиональные качества которого безупречны и который обладает глубоким знанием Организации Объединенных Наций, подчеркнул важное значение компетентности и квалифицированности для высшей должности, связанной с вопросами надзора и отчетности. И, в-третьих, он явился четким подтверждением главных выводов настоящего исследования.

179. Однако вначале инспекторы выразили озабоченность в связи с некоторыми аспектами. Хотя слияние главных подразделений внутреннего надзора (Отдела внутренней ревизии, Группы центральной оценки, Группы центрального контроля Консультативно-управленческой службы) является необходимым первым шагом, который даст существенный эффект масштаба и приведет к положительным результатам в области координации и эффективного управления, этого явно недостаточно. Этого недостаточно в количественном отношении, поскольку проведенные сравнения показывают, что новое управление должно иметь в штате 200-800 сотрудников, а не около 90 сотрудников, которые первоначально выделены этому подразделению. Этого недостаточно и в качественном отношении, поскольку того сочетания знаний и квалификаций, который наследует новый помощник Генерального секретаря, совершенно недостаточно для выполнения порученных задач. Где, например, юристы, квалифицированные специалисты по проведению расследований или по самым последним изменениям в компьютерных системах, анализу управления, управлению людскими ресурсами или системам финансового контроля? Помощник Генерального секретаря должен иметь сотрудников этих профессий, а также любых других, которые необходимы для выполнения этой работы - либо за счет внутренних возможностей, либо путем использования внешней поддержки.

180. Обеспокоенность также вызывает и чрезмерный упор на раскрытие случаев расточительства, подлога и коррупции, проявляющийся в самом названии "помощник Генерального секретаря по вопросам инспекций и расследований". Совершенно очевидно, что возможность решать эти вопросы имеет важное значение как для укрепления климата доверия в Секретариате, так и для обеспечения финансовой экономии. Однако еще большая экономия будет достигнута путем совершенствования управления программами и мероприятиями, что даст те результаты, на которые вправе рассчитывать государства-члены. Таким образом, чрезвычайно важно, чтобы новое управление выделило значительное время и ресурсы на оказание Генеральному секретарю помощи в развитии и сохранении культуры динамичного управления во всем Секретариате.

181. Помимо этого промежуточного доклада инспекторы планируют провести обзор этих вопросов, а также функционирования нового управления Секретариата в контексте их всеобъемлющего доклада по вопросам отчетности и надзора в системе Организации Объединенных Наций, который будет опубликован в будущем году.

Примечания

Глава I

1/ "Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров", решение 47/454 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1992 года.

2/ "Планирование по программам", резолюция 47/214 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1992 года, часть V, "Прочие вопросы".

3/ "Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров", резолюция 47/211 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1992 года.

4/ "Вопросы персонала", резолюция 47/226 Генеральной Ассамблеи от 30 апреля 1993 года.

5/ "Tuesday highlights", United Nations Daily Highlights, New York, DP/1463 of 24 August 1993.

6/ Вопросы подотчетности в общественных организациях и в 15 странах всех регионов подробно рассматриваются в Jabbra, Joseph G., and Dwivedi, O.P., Eds., Public service accountability: A comparative perspective, Kumarian Press, West Hartford, Conn., USA, 1989.

Глава II

7/ "Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1992-1993 годов", том II, раздел 33, "Администрация и управление", Официальные отчеты, сорок шестая сессия, Дополнение № 6 (A/46/6/Rev.1), стр. 190-192, и

"The Internal Audit Division", Organization Manual, ST/SGB/Organization, Section P(V), Rev.1 of 18 December 1981.

