



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/53/171
9 July 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят третья сессия
Пункт 115 первоначального перечня*

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Больше согласованности для усиления надзора в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/98/2).

* A/53/50.

**БОЛЬШЕ СОГЛАСОВАННОСТИ ДЛЯ УСИЛЕНИЯ НАДЗОРА В СИСТЕМЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовили:

Анджей Т. Абрашевский
Джон Д. Фокс
Сумихиро Куйяма
Халил Исса Осман

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА



Женева
1998 год

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сокращения		iii
РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		v
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 9	1
II. КОНЦЕПЦИЯ СОВМЕСТНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НАДЗОРА	10 - 30	3
Необходимость совместной ответственности	13 - 16	3
Механизмы надзора не являются универсальным средством	17 - 18	4
Совместная ответственность	19 - 27	5
Внутренний и внешний надзор	28 - 30	7
III. НАЗНАЧЕНИЯ И ИНФРАСТРУКТУРА МЕХАНИЗМОВ НАДЗОРА	31 - 69	7
Механизмы внутреннего надзора	32 - 53	8
Механизмы внешнего надзора	54 - 56	14
Координация	57 - 69	15
IV. МЕРЫ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БОЛЬШЕЙ СОГЛАСОВАННОСТИ НАДЗОРА	70 - 110	17
Необходимость в большей согласованности	70 - 75	17
Рекомендуемые меры для обеспечения большей согласован- ности: общность без единообразия	76 - 107	19
Выводы	108 - 110	25
Примечания.		27
Приложение: Краткое описание осуществления внутреннего надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций		29

СОКРАЩЕНИЯ

АКК	Административный комитет по координации
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВРУ	Высшее ревизионное учреждение
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КПК	Комитет по программе и координации
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МПКНСООН	Международная программа Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами
МОВРУ	Международная организация высших ревизионных учреждений
МОТ	Международная организация труда
МПП	Мировая продовольственная программа
МРГО	Межучрежденческая рабочая группа по оценке
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПСВР	Представители служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УООН	Университет Организации Объединенных Наций
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

ЦНПООН	Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)
ЦМТ	Центр по международной торговле
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИТАР	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

РЕЗЮМЕ: Цель, выводы и рекомендации

Цель: Повысить эффективность надзора в системе Организации Объединенных Наций - как в отдельных организациях, так и по системе в целом

ВЫВОДЫ

- A.** Надзор играет важную роль с точки зрения продолжения процесса изменений и реформ, идущего в системе Организации Объединенных Наций.
- B.** За осуществление надзора совместную ответственность несут государства-члены, секретариаты и механизмы внешнего надзора; в контексте совместной ответственности государства-члены играют важную ведущую роль.
- C.** Предпринимавшиеся в последние годы разрозненные усилия по постепенному усилению надзора в системе Организации Объединенных Наций дали определенные результаты в некоторых организациях, однако не затронули существующую проблему отсутствия согласованности в инфраструктуре надзора в системе Организации Объединенных Наций и даже усугубили ее.
- D.** Представлению о надзоре в системе Организации Объединенных Наций в настоящее время присущи:
- 1) чрезмерный упор на механизмы надзора как средство устранения недостатков в деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций;
 - 2) недовольство и неудовлетворенность государств-членов имеющимися результатами функционирования надзора по системе в целом и чувство "пресыщенности надзором"; и
 - 3) обеспокоенность в связи со стиранием границы между классическими функциями внутреннего и внешнего надзора.
- E.** Хотя механизмы как внутреннего, так и внешнего надзора стремятся обеспечить результативное и эффективное функционирование организаций системы Организации Объединенных Наций и используют сходные методы сбора и анализа данных, они отличаются по своему характеру и составу и важно сохранить различие между ними.
- 1) Внутренний надзор отвечает прежде всего перед административными руководителями за предоставление консультаций по механизмам внутреннего контроля и практике управления на основе систематического и независимого обследования всей деятельности организации; внешний надзор отвечает перед государствами-членами за предоставление непосредственно им объективной информации и консультаций по вопросам управления деятельностью организации.
 - 2) Хотя во внутреннем надзоре необходимо добиваться большей транспарентности, его следует сохранить как чрезвычайно важный инструмент, с помощью которого административные руководители выполняют свои управленческие обязанности.
- F.** Структура внутреннего надзора и его осуществление в рамках системы Организации Объединенных Наций весьма разнообразны.

Г. Структура осуществления внутреннего надзора в рамках организаций слишком часто не обеспечивает эффективной функциональной координации различных элементов внутреннего надзора, а именно ревизии, расследования, инспекции, оценки и наблюдения.

Н. Чтобы государства-члены играли свою важную ведущую роль в рамках совместной ответственности за осуществление надзора, необходимо, чтобы от секретариатов каждой организации им поступало больше информации в сопоставимом виде, что позволяло бы им:

- 1) понимать, как каждый элемент внутреннего надзора функционирует в различных организациях;
- 2) определять то, насколько эффективно административные руководители используют внутренний надзор для выполнения своих управленческих обязанностей;
- 3) быть в курсе выполнения рекомендаций, в том числе принятых или не принятых мер по их выполнению отвечающими за это сторонами; и
- 4) выявлять вопросы и проблемы, требующие принятия мер со стороны административных руководителей и/или директивных органов.

І. Формирование общего представления о надзоре по всей системе поможет государствам-членам:

- 1) при рассмотрении вопросов и рекомендаций в области надзора в контексте всей системы, что повысит эффективность надзора в отдельных организациях и по системе в целом;
- 2) при рассмотрении вопросов, изученных различными механизмами надзора, и достигнутых ими результатов как на индивидуальной основе, так и в целом;
- 3) при оценке структуры и объема ресурсов, выделяемых для механизмов надзора в различных организациях и по системе в целом; и
- 4) при оценке общей согласованности и эффективности инфраструктуры надзора как в рамках каждой организации, так и по системе в целом.

Ј. Ни единый сводный механизм надзора для системы Организации Объединенных Наций в целом, ни идентичные типовые механизмы внутреннего надзора для всех организаций не являются практичным или желательным решением.

К. Широкий спектр деятельности системы Организации Объединенных Наций с точки зрения существа и географической разбросанности предоставляет организациям значительные возможности учиться друг у друга через более активное выявление передового опыта; возможности воспользоваться этим опытом упускаются из-за того, что не обеспечено активное использование докладов органов надзора как одного из средств распространения информации о передовом опыте в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендации

1. Согласованные планы осуществления внутреннего надзора

Директивные органы должны предложить административному руководителю каждой организации представить на утверждение оптимальный план осуществления и координации

всех элементов внутреннего надзора с учетом особенностей его/ее организации и с указанием соответствующих кадровых и финансовых потребностей (см. пункты 79-82).

2. Отчетность о деятельности по внутреннему надзору

а) Директивным органам следует предложить административным руководителям всех организаций представлять сводный годовой краткий доклад о деятельности по внутреннему надзору с сжатым изложением i) рассмотренных вопросов и достигнутых результатов; ii) вынесенных рекомендаций и хода выполнения принятых по ним мер; и iii) вопросов или рекомендаций, требующих принятия мер со стороны административных руководителей или директивных органов (см. пункты 83-86).

б) Директивным органам следует решить: i) несут ли административные руководители ответственность за предоставление докладов о деятельности по внутреннему надзору или же ii) они предоставляют такие доклады директивным органам по мере их подготовки механизмами внутреннего надзора наряду с любыми отдельными замечаниями, которые административные руководители могут счесть уместными (см. пункты 87-93).

с) В каждом докладе механизма внутреннего надзора директивному органу следует указывать, какие рекомендации, по мнению административного руководителя, представляются чисто в информационных целях, а какие, по его мнению, требуют принятия мер со стороны соответствующего директивного органа (см. пункт 94).

3. Пропаганда передового опыта

Механизмам внутреннего и внешнего надзора системы Организации Объединенных Наций следует включать в свои доклады директивным органам описание выявленного в ходе их работы передового опыта, который может оказаться полезным для других подразделений той же организации и/или для других организаций (см. пункты 95-97).

4. Анализ Объединенной инспекционной группой сводных годовых кратких докладов о деятельности по внутреннему надзору

Исходя из своего мандата, охватывающего всю систему, Объединенная инспекционная группа (ОИГ) должна периодически включать в свою программу работы проведение общего анализа сводных годовых кратких докладов о деятельности по внутреннему надзору, предусмотренных в рекомендации 2, для выявления вопросов и проблем, касающихся всей системы, а также передового опыта, который может оказаться полезным для других организаций системы (см. пункты 98-100).

5. Содействие укреплению профессиональных кадров в области надзора

Надзорному механизму системы Организации Объединенных Наций, опираясь на существующие ассоциации, следует стремиться формировать более активные кадры для поощрения расширения контактов, обмена информацией и профессионального развития (см. пункты 101-104).

6. Расширение диалога между партнерами, занимающимися надзором

В контексте совместной ответственности за осуществление надзора надзорным механизмам следует искать возможности расширения в необходимых случаях диалога с представителями государств-членов и секретариатов, с тем чтобы лучше реагировать на поднимаемые вопросы в области надзора, укреплять роль надзора в процессе изменений и реформ и обеспечивать более полное понимание соответствующей роли различных надзорных механизмов (см. пункты 105-107).

1. ВВЕДЕНИЕ

Генеральный секретарь напомнил государствам-членам о том, что изменения и реформы являются непрерывными процессами, а не разовыми мероприятиями. С учетом этого ККАБВ считает, что ... таким процессом следует управлять; одной из предпосылок обеспечения должного управления процессом изменений и реформ является обстановка доверия и уверенности в отношениях между Секретариатом и государствами-членами, и каждая из сторон должна играть свою соответствующую исполнительную и директивную роль.

Из выступления Председателя Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам 22 октября 1997 года в Пятом комитете Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций

1. Государства-члены все чаще призывают к усилению надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций. Нынешний упор на изменения и реформы в системе в сочетании с потребностью добиться большего доверия и уверенности в отношениях между государствами-членами и секретариатами делают задачу усиления контроля еще более важной. В настоящем докладе подчеркивается, что в усилиях по достижению этой цели в настоящее время необходимо уделять больше внимания согласованности при осуществлении надзора.

2. Использование слова "согласованность" в настоящем докладе требует определенного пояснения. Призывая к большей согласованности осуществления надзора в системе Организации Объединенных Наций, следует акцентировать, что надзор следует осуществлять таким образом, чтобы он стал более логичным и последовательным и более понятным. Как указывается в главе III, различные элементы и механизмы надзора в системе, отчасти из-за того пути, который они прошли при своем становлении, не всегда соответствуют друг другу или логически связаны, что делает функционирование надзора в целом более трудным для отслеживания и понимания, чем это оправдано. Общая или единая точка зрения на надзор и то, как он осуществляется в рамках всей системы, помогла бы сделать усилия по укреплению надзора продуманными и эффективными.

3. Хотя и существует необходимость большей ясности и единообразия - с точки зрения общих характеристик - в подходах к проведению надзора среди организаций системы Организации Объединенных Наций, в настоящем докладе, разумеется, не содержится призывов к тому, чтобы обеспечить единообразие в осуществлении всех аспектов надзора по всей системе. На самом деле рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, тщательно выверены, с тем чтобы избежать посягательств на отдельность и независимость различных организаций, в чем в конечном итоге заинтересованы государства-члены. Кроме того, призывы к большей согласованности не означают скрытую критику нынешних механизмов и процедур надзора. Во многих случаях механизмы внутреннего и внешнего надзора предпринимают значительные усилия по совершенствованию своей деятельности, однако пришло время обеспечить большую "согласованность" этих усилий в рамках всей системы.

4. В начале доклада рассматривается концепция надзора. При этом поднимается проблема чрезмерного упора на механизмы надзора как универсальное средство устранения недостатков в деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций. Затем в докладе дается описание и анализ нынешней инфраструктуры надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций. Доклад завершается обсуждением необходимости большей согласованности надзора в системе Организации Объединенных Наций и разъяснением приведенных в резюме рекомендаций по достижению этих целей.

5. О широком диапазоне комитетов или комиссий говорят как о "надзорных" механизмах. Однако в рамках настоящего доклада рассматриваются лишь те, которые могут считаться "оперативными" в том смысле, что они, как правило, основывают свой анализ и доклады на первичных данных и обычно используют доклады других организаций в основном в качестве справочной информации. Поэтому в число "оперативных" будут входить различные механизмы внутреннего надзора организаций, осуществляющие ревизию, оценку, инспекцию, наблюдение и расследование, и следующие механизмы внешнего надзора: Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций, внешние ревизоры специализированных учреждений и МАГАТЭ и ОИГ. С другой стороны, прочие механизмы надзора, включая в первую очередь Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) и Комитет по программе и координации (КПК), могут рассматриваться в качестве "обзорных" механизмов надзора, поскольку они широко полагаются на данные, которые собраны, изучены и подготовлены другими организациями и к которым они добавляют свое собственное изучение и анализ.

6. Еще одним важным различием между "оперативными" и "обзорными" механизмами является их место по отношению друг к другу в процессе принятия окончательных решений. Как правило, "оперативные" надзорные механизмы действуют в начале процесса, поскольку они представляют исходную информацию, выводы и рекомендации, на основе которых принимаются решения. "Обзорные" механизмы, как правило, подключаются ближе к концу процесса, поскольку их роль заключается в оказании помощи государствам-членам в проведении анализа исходных данных для принятия окончательного решения. Вместо того, чтобы затрагивать политические вопросы, касающиеся принятия окончательных решений, представляется более целесообразным и полезным ограничиться в настоящем докладе рассмотрением тех механизмов, которые отвечают за предоставление тем, кто принимает решения, исходной объективной информации.

7. Настоящим докладом охватывается вся система. При его подготовке мы (а) провели систематизированный обзор мандатов надзорных механизмов системы Организации Объединенных Наций, утвержденных директивными органам; (b) опросили руководителей управлений/подразделений, отвечающих за осуществление надзора; а также административных и бюджетных руководителей и руководителей программ, деятельность которых подлежит надзору; и (c) собрали у организаций системы Организации Объединенных Наций данные о всех пяти элементах внутреннего надзора, в том числе об объеме ресурсов, структуре подотчетности, механизмах координации и структурных взаимосвязях. Мы провели тщательную работу и опросили сотрудников секретариатов и служб надзора в Нью-Йорке в Организации Объединенных Наций, Программе развития Организации Объединенных Наций, Фонде Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Детском фонде Организации Объединенных Наций; в Женеве в Международном бюро труда, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной метеорологической организации и Всемирной организации интеллектуальной собственности; в Риме в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и Мировой продовольственной программе; и в Монреале в Международной организации гражданской авиации. В настоящем докладе содержатся результаты скорее инспекции, чем оценки; мы уделяли основное внимание тому, каковы структура и взаимодействие механизмов, а не тому, как работают эти механизмы.

8. Настоящий доклад подготовлен с учетом растущей заинтересованности государств-членов в усилении надзора в системе Организации Объединенных Наций. Кроме того, в нем отражены конкретные предложения секретариатов Организации Объединенных Наций, Международной организации гражданской авиации и Всемирной метеорологической организации в отношении проведения ОИГ обзора вопросов, касающихся функционирования механизмов надзора в системе Организации Объединенных Наций. Настоящий доклад является продолжением двух докладов, опубликованных ОИГ с 1993 года, в которых отмечалась необходимость укрепления и совершенствования механизмов надзора в

системе Организации Объединенных Наций¹. В прошлом году Управлением служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН) был опубликован доклад о внутреннем надзоре в оперативных фондах и программах Организации Объединенных Наций².

9. Мы с огромной признательностью отмечаем время и усилия многих людей, которые столь любезно и профессионально предоставили для подготовки настоящего доклада идеи, опыт и информацию.

II. КОНЦЕПЦИЯ СОВМЕСТНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НАДЗОРА

10. В основе усилий по усилению надзора в системе Организации Объединенных Наций лежит признание и понимание концепции совместной ответственности за осуществление надзора. По самому своему характеру эффективный надзор в системе Организации Объединенных Наций требует партнерства между а) государствами-членами; б) руководителями в секретариатах, включая сотрудников их служб внутреннего надзора; и с) механизмами внешнего надзора. С тем чтобы надзор справлялся с порученной ему задачей, все три партнера должны выполнять свои роли в контексте этой совместной ответственности.