8/ Как отмечается в докладе Генерального секретаря за 1992 год "Оценка программ в Организации Объединенных Наций: обзор деятельности по оценке и предложения, касающиеся усиления роли оценки", документ A/47/116 от 3 апреля 1992 года, таблица 4, этими подразделениями (с указанием количества должностей категории специалистов) являются:

- Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития [претерпевший в настоящее время структурные изменения] (2);
- Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) (3);
- Центр международной торговли ЮНКТАД/ГАТТ (ЦМТ) (1);
- Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) (2);
- Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (1);

- Международная программа Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами (3);
- Экономическая комиссия для Африки (ЭКА) (1);
- Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА) (2);
- Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) (3);
- Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) (3);
- Департамент общественной информации (ДОИ) (3).

9/ "Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций", JIU/REP/85/10 и документы A/41/201 от 7 марта 1986 года и A/41/409 от 11 июня 1986 года, а также "Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций", JIU/REP/81/5 и документы A/36/181 от 15 апреля 1981 года и A/36/479 от 6 октября 1981 года.

10/ "Establishment of a Central Evaluation Unit," Secretary-General's Bulletin, ST/SGB/211 of 20 March 1985.

11/ "Предлагаемый бюджет по программам", цит.соч., раздел 33, стр. 91-92.

12/ "Establishment of a Central Monitoring Unit", Secretary-General's Bulletin, ST/SGB/196/Rev.1 of 20 March 1985.

13/ "Administrative Management Service", ST/STB/Organization, Section P(IV), Rev.1, of 29 March 1977, а также "Предлагаемый бюджет по программам", цит.соч., раздел 33, стр. 92.

Глава III

14/ Краткие отчеты, Генеральная Ассамблея, Пятый комитет, документы A/C.5/40/SR.22 от 6 ноября 1985 года, пункты 3-5, 7, 15, 20 и 22, и A/C.5/40/SR.23 от 6 ноября 1985 года, пункты 12, 13, 38, 48.

15/ Заявление в Пятом комитете, 12 ноября 1985 года, пункты 9, 11, 14, 18.

16/ "Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций: компоненты обзора контроля, оценки и управления", JIU/REP/88/1 и документы Организации Объединенных Наций A/43/124 от 4 февраля 1988 года, Add.1 от 27 мая 1988 года и A/44/233 от 25 апреля 1989 года.

17/ "Пересмотренная смета ... Отдел внутренней ревизии ...", документ A/C.5/40/61 от 26 ноября 1985 года, пункты 1-9.

18/ "Доклад Группы межправительственных экспертов высокого уровня по обзору эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 49 (A/41/49), рекомендация 39, и

"Аналитический доклад Генерального секретаря об осуществлении резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи", документ A/45/226 от 27 апреля 1990 года, пункты 165–168.

19/ "Внебюджетные ресурсы Организации Объединенных Наций: цель достижения транспарентности представления данных, управления и отчетности", JIU/REP/90/3 и документ A/45/797 от 29 ноября 1990 года.

20/ "Финансовый доклад и доклад Комиссии ревизоров ...", Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 5 (A/47/5), пункты 291–296.

21/ "Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости ...", резолюция 47/211, цит.соч.

22/ "Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций: компоненты обзора контроля, оценки и управления", A/43/124, цит.соч., приложение I, пункты 11–17.

23/ "Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций", раздел I, JIU/REP/81/5, документ A/36/181, и "Второй доклад об оценке в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/81/6 и документ A/36/182, оба от 15 апреля 1981 года, а также документ A/36/479 от 6 октября 1981 года.

24/ "Планирование по программам", резолюция 36/228 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1981 года.

25/ "Укрепление возможностей подразделений ... Организации Объединенных Наций по вопросам оценки ...: доклад Генерального секретаря", документ A/38/133 от 22 апреля 1983 года, а также последующий доклад A/C.5/39/45 от 19 ноября 1984 года.

26/ "Планирование по программам и координация в рамках системы Организации Объединенных Наций", резолюция 38/277 А III Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1983 года.

27/ "Оценка программ в Организации Объединенных Наций", A/47/116, цит.соч., пункты 26–33.

28/ Там же, пункты 10–11, 43–45.