11. Концепция совместной ответственности за осуществление надзора была впервые официально закреплена в отношении конкретно ОИГ в резолюции 50/233 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 7 июня 1996 года. В этой резолюции Генеральная Ассамблея подчеркнула, что:

... за воздействие Объединенной инспекционной группы на эффективность использования средств при осуществлении деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций совместно отвечают государства-члены, Группа и секретариаты участвующих организаций.

12. ОИГ предложила распространить указанную концепцию на механизмы внешнего надзора в целом при представлении своих дополнительных мнений по вопросу об укреплении механизмов внешнего надзора пятьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций³. С того времени распространение концепции совместной ответственности на надзор в целом стало пользоваться все большей поддержкой⁴.

Необходимость совместной ответственности

13. Эффективный надзор все чаще ассоциируется с пропагандой передовой управленческой практики, однако его функционирование по-прежнему связано с четырьмя основными компонентами:

а) выявление неэффективности, безрезультативности и несоблюдения соответствующих правил и положений при осуществлении программ и мероприятий системы Организации Объединенных Наций в рамках реализации мандатов, утвержденных государствами-членами;

б) вынесение рекомендаций в отношении необходимых мер по исправлению положения в тех случаях, когда обнаружены неэффективность, безрезультативность и несоблюдение соответствующих правил и положений;

с) утверждение рекомендаций в отношении мер по исправлению положения; и

д) выполнение утвержденных рекомендаций.

14. Именно два последних компонента: утверждение рекомендаций в отношении мер по исправлению положения и выполнение утвержденных рекомендаций наполняют надзор смыслом и весом. И именно эти компоненты требуют совместной ответственности. Лишь секретариаты несут ответственность за исполнение мер по исправлению положения, и лишь государства-члены полномочны обеспечить, чтобы секретариаты делали это.

15. Задача механизмов надзора заключается в том, чтобы выявить проблемы и недостатки, а также возможности для улучшения управления и рекомендовать меры по исправлению положения. Однако эти механизмы не берут на себя и не могут брать на себя оперативных обязанностей. Взятие на себя оперативных обязанностей в отношении деятельности, над которой они осуществляют надзор, поставит под угрозу их объективность и независимость, которые являются неотъемлемым условием выполнения ими их основной функции. Это также мешает эффективному управлению работой организации и будет ущемлять полномочия административных руководителей в вопросах управления работой их организаций в целом.

16. То, что механизмы надзора не должны брать на себя оперативные обязанности, четко и неоднократно подчеркивалось ревизорами в "ревизорских стандартах", опубликованных Комитетом по ревизорским стандартам Международной организации высших ревизионных учреждений (МОВРУ)⁵. Те же правила должны распространяться и на других специалистов по надзору, которые также должны быть объективными и независимыми. Примеры таких заповедей для ревизоров включают:

Какова бы ни была форма управления, необходимость в независимой и объективной ревизии является определяющей (пункт 54)

... доклады ВРУ (высших ревизионных учреждений) помогают руководителю, поскольку привлекают внимание к недостаткам в управлении и рекомендуют меры по улучшению положения. Следует следить за тем, чтобы избегать такого участия в выполнении исполнительских функций, которое может негативно сказаться на независимости и объективности высшего ревизионного учреждения в вопросах исполнения им своего мандата (пункт 64)

ВРУ не следует участвовать в управлении деятельностью ревизуемого подразделения (пункт 78)

... персоналу ВРУ не следует участвовать в принятии каких-либо решений или в процессе утверждения решений, что считается обязанностью руководителей ревизуемого учреждения (пункт 80).

Механизмы надзора не являются универсальным средством

17. Необходимость совместной ответственности за эффективное осуществление надзора иногда недооценивается, что ведет к неправильному представлению о том, что укрепление механизмов надзора может явиться универсальным средством для устранения недостатков в деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций. Из изложенного выше очевидно, что эффективный надзор с точки зрения последствий для деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций не может ограничиваться лишь рамками механизмов надзора. Секретариаты и государства-члены, имея полномочия принимать меры и вносить изменения на основе политических решений по выявленным недостаткам, должны выполнять свою часть совместной ответственности за осуществление надзора.

18. Чрезмерный упор на механизмы надзора как универсальное средство для устранения недостатков в организациях системы Организации Объединенных Наций может быть обусловлен более активной ролью, которую все чаще играют механизмы надзора.

В настоящее время они уделяют больше внимания роли проводников идей эффективного управления через свое непрерывное взаимодействие с руководителями и управляющими органами, а также через вынесение конкретных рекомендаций по совершенствованию управления программами. Хотя такую деятельность и следует поощрять, необходимо придерживаться должных рамок функционирования механизмов надзора, с тем чтобы сохранить их независимость, которая играет решающее значение с точки зрения их способности выполнять свою основную функцию.

Совместная ответственность

Государства-члены

19. Государства-члены играют важную ведущую роль в области осуществления надзора. Это находит свое отражение в том, что конечная цель надзора - определить, реализуют ли программы и мероприятия системы Организации Объединенных Наций те цели, которые поставлены перед ними государствами-членами, являющимися предполагаемыми бенефициарами.

20. Эта ведущая роль государств-членов означает, что директивные органы должны обеспечивать руководство, ориентиры и цели, необходимые для осуществления надзора. Хотя механизмы внешнего надзора обязаны выявлять вопросы, которые, по их мнению, интересуют государства-члены, для обеспечения результативности партнерства в области надзора необходимо, чтобы межправительственные органы реагировали на высказанные предложения и направляли и нацеливали механизмы внешнего надзора на те вопросы, которые имеют особый интерес для государств-членов. Им также следует уделять достаточно времени и внимания докладам механизмов внешнего надзора и принимать конкретные решения по их рекомендациям. Именно это является важнейшей движущей силой обеспечения принятия необходимых мер по исправлению выявленных недостатков.

21. И наконец, государствам-членам следует четко заявить секретариатам о своей решительной поддержке механизмов внешнего надзора. Это будет дополнительно стимулировать секретариаты серьезно относиться к механизмам надзора, сотрудничать с ними в необходимых пределах и добросовестно выполнять утвержденные рекомендации механизмов надзора.

Секретариаты

22. Поскольку секретариаты распоряжаются ресурсами организации при выполнении программ и мероприятий, утвержденных государствами-членами, руководство секретариатов можно назвать "первым эшелонem надзора"⁶. Исходной точкой в процессе обеспечения надзора является использование передового опыта в области управления и должным образом функционирующего механизма внутреннего контроля.

23. В свою очередь механизмы внутреннего контроля необходимы для обеспечения того, чтобы практические процедуры управления и механизмы внутреннего контроля функционировали должным образом. Как указывается ниже, главная задача внутреннего надзора по сравнению с внешним надзором заключается в оказании помощи административным руководителям в выполнении их обязанности в области управления, и тем самым сотрудники внутреннего надзора являются важной группой старших руководителей с точки зрения совместной ответственности за осуществление надзора. Административные руководители обязаны определить, какое соотношение и какая структура механизмов реализации элементов внутреннего контроля - ревизии, оценки, инспекции, наблюдения и расследования - необходимы их организациям⁷. Это решение должно отражать их мнение в отношении той помощи, которая им необходима для выявления административных и управленческих недостатков, с тем чтобы они могли

принять соответствующие меры по исправлению положения и обеспечению того, чтобы управление мероприятиями и программами их организации осуществлялось с достаточной результативностью и эффективностью и согласно соответствующим правилам и положениям.

Механизмы внешнего надзора

24. Основная обязанность Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, внешних ревизоров специализированных учреждений и МАГАТЭ и ОИГ состоит в обеспечении государств-членов в соответствующих директивных органах объективной информацией, консультациями и рекомендациями по вопросам администрации и управления в организациях системы Организации Объединенных Наций. Они решают эту задачу путем проведения обзоров и обследований программ и мероприятий организаций абсолютно независимо от секретариатов. Это позволяет им в соответствующих случаях с разумной степенью уверенности гарантировать, что механизмы внутреннего контроля и управленческие процедуры функционируют нормально, а в других случаях - рекомендовать меры по исправлению положения. Благодаря объективности сбора и оценки информации они способны в соответствующих случаях подтверждать достоверность информации, сообщаемой руководством. Их задача состоит в оказании независимой поддержки директивным органам в выполнении их функций по надзору, что включает спрос с административных руководителей в вопросах администрации и управления работой их организаций.