29/ "Представление докладов о выполнении и результатах ...", A/43/124, цит.соч., пункты 122–128, 129–135 и 143–152.

30/ "Оценка программ в Организации Объединенных Наций", A/47/116, цит.соч., пункты 34–42, 58–59.

31/ "Информация о контроле, оценке и управлении: доклад Генерального секретаря", документ A/44/233 от 25 апреля 1989 года, пункт 23.

32/ "Объединенная инспекционная группа", решение 46/446 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1991 года, пункт е.

33/ "Доклад Комитета по программе и координации", Официальные отчеты, Генеральная Ассамблея, Дополнение № 16, A/47/16 (часть I), 1992 год, пункты 180-183.

34/ "Ораторы подчеркивают необходимость в улучшении методов оценки при рассмотрении программ", ЭКОСОС, основная сессия 1992 года, 11-е заседание (УП), документ ЭКОСОС/5353 от 30 июня 1992 года, стр. 1 и 7.

35/ "Планирование по программам", резолюция 47/214 Генеральной Ассамблеи, раздел III, от 23 декабря 1992 года.

36/ "Доклад о программировании и оценке в Организации Объединенных Наций", JIU/REP/78/1, документы A/33/226 и Add.1 от 1 сентября 1978 года и Add.2 от 24 октября 1978 года.

37/ "Представление докладов о выполнении и результатах ...", A/43/124, цит.соч., пункты 107-110, 153-155.

38/ Там же, "Исполнительное резюме".

39/ "Планирование по программам", резолюция 43/219 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1988 года, и "Информация о контроле, оценке и управлении: доклад Генерального секретаря", документ A/44/233 от 25 апреля 1989 года.

40/ "Осуществление рекомендаций Объединенной инспекционной группы: доклад Генерального секретаря", документ A/46/219 от 27 июня 1991 года, пункт 5.

41/ "Планирование по программам ...: доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам", документ A/45/617 от 12 октября 1990 года.

42/ "Методология контроля и отчетности в отношении выполнения программ Организации Объединенных Наций", доклад Генерального секретаря, документ A/46/173 от 14 мая 1991 года.

43/ "Доклад Комитета по программе и координации", Официальные отчеты, Генеральная Ассамблея, Дополнение № 16, A/47/16 (часть I), пункты 33-44.

44/ "Административная и бюджетная координация Организации Объединенных Наций со специализированными учреждениями и МАГАТЭ", резолюция 31/94 С Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1976 года, и "Программа совершенствования управления в Секретариате", бюллетень Генерального секретаря SG/SGB/155 от 6 апреля 1977 года.

45/ "Доклад группы экспертов...", A/41/49, цит.соч., пункты 42-44, и "Аналитический доклад Генерального секретаря ...", A/45/226, цит.соч., пункт 132.

46/ "Управленческие службы в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/81/3, документ A/36/296 от 5 июня 1981 года и Add.1 от 12 ноября 1981 года.

47/ "Последующий доклад о Консультативной службе по вопросам управления в Организации Объединенных Наций", JIU/REP/91/4 и документ A/46/327 от 29 июля 1991 года и Add.1 от 26 ноября 1991 года.

48/ "Последующий доклад о Консультативной службе по вопросам управления в Организации Объединенных Наций: комментарии Генерального секретаря", документ A/46/327/Add.1 от 26 ноября 1991 года.

49/ "Organizational mandates and structure of United Nations internal audit services: Twenty-fourth meeting of representatives of internal audit services of the United Nations organizations", IBRD/UNDP, May 1993, Washington, D.C.

50/ Light, Paul C., Monitoring government: Inspectors General and the search for accountability, Chapter 10, "Measuring the impact of IGs", Brookings Institution/Governance Institute, Washington, D.C., 1993, pp. 203-223.

51/ "Report of the Committee to review and define the role of internal auditing in the United Nations organizations", Tenth Inter-organization meeting of representatives of internal audit services, September 1977, paragraphs 7-18.

52/ Лимская декларация руководящих принципов в отношении правил ревизии, II., "Независимость", и 1.3., "Внутренняя и внешняя ревизия", МОВРУ, Генеральный секретариат, Вена, Австрия.

53/ Стандарты ревизии, издано Комитетом по стандартам в области ревизии, Международная организация высших ревизионных учреждений, июнь 1992 года, глава II, пункты 53-81.

54/ "Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости ...", резолюция 47/211, цит.соч., пункты 14 и 19.

55/ "Представление докладов о выполнении и результатах ...", A/43/124, цит.соч., пункт 177.

56/ "Изменения в использовании ЭВМ в организациях системы Организации Объединенных Наций в Женеве: вопросы управления", JIU/REP/85/2 и документ A/40/410 от 9 июля 1985 года, пункты 155-177.

Глава IV

57/ Доклад группы межправительственных экспертов высокого уровня ..., A/41/49, цит.соч., пункты 28-34.

58/ Clarke Michael, Ed. Corruption: Causes, consequences and control, London, Frances Pinter, 1983.

Gould, David J., and Amaro-Reyes, Jose A., The effects of corruption on administrative performance: Illustrations from developing countries, World Bank Staff Working Paper Number 580, Management and Development Series Number 7, World Bank, Washington, D.C., 1983.

Klitgaard, Robert. Controlling corruption, Berkeley, Calif., USA, University of California Press, 1988.

McKinney, Jerome B., and Johnston, Michael, Fraud, waste and abuse in government: Causes, consequences and cures, Philadelphia, Pa., USA: Institute for the Study of Human Issues, 1987.

Péan, Pierre, L'argent noir: Corruption et sous-développement, Paris, Fayard, 1988.

Richter, William L. et al., Eds., Combating corruption: Encouraging ethics: A sourcebook for public service ethics, American Society for Public Administration, Washington, D.C., 1990, and

Rose-Ackerman, Susan, Corruption: A study in political economy, New York, Academic Press, 1978.

59/ "Преступность и злоупотребление властью: правонарушения и правонарушители вне досягаемости закона? Рабочий документ, подготовленный Секретариатом", Шестой конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Каракас, Венесуэла, A/CONF.87/6 от 22 июля 1980 года и

"Предупреждение преступности и уголовное правосудие в контексте развития: реальности и перспективы международного сотрудничества. Практические меры борьбы с коррупцией. Руководство, подготовленное Секретариатом", Восьмой конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, A/CONF.144/8 от 29 мая 1990 года.

60/ "Финансовые доклады ...", цит.соч., преамбула и пункт 23.

61/ Финансовый доклад ... и доклад Комиссии ревизоров, Официальные отчеты, Дополнение № 5 (A/43/5) от 1988 года, пункты 340-353; (A/45/5) от 1990 года, пункты 197-204; (A/47/5) от 1992 года, пункты 355-368.

62/ Там же, пункт 13.

63/ Эти доклады включают: "Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций", JIU/REP/86/6, документ A/41/640 от 23 сентября 1986 года,

"Отправление правосудия в Секретариате: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/43/25 от 28 октября 1988 года, и

"Отправление правосудия в Секретариате: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/44/9 от 20 октября 1989 года.

64/ "Staff-management meeting to discuss justice administration reform and performance reports", Secretariat News, 31 August 1987, page 5.

65/ "Вопросы персонала", резолюция 47/226 Генеральной Ассамблеи от 30 апреля 1993 года, часть II.

66/ Caiden, Gerald, E., Ed., International handbook of the ombudsman, vol. I, Evolution and present function, vol. 2, Country surveys, Greenwood Press, Westport, Conn., USA, 1983.