25. Признавая роль старших руководителей секретариатов в качестве "первого эшелона надзора", Комиссия ревизоров, другие внешние ревизоры и ОИГ также непосредственно взаимодействуют с административными руководителями организаций. Комиссия и другие внешние ревизоры часто направляют административным руководителям письма по тем вопросам управления, которые были замечены при проведении ревизий, но которые не было необходимости включать в их доклады. Статутом ОИГ (статья 11.5) также предусматривается представление инспекторами административным руководителям записок и конфиденциальных писем по вопросам, которые они выявили в ходе своей работы. Подобные записки и конфиденциальные письма обычно касаются тех вопросов, которые, по мнению инспекторов, могут быть решены административными руководителями без привлечения директивных органов.

26. Хотя Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций и другие внешние ревизоры и ОИГ обязаны привлекать внимание к недостаткам и рекомендовать меры по исправлению положения, следует также помнить, что они выступают исключительно в роли консультантов и не имеют исполнительских полномочий⁸. Ответственность за принятие мер по рекомендациям должна оставаться у руководства секретариатов и в конечном счете у государств-членов в рамках соответствующих директивных органов для обеспечения принятия таких мер.

Нереализуемое партнерство

27. Все три партнера в осуществлении надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций должны делать больше для обеспечения его полной эффективности. Государства-члены не всегда уделяют должное внимание докладам механизмов внешнего надзора и слишком часто лишь принимают эти доклады к сведению, вместо того чтобы принимать конкретные меры по различным рекомендациям. Секретариаты зачастую медлят с представлением информации, необходимой для подготовки докладов, и задерживают представление своих замечаний по подготовленным докладам, в результате чего эти доклады иногда несвоевременно представляются государствам-членам. Они также не всегда полностью выполняют утвержденные рекомендации. Механизмы надзора не всегда

занимаются теми вопросами, которые интересуют государств-членов, и не всегда выносят такие рекомендации, которые являются достаточно оперативными, реалистичными, конкретными, эффективными с точки зрения затрат и реализуемыми.

Внутренний и внешний надзор

28. При рассмотрении концепции надзора и необходимости совместной ответственности за его осуществление особого внимания заслуживает разница между механизмами внутреннего и внешнего надзора. Отмечается обеспокоенность в отношении стирания границ между механизмами внутреннего и внешнего надзора в рамках системы Организации Объединенных Наций и необходимости сохранения различий между ними. Эта обеспокоенность нашла свое отражение в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Например, в одном из пунктов преамбулы резолюции 48/218 В от 12 августа 1994 года отмечается:

вновь подтверждая свою резолюцию 48/218 А, в которой она подчеркнула необходимость обеспечения уважения самостоятельной и различной роли механизмов внешнего и внутреннего надзора, а также укрепления механизмов внешнего надзора.

29. Важно сохранить различие между механизмами внутреннего и внешнего надзора, поскольку, хотя эти механизмы и стремятся обеспечить эффективное и результативное функционирование организаций системы Организации Объединенных Наций и используют аналогичные методы сбора и анализа информации, они отличаются по своему характеру и составу и выполняют различные роли. Как указывалось выше, механизмы внутреннего надзора служат основными инструментами для оказания административным руководителям помощи в выполнении их управленческих обязанностей. Они отвечают перед административными руководителями за предоставление консультаций по механизмам внутреннего контроля и управленческой практики на основе систематического и независимого обследования всей деятельности организации.

30. Почти в такой же степени, в какой механизмы внутреннего контроля являются инструментом административных руководителей, механизмы внешнего надзора являются инструментами государств-членов в директивных органах. Они отвечают перед государствами-членами за предоставление непосредственно им объективной информации и консультаций в отношении управления работой организации. Хотя за разработку должных систем внутреннего контроля, включая механизмы внутреннего надзора, отвечает руководство, механизмы внешнего надзора должны обеспечивать правильное функционирование этих систем внутреннего контроля и выносить соответствующие рекомендации в тех случаях, когда обнаруживается, что механизмы внутреннего контроля являются недостаточными или отсутствуют⁹.

III. НЫНЕШНЯЯ ИНФРАСТРУКТУРА МЕХАНИЗМОВ НАДЗОРА

31. Предпринимая усилия по укреплению надзора в системе Организации Объединенных Наций, следует учитывать нынешнюю инфраструктуру механизмов надзора, функционирующих в системе. В настоящей главе содержится обзор механизмов внутреннего и оперативного внешнего надзора и их взаимодействия; эта информация служит основой для рассмотрения мер по обеспечению большей согласованности, изложенных в последней главе.

Механизмы внутреннего надзора

Элементы внутреннего надзора

32. Основной задачей механизма внутреннего надзора организации, как указывалось в предыдущей главе, является оказание ее административному руководителю помощи в выполнении его/ее управленческих обязанностей путем предоставления консультаций в отношении достаточности механизмов внутреннего контроля и процедур управления на основе систематического и независимого обследования функционирования всей организации. В этом контексте общепринятые определения элементов внутреннего надзора в системе Организации Объединенных Наций сводятся к следующему:

- a) **ревизия**: изучение, рассмотрение и оценка использования ресурсов организации для определения того, используются ли они экономично, эффективно и результативно и в соответствии с применимыми правилами и положениями в целях проверки осуществления утвержденных программ и мандатов директивных органов и вынесения рекомендаций в отношении мер по исправлению положения или повышению эффективности в тех случаях, когда это необходимо;
- b) **оценка**: определение актуальности, эффективности, результативности и воздействия программ и мероприятий в контексте их задач и целей;
- c) **инспекция**: проведение отдельных выездных обследований организационных подразделений в случаях, когда имеются признаки того, что та или иная программа или то или иное мероприятие осуществляются недостаточно эффективно или ресурсы используются нерационально¹⁰;
- d) **наблюдение**: отслеживание фактических результатов осуществления программы или проведения мероприятия в сопоставлении с обязательствами, предусмотренными в утвержденном бюджете по программе, и контроль за любыми изменениями или модификациями в программе в ходе осуществления;
- e) **расследование**: расследование сообщений о нарушениях положений, правил и соответствующих административных инструкций; просчетах в управлении; служебных нарушений; разбазаривания ресурсов и злоупотребления служебным положением.

Значительное разнообразие

33. Несмотря на общее, если не единое мнение в отношении определений элементов внутреннего надзора существует широкое разнообразие используемых организациями структур внутреннего надзора. Это отражает тот факт, что структура элементов внутреннего надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций складывалась исторически, и последние годы отмечены разрозненными усилиями по постепенному усилению надзора в системе. Это разнообразие также отражает такие различия между организациями, как a) стиль управления административных руководителей; b) мандаты организаций; c) степень упора, который директивные органы делают на вопросах усиления надзора; и d) размеры организаций.

34. В приводимой ниже таблице по каждой из охватываемых в настоящем докладе организаций указано, на основе сообщений организации, какое подразделение, если оно существует, отвечает за обеспечение различных элементов внутреннего надзора. Таблица не содержит какой-либо оценки функционирования и результатов работы этих подразделений. Кроме того, при составлении таблицы оценка и не предполагалась; как отмечается ниже, у организации, сообщившей, как следует из таблицы, что она не имеет подразделения, на которое возложена ответственность за конкретный элемент, могут быть веские причины для этого. Названия управлений или подразделений,

используемых в таблице, носят чисто родовой характер, с тем чтобы дополнительно не усложнять таблицу. В приложении к настоящему докладу содержится краткое описание того, как каждая организация решает вопросы внутреннего надзора, и указывается конкретное название управлений или подразделений по каждой организации.