67/ "Практическая осуществимость создания должности омбудсмана в Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/40/38 от 5 ноября 1985 года, и

"Создание должности омбудсмана в Секретариате и рационализация процедур подачи апелляций: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/41/14 от 3 ноября 1986 года.

68/ "Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров", резолюция 45/235 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1990 года, пункт 13b.

69/ "Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров", резолюция 46/183 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1991 года, пункт 17b.

70/ "Меры по облегчению представления сотрудниками информации о фактах ненадлежащего использования ресурсов Организации; внутренний контроль за выплатой надбавок и пособий; и усилия по возвращению выплаченных сверх причитающихся сумм в счет возмещения подоходного налога: доклад Генерального секретаря", документ A/47/510 от 8 октября 1992 года.

71/ "Предупреждение преступности и уголовное правосудие ... практические меры борьбы с коррупцией", цит. соч., пункты 36-38.

72/ "Изменения в использовании ЭВМ в организациях системы Организации Объединенных Наций в Женеве: вопросы управления", JIU/REP/85/2 и документ A/40/410 от 9 июля 1985 года, Add.1 от 30 июля 1986 года и A/41/686 от 8 октября 1986 года, глава IX.

73/ "Establishment of a Technological Innovations Board", document ST/SGB/219 of 4 June 1986 and Adds.

74/ "Углубленная оценка программы служб электронной обработки данных и информационных систем: доклад Генерального секретаря", документ E/AC.51/1987/11 от 7 апреля 1987 года.

75/ "Создание Комплексной системы управленческой информации: пересмотренная смета по разделу 28: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/43/24 от 3 ноября 1988 года, пункты 5-8.

76/ "Проект создания комплексной системы управленческой информации: четвертый доклад Генерального секретаря о ходе работы", документ A/C.5/47/27 от 27 октября 1992 года.

77/ "Проблемы хранения и связанные с этим расходы в организациях системы Организации Объединенных Наций", JIU/REP/86/9 и документ A/41/806 и Corr.1 от 7 ноября 1986 года.

78/ "Проблемы хранения и связанные с этим расходы в организациях системы Организации Объединенных Наций (добавление)", JIU/REP/87/6 и документ A/42/724 и Corr.1 от 10 ноября 1987 года.

79/ "От экспериментального проекта использования оптических дисков в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве к системе на оптических дисках для Организации Объединенных Наций", JIU/REP/89/11 и документ A/44/684 от 25 октября 1989 года и Add.1 от 20 ноября 1989 года.

80/ "Вопросы, касающиеся предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1990-1991 годов", резолюция 44/201 В Генеральной Ассамблее от 21 декабря 1989 года.

81/ Доклад Объединенной инспекционной группы, Официальные отчеты, сорок шестая сессия, Дополнение № 34 (A/46/34), 1991 год, пункт 45.

82/ "Осуществление резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи", резолюция 44/200 С Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1989 года.

83/ "Положение в области внедрения новой техники в Организации Объединенных Наций: второй годовой доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/47/18 от 9 октября 1992 года.

84/ "Финансовые доклады ...", цит.соч., резолюции Генеральной Ассамблеи 45/235, пункты 10-22; 46/183, пункты 3-20; и 47/211, преамбула и пункты 6-23.

85/ "Представление докладов о выполнении и результатах ...", A/43/124, Add.1, и A/44/233, цит. соч.

86/ "Финансовые доклады ...", цит.соч., резолюции Генеральной Ассамблеи 45/235, пункт 20, и 47/211, пункт 12.

87/ "Allotments for 1993", Interoffice memorandum from Controller to Heads of Departments and Offices, 5 February 1993.

88/ "Вопрос об административно-управленческом контроле Организации Объединенных Наций", шестнадцатый доклад ККАБВ, документ A/33/7, Add.15 от 22 ноября 1978 года, пункты 2-8, и

"Доклад Генерального секретаря о работе Организации", A/41/1 от 1986 года, стр.9.