КРАТКИЙ ОБЗОР СТРУКТУР ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА

ООН, СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ И МАГАТЭ	ЭЛЕМЕНТЫ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА				
	Ревизия	Расследование	Инспекция	Оценка	Наблюдение
	ООН	Группа внутреннего надзора (УСВН)			
	МОТ	Группа внутреннего надзора (Бюро разработки программ и управления) ¹			
	ФАО	Группа внутреннего надзора (Канцелярия Генерального директора) ²		Группа внутренней оценки ³	Различные подразделения
	ЮНЕСКО	Группа внутреннего надзора (Генеральная инспекция)		Группа внутренней оценки	
	ИКАО	Группа внутреннего надзора (Управление по оценке программ, ревизии и обзора системы управления)	Подразделение не сообщено	Подразделение не сообщено	Группа внутреннего надзора (Управление по оценке программ, ревизии и обзору системы управления)
	ВОЗ	Группа внутренней ревизии		Группа внутренней оценки ⁵	
	ВПС	Группа внутренней ревизии		Финансовая группа	Подразделение не сообщено
	МСЭ	Группа внутренней ревизии		Руководители программ/руководители	
	ВМО	Группа внутренней ревизии		Подразделение не сообщено	Руководители программ
	ИМО	Группа внутренней ревизии	Подразделение не сообщено ⁶	Подразделение не сообщено	Группа внутренней оценки
	ВОИС	Группа внутреннего надзора (Управление по вопросам внутреннего надзора и эффективности)			
	ЮНИДО	Группа внутреннего надзора (Управление внутреннего надзора)		Группа внутренней оценки	Группа наблюдения
	МАГАТЭ	Группа внутренней ревизии		Различные подразделения	Различные подразделения

ФОНДЫ И ПРОГРАММЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	ЦМТ	УСВН			Канцелярия Директора	
	ЦНПООН	УСВН	Группа внутренних расследований	УСВН	Группа внутренней оценки	
	МПКНСООН	УСВН	Служба поддержки программ	Служба поддержки программ и УСВН	Группы внутренней оценки и программ	Различные подразделения
	ПРООН	Группа внутренней ревизии			Группа внутренней оценки	
	ЮНЕП	УСВН			Группа внутренней оценки	Различные подразделения
	ЮНФПА	Группа внутренней ревизии (ПРООН)			Группа внутренней оценки	Руководители программ
	УВКБ	УСВН	Группа внутренней инспекции/оценки			Руководители программ
	ЮНИСЕФ	Группа внутренней ревизии			Группа внутренней оценки	Различные подразделения
	ЮНИТАР	УСВН			Подразделение не сообщено ⁷	Подразделение не сообщено
	ЮНОПС	Внутренняя ревизия (ПРООН)			Децентрализована ⁸	Различные подразделения
	БАПОР	Группа внутренней ревизии (и совет по расследованию)			Руководители программ	
	УООН	УСВН			Внешние эксперты	Подразделение не сообщено
	МПП	Группа внутренней ревизии	Группа внутренней инспекции и расследований		Группа внутренней оценки	Руководители программ

Источник: Организации системы Организации Объединенных Наций.

¹ Главный внутренний ревизор входит в состав Бюро по административным причинам, однако имеет прямой выход на Генерального директора и обладает полной самостоятельностью.

² Инспекции осуществляются выездным инспектором Инспекционной группы.

³ Центральное управление ФАО устанавливает руководящие принципы и служит координатором всей деятельности по оценке, осуществляемой программными отделами.

⁴ Группа надзора устанавливает руководящие принципы деятельности по наблюдению, которая осуществляется руководителями программ.

⁵ Центральное управление ВОЗ по оценке устанавливает стандарты и вырабатывает политику проведения деятельности по оценке и наблюдения, проводимого отдельными курирующим программы отделами.

⁶ В случае необходимости Генеральным секретарем создается специальный комитет по расследованию.

⁷ Оценка осуществляется периодически донорами, оказывающими двустороннюю помощь. О внутреннем механизме не сообщается.

⁸ Проводится организациями, финансирующими проекты/программы.

35. **Ревизия.** Организация Объединенных Наций и все специализированные учреждения и МАГАТЭ имеют внутренних ревизоров, которые подчиняются непосредственно административному руководителю их организации. Также обстоит дело и в крупных оперативных фондах и программах Организации Объединенных Наций, которые до создания УСВН в 1994 году имели подразделения внутренней ревизии. Однако УСВН обеспечивает внутреннюю ревизию другой примерно половины фондов и программ, которые не имели своих собственных подразделений внутренней ревизии до создания УСВН.

36. УСВН представляет Генеральной Ассамблее краткий доклад по надзору, в том числе по ревизорской деятельности с охватом Организации Объединенных Наций и большинства оперативных фондов и программ. Подразделение внутренней ревизии ЮНИСЕФ представляет краткий отчет о ревизорской деятельности своему Исполнительному совету, как и группа внутренней ревизии ПРООН в отношении ПРООН, ЮНФПА и ЮНОПС. Приблизительно половина специализированных учреждений представляет краткие доклады о ревизорской деятельности директивным органам, обычно в рамках годового доклада административного руководителя. Это говорит о значительном отходе от практики, существовавшей на момент представления доклада ОИГ в 1995 году, в котором указывалось, что ни одно из подразделений внутренней ревизии не представляет доклады директивным органам, за исключением докладов только что созданной тогда УСВН по Организации Объединенных Наций¹¹. Следует отметить, что внутренние ревизоры, как правило, представляют отдельные ревизорские доклады своим соответствующим внешним ревизорам, которые представляют доклады непосредственно директивным органам.

37. **Оценка.** Что касается Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений и МАГАТЭ, то три четверти из них сообщили о наличии подразделений внутренней оценки, некоторые из которых непосредственно участвуют в проведении оценки, а другие вырабатывают политику и процедуры в области оценки и координируют/обобщают результаты оценок, проводимых руководителями программ. Что касается оперативных фондов и программ Организации Объединенных Наций, то большинство из них сообщило о наличии своих собственных подразделений внутренней оценки, которые существовали до создания УСВН. Однако УСВН проводил углубленную оценку МКНСООН, ЮНЕП и УВКБ. Что касается представления докладов директивным органам, то подразделения внутренней оценки традиционно представляли как краткие, так и отдельные доклады, обычно через своих административных руководителей, и приблизительно для двух третей из них это является текущей практикой.

38. **Наблюдение.** Что касается Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и МАГАТЭ, то все они, за исключением одной организации, сообщили о наличии тех или иных систем наблюдения, приблизительно треть из которых находится под руководством подразделения централизованного внутреннего наблюдения¹². Среди организаций отмечается широкое разнообразие структур подразделений наблюдения и отсутствует единство с точки зрения представления результатов наблюдения директивным органам. Одно из специализированных учреждений сообщило, что не имеет ни подразделения наблюдения, ни системы наблюдения. Хотя две организации из числа оперативных фондов и программ Организации Объединенных Наций сообщили об отсутствии как подразделений наблюдения, так и системы наблюдения, остальные осуществляют наблюдение тем или иным образом. Однако лишь два из них сообщили о наличии отдельного подразделения, отвечающего за выработку политики и процедур в области наблюдения и координацию/обобщение результатов наблюдения, осуществляемого руководителями программ. УСВН не занимается наблюдением за деятельностью каких-либо оперативных фондов и программ. Наблюдения, результаты которых сообщаются директивным органам, обычно осуществляются в рамках или в контексте докладов административного руководителя.

39. **Инспекция.** Организация Объединенных Наций располагает в рамках УСВН центральным подразделением для проведения инспекций. Три четверти организаций из числа специализированных учреждений и МАГАТЭ возлагают функцию проведения инспекций на своих внутренних ревизоров, а в двух организациях эта функция выполняется в рамках объединенных надзорных подразделений, охватывающих все пять элементов внутреннего надзора. Три специализированных учреждения сообщили об отсутствии у них подразделения, отвечающего за проведение инспекций.

40. Пять крупных оперативных фондов и программ Организации Объединенных Наций возлагают проведение инспекций на свои подразделения внутренней ревизии. Одно имеет специальное подразделение для проведения инспекций и расследований, а другое - подразделение, занимающееся инспекциями и оценкой. УСВН проводит инспекции деятельности других организаций. Отчеты перед директивными органами включаются либо в доклады о деятельности по внутренней ревизии, либо в годовой доклад УСВН. Две организации из числа фондов и программ, имеющие специальные подразделения, занимающиеся инспекцией, не представляют доклады директивным органам.

41. **Расследование.** Организация Объединенных Наций имеет специальное подразделение для проведения расследований, которое входит в УСВН. Более трех четвертей организаций из числа специализированных учреждений и МАГАТЭ возлагают проведение расследований на свои подразделения внутренней ревизии, а в двух организациях эта функция осуществляется объединенными надзорными подразделениями, охватывающими все пять элементов внутреннего надзора. Два специализированных подразделения сообщили об отсутствии какого-либо подразделения, занимающегося расследованиями.

42. Около одной трети организаций из числа оперативных фондов и программ и Организации Объединенных Наций, включая большинство крупных организаций, используют для проведения расследований свои подразделения внутренней ревизии. Другая треть полагается на различные специальные подразделения и группы. Оставшаяся треть использует для этого услуги УСВН. Оперативные фонды и программы, которые имеют подразделения, занимающиеся расследованиями, в соответствующих случаях также консультируются с Секцией расследований УСВН, что делают и некоторые специализированные учреждения.

43. Отчетность о результатах расследований перед директивными органами также весьма различна. Когда расследования являются одной из функций подразделения внутренней ревизии, краткий обзор этой деятельности обычно включается в годовой краткий доклад подразделения. Когда расследования проводятся отдельными подразделениями, в формах отчетности перед управляющими органами какое-либо единство отсутствует.

Функциональная координация внутреннего надзора в рамках Организации

44. Среди организаций системы существуют значительные различия как с точки зрения степени координации и согласования рабочих взаимоотношений и деятельности механизмов внутреннего надзора, так и с точки зрения используемых для этой цели средств. Такая функциональная координация важна с точки зрения: а) укрепления связей для обмена информацией о вопросах, представляющих общий интерес для этих механизмов; б) поощрения механизмов в соответствующих случаях пользоваться работой других механизмов и подготовки взаимодополняющего анализа и рекомендаций; и с) сведения к минимуму или предотвращения дублирования и параллелизма в работе.

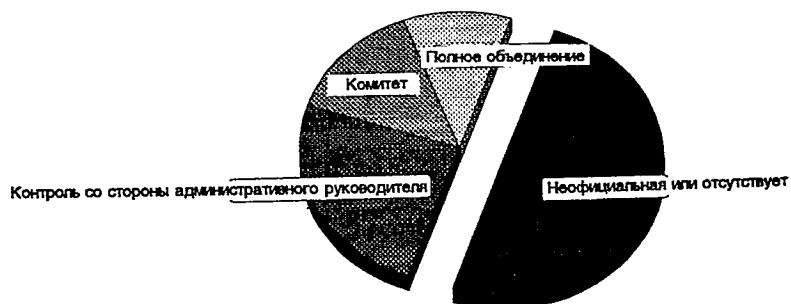
45. Почти половина организаций использует официальные механизмы функциональной координации. Это осуществляется в первую очередь тремя различными путями:

- 1) использованием комитета по ревизии или надзору в рамках секретариата;
- 2) объединением нескольких элементов надзора в рамках одного подразделения; и

3) осуществлением непосредственного контроля за деятельностью надзорных элементов со стороны канцелярии административного руководителя организации. Другая половина организаций не имеет официальных механизмов для этой цели, что ставит вопросы с точки зрения степени достигнутой функциональной координации.

46. На приводимой ниже секторальной диаграмме показано пропорциональное распределение среди организаций системы Организации Объединенных Наций различных способов осуществления функциональной координации.

**Средства функциональной координации в организациях
системы Организации Объединенных Наций**



47. **Объединенное подразделение по надзору.** В одном из предыдущих докладов ОИГ подробно обсуждались преимущества создания объединенного подразделения по надзору. В число этих преимуществ входят независимость, гибкость и быстрота реагирования, более высокая транспарентность, исполнительская дисциплина, профессионализм, экономия за счет масштабов, наглядность и стимулирование повышения эффективности управления, а также более адресная ответственность¹³.

48. В настоящее время Организация Объединенных Наций, МОТ и ВОИС имеют полностью объединенные подразделения внутреннего надзора, включающие все пять элементов внутреннего надзора¹⁴. Однако в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций в рамках одного подразделения объединяются лишь несколько функций, как правило, ревизия, инспекция и расследование.

49. Хотя очевидные преимущества объединения элементов внутреннего надзора в рамках одного подразделения организации заслуживают серьезного рассмотрения, опыт организаций системы говорит о том, что эффективной функциональной координации можно также добиться за счет других средств, как об этом говорится в нижеследующих пунктах.

50. **Комитет по надзору.** Другим средством, которое эффективно используется рядом организаций, например, ЮНИСЕФ и УВКБ, для содействия функциональной координации, являются периодические и регулярные совещания представителей механизмов внутреннего надзора для обмена информацией, обсуждения вопросов, представляющих общий интерес, и совместной выработки программ работы. В ряде организаций официальным названием "комитета по надзору" или "комитета по ревизии" наделяется такая сводная группа специалистов по внутреннему надзору.

51. Чтобы обеспечить реализацию преимуществ функциональной координации, особенно с точки зрения предоставления возможности обмена информацией, важно, чтобы на таких совещаниях присутствовали представители всех элементов внутреннего надзора. Это требует расширения традиционного состава комитетов по ревизии, в которых обычно не представлены сотрудники, отвечающие за элементы оценки и наблюдения.

52. Вариант создания комитета по надзору был бы особенно полезен для организаций, которые имеют частично объединенные механизмы по надзору (например, ревизия, инспекция и расследование), с тем чтобы обеспечить включение двух других надзорных функций (например, наблюдения и оценки) в механизм обмена информацией и координации по вопросам, представляющим общий интерес.

53. **Контроль со стороны административного руководителя организации.** В ряде организаций налажена функциональная координация в рамках канцелярии административного руководителя организации. Хотя отдельные подразделения не объединены в одно подразделение, руководители всех подразделений внутреннего надзора входят в состав канцелярии административного руководителя или непосредственно подчиняются ей.

Механизмы внешнего надзора

54. Элементы надзора, осуществляемые оперативными механизмами внешнего надзора: ревизия, оценка, инспекция и расследование соответствуют по своему определению тем, которые осуществляются механизмами внутреннего надзора. Ни один из оперативных механизмов внешнего надзора не занимается наблюдением, которое является элементом, присущим только внутреннему надзору. По сравнению с механизмами внутреннего надзора, структуры механизмов элементов внешнего надзора являются менее сложными, поскольку вовлечено меньшее число механизмов и каждый из них представляет отдельные доклады государствам-членам через соответствующие директивные органы.

55. **Ревизия.** Что касается Организации Объединенных Наций и оперативных фондов и программ Организации Объединенных Наций, то функции внешней ревизии возложены на Комиссию ревизоров Организации Объединенных Наций. Комиссия ревизоров состоит из трех членов, каждый из которых является генеральным ревизором или лицом, занимающим равноценную должность одного из государств-членов. В настоящее время членами Комиссии являются генеральные ревизоры Ганы, Индии и Соединенного Королевства. Мандат Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций предусматривает две задачи: "во-первых, выносить заключение по финансовым ведомостям, и, во-вторых, высказывать замечания относительно эффективности финансовых процедур, системы отчетности, средств внутреннего финансового контроля и относительно административного руководства и управления Организации в целом"¹⁵. Аналогичные обязанности в области внешней ревизии в отношении специализированных учреждений и МАГАТЭ в настоящее время несут генеральные ревизоры стран, перечисленных в следующей таблице:

Национальный ревизор из:	Учреждение
Соединенного Королевства	МОТ, ИМО, МАГАТЭ
Канады	ИКАО, ЮНЕСКО
Франции	ФАО, ВМО
Германии	ЮНИДО
Южной Африки	ВОЗ
Швейцарии	МСЭ, ВПС, ВОИС

56. **Оценка, инспекция и расследование.** ОИГ является единственным для всей системы механизмом внешнего надзора, отвечающим за проведение оценок, инспекций и расследований. В соответствии со статьей 5 статута ОИГ Группа "выносит независимую оценку на основе инспекции и анализа, направленного на улучшение руководства и методов и обеспечение более широкой координации между организациями"¹⁶. Группа "обладает широчайшими полномочиями по расследованию всех вопросов, влияющих на эффективность деятельности и надлежащее использование средств". Группа уделяла основное внимание проведению инспекции и оценки. Хотя проведение отдельных расследований в особых обстоятельствах может быть оправданным, возлагаемым на Группу функции по расследованию могут выполняться более эффективно через представление директивным органам докладов, подтверждающих эффективность внутренних расследований в их организациях, а если это не так, то через доведение до их сведения факта наличия проблем. Что касается Организации Объединенных Наций, то Комиссия ревизоров полномочна доводить до сведения Генеральной Ассамблеи случаи подлога или предполагаемого подлога и расточительного или неправильного расходования средств¹⁷; другие внешние ревизоры имеют аналогичные полномочия с точки зрения представления докладов своим директивным органам.