89/ "Представление докладов о выполнении и результатах ...", A/43/124, цит.соч., пункты 99-103, 146-148.

90/ "Внебюджетные ресурсы Организации Объединенных Наций ...", A/45/797, цит.соч., пункты 95-102.

91/ "Report of the seventeenth session of the sub-committee on staff training", Consultative Committee on Administrative Questions (Personnel and General Administrative Questions), ACC/1993/PER/R.15 of 2 June 1993, paras. 8-14.

92/ "Программа подготовки кадров в Секретариате: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/47/9 от 8 октября 1992 года, пункты 1-8.

93/ "Вопросы персонала", резолюция 47/226, цит. соч., часть I.B, пункты 1, 4 и 5.

94/ "Программа подготовки кадров в Секретариате", A/C.5/47/9, цит. соч., пункт 5.

95/ "Программа совершенствования управления: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/39/83 от 10 декабря 1984 года и

"Status report on the Staff Incentive Programme", 3 March 1992.

96/ "Ideas for change can come from staff, too: Project emphasizes employees", Secretariat News, April 1993, page 15.

97/ "Вопросы персонала", резолюция 47/226, цит.соч., часть IV, пункт 13.

98/ "Программа совершенствования управления", A/C.5/39/83, цит.соч.

99/ "Доклад КПК ...", Дополнение № 38 (A/39/38), пункт 363,
"Доклад КПК ...", A/47/16 (Part I), цит.соч., пункт 183 и
"Представление докладов о выполнении и результатах ...", A/43/124, цит.соч., пункты
128, 181-183.

100/ "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету", JIU/REP/84/7 и
документ A/39/281 от 31 мая 1984 года и Add.1, пункты 20-23, 26,
44-48, 57-68.

101/ "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету: комментарии
Генерального секретаря", документ A/39/281, Add.2 от 6 июля 1984 года, пункт 20.

102/ "Представление докладов о выполнении и результатах ...", A/43/124, цит.соч.,
пункт 185.

103/ "Создание комплексной системы управленческой информации ...",
документ A/C.5/43/24, цит.соч., стр. 19-20.

104/ "Доклад Объединенной инспекционной группы", Официальные отчеты: сорок шестая
сессия, Дополнение № 34 (A/46/34), часть II, пункт 26.

105/ "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету",
документ A/39/281, цит.соч.

106/ "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету: дополнительные
замечания Генерального секретаря", A/40/284 от 10 мая 1985 года, пункты 7 и 8.

107/ "Окончательный доклад Генерального секретаря об осуществлении резолюции 41/213", документ A/44/222 от 26 апреля 1989 года, "Осуществление резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи", резолюция 44/200 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1989 года и "Аналитический доклад Генерального секретаря ...", A/45/226, цит. соч.

108/ Там же, пункт 64.

109/ "До свидания, Перес де Куэльяр! "Наиболее продуктивное десятилетие" в ООН" и "Предложения о реформах, внесенные на 46-й Ассамблее. ООН в "крайне тяжелом" финансовом положении", Хроника ООН, июнь 1992 года, стр. 6-10.

110/ "Пересмотренная смета, запрошенная Генеральной Ассамблеей в резолюции 47/212: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/47/88 от 4 марта 1993 года.

111/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций и бюджет по программам на двухгодичный период 1992-1993 годов", резолюция 47/212 В Генеральной Ассамблеи от 20 мая 1993 года, раздел III, пункт 3.

112/ Там же, пункты 7 и 9.

113/ "Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки", бюллетень Генерального секретаря, ST/SGB/PPVME Rules/1(1987), статья III.

114/ "Планирование по программам", A/45/617, цит.соч.

115/ "Возможный новый подход к планированию по программам: доклад Генерального секретаря", документ A/48/277 от 28 июля 1993 года, пункты 8f, 33, и приложение.