Координация

Координация между механизмами внешнего и внутреннего надзора в рамках каждой организации

57. В рамках отдельных организаций координация по каждому из элементов надзора между механизмами внешнего и внутреннего надзора осуществляется по-разному. Что касается Организации Объединенных Наций, то Комиссия ревизоров, ОИГ и УСВН в последнее время стали проводить периодические консультации для обеспечения более эффективной координации.

58. **Ревизия.** В случае Организации Объединенных Наций Комиссия ревизоров и УСВН осуществляют координацию путем проведения раз в два месяца совещаний с целью сведения к минимуму дублирования их соответствующих программ работы и обмена информацией, которая может помочь им определить рамки конкретных проектов. Они также обмениваются письмами и докладами по вопросам управления и уведомляют друг друга о планируемых ревизорских поездках для исключения дублирования. При подготовке своих докладов Комиссия в соответствующих случаях пользуется материалами ревизоров УСВН и представляет замечания по докладам УСВН. Комиссия также установила рабочие взаимосвязи с подразделениями внутренней ревизии фондов и программ Организации Объединенных Наций, таких, как ЮНИСЕФ и ПРООН, однако чаще делает это на разовой основе.

59. Среди специализированных учреждений и МАГАТЭ в основном существует такая же практика. То, насколько внешние ревизоры используют работу внутренних ревизоров, зависит от организации.

60. По чисто ревизорским вопросам необходимость тесной координации между ОИГ и подразделениями внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций отсутствует, поскольку проведение ревизий не входит в мандат Группы. Тем не менее инспекторы принимают участие в ежегодных совещаниях представителей служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений (ПСВР), и они часто консультируются с соответствующими подразделениями внутренней ревизии для выяснения их точки зрения на ту или иную проблему, прежде чем включать ее в доклад ОИГ.

61. **Оценка.** ОИГ представляет собой механизм внешнего надзора с мандатом в области оценки, охватывающим всю систему. Упомянутые выше периодические совещания ОИГ с УСВН с участием Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций предоставляют возможность для проведения консультаций и координации вопросов оценки, поскольку функция оценки включена в мандаты как УСВН, так и ОИГ. Какой-либо другой установленный механизм координации конкретных вопросов оценки между ОИГ и отдельными подразделениями внутренней оценки различных организаций системы отсутствует. Тем не менее представители ОИГ принимают участие в ежегодных совещаниях Межучрежденческой рабочей группы по оценке (МРГО), что дает возможность обмениваться мнениями и получить информацию о состоянии деятельности в области оценки по системе в целом.

62. **Наблюдение.** Наблюдение является исключительно элементом внутреннего надзора и не имеет аналога во внешнем надзоре, как об этом говорилось в пункте 54.

63. **Инспекция.** Что касается инспекции, то ОИГ опять же является механизмом внутреннего надзора с соответствующим мандатом, охватывающим всю систему. Как упоминалось выше, периодические совещания ОИГ с УСВН с участием Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций также дают ОИГ и УСВН возможность провести консультации и обеспечить координацию инспекций, предусмотренных их соответствующими мандатами. В настоящее время какой-либо другой устоявшийся механизм координации деятельности в этой области между ОИГ и группами внутренней инспекции отсутствует.

64. **Расследование.** Хотя ОИГ является механизмом внешнего надзора с мандатом в области расследования, охватывающим всю систему, какой-либо устоявшийся механизм координации деятельности между ОИГ и теми подразделениями, которые занимаются расследованием в каждой из организаций системы, отсутствует. Это объясняется необходимостью конфиденциальности проведения конкретных расследований и ограниченной ролью ОИГ в проведении конкретных расследований, о чем говорилось выше. Тем не менее периодические совещания ОИГ и УСВН, упомянутые выше, дают возможность проведения в необходимых случаях консультаций по вопросу о расследованиях в рамках Организации Объединенных Наций в целом.

Координация между механизмами внешнего надзора

65. Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии выполняет функции координационного механизма в том, что касается деятельности внешних ревизоров системы Организации Объединенных Наций. В состав Группы входят члены Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций и все внешние ревизоры специализированных учреждений и МАГАТЭ. Задача Группы состоит в улучшении координации проводимых ее членами ревизий и в обмене информацией о методах и результатах. Группа регулярно встречается раз в год. Поскольку ревизия не является частью мандата ОИГ, она не входит в Группу, однако ее представители могут приглашаться для участия в обсуждении вопросов, представляющих общий интерес, как это было в случае, когда в декабре 1997 года Группе были представлены предварительные результаты, отраженные в этом докладе.

66. ОИГ и Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций регулярно обмениваются программами работы и докладами. Упомянутые ранее периодические совещания ОИГ с Комиссией, а также УСВН дают форум для налаживания координации между Группой и Комиссией и обмена мнениями по вопросам, представляющим общий интерес.

Форумы для специалистов по надзору

67. В настоящее время существует три основных форума, способствующих профессиональной координации деятельности между сотрудниками, отвечающими за функции надзора в рамках системы Организации Объединенных Наций:

- Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии;
- представители служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений (ПСВР); и
- Межучрежденческая рабочая группа по оценке (МРГО).

68. Хотя на последних двух форумах представлены сотрудники, занимающиеся внутренним надзором, представители Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, группы внешних ревизоров и ОИГ участвуют в совещаниях ПСВР в качестве наблюдателей, а представители ОИГ также принимают участие в заседаниях МРГО. Эти две группы проводят свои заседания ежегодно¹⁸. Помимо совещаний ПСВР существуют другие менее упорядоченные механизмы контактов для ревизоров, призванные служить той же цели, например, эпизодические встречи сотрудников подразделений внутренней ревизии, базирующихся в Женеве организаций. Содействуя обмену информацией, сопоставлению и изучению методологий и развитию стандартов и руководящих принципов, эти форумы являются важным средством повышения качества методов работы и профессионализма надзора в системе Организации Объединенных Наций. Они не занимаются вопросами координации программ и расписания работы, что осуществляется так, как об этом говорилось выше.

69. В настоящее время какой-либо устоявшийся механизм, содействующий установлению аналогичных взаимосвязей между механизмами внутреннего надзора, занимающимися наблюдением, инспекцией или расследованиями, отсутствует. Однако в признание того факта, что все большее число подразделений внутренней ревизии отвечает за проведение расследований, рассмотрение вопроса о расследованиях было включено в повестку дня совещания представителей служб внутренней ревизии системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений (ПСВР) в 1998 году.

IV. МЕРЫ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БОЛЬШЕЙ СОГЛАСОВАННОСТИ НАДЗОРА

Необходимость в большей согласованности

70. Проведенный в предыдущей главе анализ показывает, что за последние годы были укреплены ключевые механизмы внутреннего надзора путем охвата большего числа элементов надзора либо через расширение мандатов существующих подразделений внутреннего надзора, например возложение на подразделения внутренней ревизии ответственности за проведение инспекций и расследований, либо через создание новых подразделений внутреннего надзора. Наряду с устоявшейся практикой представления докладов по внутренней оценке директивным органам все чаще представлялись доклады по другой деятельности, связанной с внутренним надзором, в первую очередь по ревизии и инспекции. Сопутствующего укрепления механизмов внешнего надзора не происходило, хотя имели место определенные усилия по улучшению координации, о чем говорилось выше.

71. Несмотря на принятые меры по укреплению этих механизмов, среди государств-членов сохраняется чувство неудовлетворенности надзором, если не в рамках каждой организации, то в рамках системы в целом¹⁹. Это учитывается административными руководителями и сотрудниками органов надзора.