116/ "Составление бюджета в организациях системы Организации Объединенных Наций: некоторые сопоставления", JIU/REP/89/9, документ A/45/130 за февраль 1990 года и Add.1 от 14 мая 1990 года, том I, пункт 16.

117/ "Представление докладов о выполнении и результатах ...", A/43/124, цит.соч., пункт 106.

118/ Там же, пункты 86-98, "Рабочее резюме", пункт 9.

119/ "Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций: компоненты обзора контроля, оценки и управления: записка Генерального секретаря", документ A/43/124/Add.1 от 27 мая 1988 года, пункт 14.

120/ "Доклад о системах определения расходов в организациях системы Организации Объединенных Наций и о возможности их развития в системы анализа затрат и результатов, включенные во всеобъемлющие системы управления", JIU/REP/1974/7 за ноябрь 1974 года, "Доклад о программировании и оценке в Организации Объединенных Наций", цит.соч., "Доклад о методах определения потребностей в персонале", JIU/REP/81/1, документ A/36/168 от 8 апреля 1981 года и Add.1 от 21 сентября 1981 года, и "Представление докладов о выполнении и результатах ...", A/43/124, цит.соч., пункты 99-106.

121/ "Оценка процесса письменного перевода в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/80/7, документ A/35/294 от 10 июля 1980 года и Add.1 от 21 ноября 1980 года.

122/ "Нормы рабочей загрузки различных категорий персонала конференционного обслуживания ...: доклад Секретариата", документ A/C.5/45/1 от 3 марта 1990 года.

123/ "Представление докладов о выполнении и результатах ...", A/43/124, цит.соч., пункты 112-120, 167-169.

124/ "Осуществление резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи: доклад о ходе осуществления и пересмотренная смета на двухгодичный период 1988-1989 годов", резолюция 43/213 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1988 года, пункт 13а и "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 45/254 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1990 года, пункт 13.

125/ "Применение методов анализа объема работы в Организации Объединенных Наций: записка Секретариата", документ A/C.5/46/CRP.1 от 27 сентября 1991 года.

126/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования ...", резолюция 47/212 В, цит.соч., пункты 1 и 2.

127/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг: записка секретариата Комиссии по международной гражданской службе", документ ICSC/37/R.15 и "Добавление" Add.1 от 2 марта 1993 года.

128/ "Доклад Группы экспертов высокого уровня ...", цит.соч., рекомендация 50.

129/ "Аналитический доклад Генерального секретаря ...", A/45/226, цит.соч., пункт 188.

130/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг ...", ICSC/37/R.15, цит.соч., пункт 22.

131/ "Вопросы персонала", резолюция 47/226, цит.соч., часть I.B, пункты 3 и 7.

132/ "Доклад Группы экспертов высокого уровня ...", цит.соч., рекомендация 42.

133/ "Аналитический доклад ...", A/45/226, цит.соч., пункты 172-174.

134/ "Report on standards of conduct in the International Civil Service 1954", International Civil Service Advisory Board, COORD/CIVIL SERVICE/5, 1965 Edition.

135/ "Standards of conduct", United Nations: Secretariat, ST/IC/82/13 of 26 February 1982.

136/ "Вопросы персонала", резолюция 47/226, цит.соч., часть I.A, первый пункт преамбулы.

Глава V

137/ "Третий доклад об оценке в системе Организации Объединенных Наций: интеграция и использование", JIU/REP/85/11, документы A/41/202 от 7 марта 1986 года и A/41/304 от 21 апреля 1986 года, пункт 161 и рекомендация 1.

138/ "Основная программа: Административное обслуживание: Программа 40: Административное руководство и управление", "Среднесрочный план на период 1992-1997 годов", том II, Официальные отчеты, сорок пятая сессия, Дополнение № 6 (A/45/6/Rev.1), Организация Объединенных Наций.

139/ "Раздел 33: Администрация и управление", Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1992-1993 годов, Официальные отчеты, сорок шестая сессия, Дополнение № 6 (A/46/6/Rev.1), стр.1-99.

140/ См., например, "Обзор мер, принятых во исполнение рекомендаций Административно-управленческой службы: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/31/6 от 15 июля 1976 года, "Вопрос административного и управленческого контроля в Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/33/19 от 3 ноября 1978 года, "Вопрос административного и управленческого контроля в Организации Объединенных Наций: шестнадцатый доклад ... ККАБВ", документ A/33/7/Add.15 от 22 ноября 1978 года, и "Annual report on management improvement projects and other advisory services rendered by the Administrative Management Service (Report of the Secretary-General)", ACABQ, document A/CN.1/R.934, Limited Distr. of 29 September 1980.

141/ Light, Monitoring government, op.cit., Chapter 10, "Monitoring the impact of IGs", pages 203-223.

142/ "Вопрос административного и управленческого контроля ...", доклады A/C.5/33/19 и A/33/7/Add.15 за ноябрь 1978 года, цит.соч.

143/ "Оценка программ в Организации Объединенных Наций ...", документ A/47/116, цит.соч., пункты 13-33 и таблица III.

144/ "Conduct of staff members", Information Circular, Assistant Secretary-General for Personnel Resources to Members of the Staff, ST/IC/89/2 of 5 January 1989, (Section XII, paragraph H. of the Administrative Handbook).

Глава VI

145/ "Secretary-General, introducing \$ 2.36 billion proposed budget for 1992-1993, stresses serious financial crisis of Organization", Press release GA/AB/49 of 10 October 1991.

146/ "Secretary-General's statement to the Fifth Committee", Information Circular ST/IC/1992/73 of 12 November 1992.

147/ Financing an effective United Nations: A report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing, Ford Foundation, New York, 1993.

148/ "Statement by the First Vice-President of the Co-ordinating Committee for Independent Staff Unions and Associations (CCISUA) to the Administrative Committee on Co-ordination (ACC) at its meeting in Rome on 20 April 1993 ...", CCISUA/1993/30 of 30 April 1993.

149/ "Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с многосторонними финансовыми учреждениями", часть I, "Ход работы и новые задачи", часть II, "Примеры новых подходов", JIU/REP/92/1 и документы Организации Объединенных Наций E/1993/18 и Add.1 и 2 от 23 февраля и 8 апреля 1993 года и Доклад КПК . . ., A/48/16 (часть I), цит.соч., пункты 48-57.

Глава VII

150/ Как уже отмечалось в главе III.E., МОВРУ является всемирной организацией, в состав которой входят высшие государственные ревизионные органы стран. МОВРУ стремится содействовать обмену мнениями и опытом между высшими ревизионными учреждениями в области государственной ревизии и объединяет более 150 стран-членов. Ее органами являются конгресс, который проводит совещания раз в три года, совет управляющих, общий секретариат, расположенный в Вене, шесть региональных рабочих групп, которые содействуют сотрудничеству и решают вопросы государственной ревизии на региональном уровне, и постоянные комиссии, которые занимаются разработкой норм и рассматривают другие конкретные вопросы. МОВРУ также организует программы присуждения премий и региональные мероприятия в области профессиональной подготовки и ежеквартально публикует журналы, циркуляры, профессиональные документы и стандарты, учебные пособия и глоссарии.

С момента своего создания (начало которому было положено на Конференции 34 стран в Гаване в 1953 году) МОВРУ стремилась к установлению тесных контактов с Организацией Объединенных Наций. Она имеет консультативный статус при ЭКОСОС и проводит межрегиональные семинары по государственной ревизии под эгидой Организации Объединенных Наций. Кроме того, особые взаимоотношения между Организацией Объединенных Наций и МОВРУ отражены в условиях участия в МОВРУ: страны-участницы должны быть членами Организации Объединенных Наций или одного из ее специализированных учреждений.