72. У государств-членов нет уверенности в том, что механизмы надзора, взятые вместе, дают необходимую отдачу, и что деятельность и программы организации системы Организации Объединенных Наций осуществляются эффективно и результативно и обеспечивают достижение целей, поставленных государствами-членами. Государства-члены хотят от механизмов надзора "большего", однако зачастую не понимают или должным образом не используют результатов деятельности по надзору. У некоторых государств-членов фактически наблюдается "пресыщение надзором" и они не способны справиться с потоком получаемых ими докладов по надзору; они хотят "большего" в плане качества и актуальности докладов по надзору, а не большего числа докладов²⁰.

73. Что касается позиции административных руководителей, то обеспокоенность государств-членов в отношении должного качества докладов по надзору в плане выявления недостатков в работе секретариатов может быть важным фактором, ведущим к микроуправлению. Это может также привести к тому, что государства-члены будут требовать увеличения числа и укрепления подразделений внутреннего надзора обычно без выделения дополнительных ресурсов. В крайнем случае эти требования могут привести к преобразованию механизмов внутреннего надзора в механизмы проведения внутренней "корпоративной политики", призванные выступать в качестве органа контроля за деятельностью сотрудников Секретариата, а не в качестве важного внутреннего механизма управления, помогающего административным руководителям выполнять свои управленческие обязанности. Для механизмов внешнего надзора это означает давление как со стороны государств-членов, так и административных руководителей с целью добиваться большего при меньшем объеме ресурсов, недостаточное сотрудничество со стороны должностных лиц Секретариата при подготовке докладов по надзору и отсутствие внимания к докладам и конкретным решениям по ним со стороны государств-членов.

74. Для исправления положения на данном этапе необходимо уделять больше внимания согласованности действий при осуществлении надзора по системе в целом. Хотя может потребоваться создать новые механизмы и укрепить существующие, первоочередное внимание должно уделяться тому, как добиться большей согласованности при осуществлении надзора с точки зрения превращения его в более логичный, последовательный и легко отслеживаемый процесс. Эффективность надзора в конечном счете зависит от того, удовлетворяет ли он - в виде легко доступной для понимания информации - потребности своих клиентов: государств-членов и административных руководителей. При большей согласованности и большем единообразии или общих позициях в области надзора в системе Организации Объединенных Наций государства-члены смогут легче проводить сопоставление итогов и рекомендаций надзора между организациями. Это также обеспечит лучшее понимание ими деятельности по надзору и более точную оценку структур и объемов ресурсов, выделяемых этим механизмом.

75. Повышение способности оценивать эффективность надзора и структуры для его осуществления позволит государствам-членам с большим удовлетворением и уверенностью подходить к вопросам надзора в системе Организации Объединенных Наций. Повышение уверенности в деятельности по надзору послужит основой для восстановления доверия в отношениях между секретариатами и государствами-членами, что необходимо для должного управления изменениями и реформами, осуществляемыми в настоящее время в системе Организации Объединенных Наций. Это в свою очередь поможет ограничить тенденцию к микроуправлению, которая может являться результатом отсутствия полного

доверия в отношениях между государствами-членами и секретариатами, а также освободит административных руководителей от требований со стороны государств-членов в отношении большей отчетности и большего надзора.

Рекомендуемые меры для обеспечения большей согласованности: общность без единообразия

76. Стремясь к большей согласованности надзора в системе Организации Объединенных Наций, очевидным, но в конечном счете непрактичным и нежелательным возможным вариантом было бы создание единого сводного механизма надзора с мандатом, охватывающим все организации системы. Это создавало бы впечатление того, что элементы надзора осуществляются абсолютно согласованно по всей системе на основе общих исходных посылок и стандартов. Однако это было бы непрактично с учетом юридической самостоятельности специализированных учреждений и МАГАТЭ. Кроме того, это было бы нежелательно с учетом тех преимуществ, которые дает сохранение уникального характера каждого из специализированных учреждений и МАГАТЭ, а также оперативных фондов и программ Организации Объединенных Наций.

77. Помимо варианта создания единого механизма надзора для системы в целом существуют не столь далеко идущие решения, которые все же обеспечат достаточную общность для целей большей согласованности, необходимой при проведении деятельности по надзору в организациях системы. Опыт показывает, что успех усилий, направленных на изменение и совершенствование системы Организации Объединенных Наций реален лишь тогда, когда эти усилия предпринимаются с учетом особых характеристик различных организаций системы. В связи с этим рекомендуемые в резюме и обсуждаемые ниже меры призваны обеспечить практическую деятельность по надзору среди организаций системы с большей согласованностью и способствовать формированию общего понимания функций надзора. Рекомендации обеспечат это без ущемления отдельных и уникальных характеристик, практики и традиций различных организаций, которые высоко ценятся государствами-членами; они обеспечат общность элементов при проведении надзора без навязывания единообразия.

78. Предлагаемые в докладе рекомендации в полном виде изложены в резюме. Эти рекомендации и их обоснование рассматриваются в приводимых ниже пунктах.

Рекомендация 1: Согласованные планы осуществления внутреннего надзора

79. Если, как указывалось в главе II, руководство является первым эшелоном надзора, то тогда механизмы внутреннего надзора являются вторым эшелоном, поскольку их основная функция заключается в том, чтобы помочь руководству в выполнении их управленческих обязанностей. В главе III обсуждается широкое разнообразие структурных механизмов реализации различных элементов внутреннего надзора, существующих в системе Организации Объединенных Наций. Хотя для такого разнообразия зачастую есть весомые оправдания, оно усугубляет проблему отсутствия полной согласованности надзора в системе и затрудняет для государств-членов проведение сопоставлений вопросов и практической деятельности по надзору между организациями. Отсутствие сопоставимости механизмов внутреннего надзора между организациями также затрудняет обмен информацией между должностными лицами секретариатов и всестороннее использование опыта, накопленного в других организациях.

80. В главе III также отмечается необходимость обеспечения эффективной функциональной координации при реализации всех элементов внутреннего надзора. С учетом уникального характера каждой из организаций системы было бы контрпродуктивно стремиться к одной и той же модели внутреннего надзора для всех организаций. Очевидно, что это не тот случай, когда "один размер подходит всем". Как указывалось в главе III, различные варианты обеспечения функциональной

интеграции элементов внутреннего надзора включают создание объединенного управления по надзору, использование комитета по надзору и контроль над внутренним надзором со стороны канцелярии административного руководителя. Такие варианты или их сочетания не будут затрагивать юридическую самостоятельность различных организаций и обеспечат учет конкретных характеристик каждой организации. Накопленный в системе опыт говорит о том, что могут быть эффективными самые разные варианты.

81. Более важное значение, чем конкретный выбранный вариант структуры внутреннего надзора и его осуществления в организации, имеет то, что административный руководитель организации и ее государства-члены должны прийти к согласованному мнению и полному взаимопониманию по данной проблеме. В этом состоит предназначение рекомендации 1, которая предусматривает согласование планов осуществления внутреннего надзора в каждой из организаций системы. Такой согласованный план должен отражать то, как все пять элементов внутреннего надзора будут реализованы в той или иной организации. В том случае, если административный руководитель считает, что организации не требуется полномасштабный механизм реализации того или иного конкретного элемента или она не может себе позволить это, причины такого решения должны быть четко и подробно изложены и это решение должно быть поддержано государствами-членами. Важно, чтобы по этому вопросу была полная ясность, с тем чтобы государства-члены могли принять решение на основе полной информации.

82. Подготовка таких согласованных планов для каждой организации поможет с точки зрения укрепления уверенности государств-членов в эффективности и всеобъемлющем характере надзора в каждой организации и в системе в целом. Отражение в таких согласованных планах каждого из пяти элементов внутреннего надзора без навязывания одной и той же модели всем организациям поможет добиться большей сравнимости элементов надзора, с тем чтобы государствам-членам было легче проводить сопоставления между организациями. Это также поможет секретариатам обмениваться информацией и учитывать опыт других организаций в реализации различных элементов.

Рекомендация 2: Ответственность о деятельности по внутреннему надзору

83. Представление директивным органам докладов по крайней мере по ряду аспектов внутреннего надзора не является новым для системы Организации Объединенных Наций. Доклады по внутренней оценке уже давно представляются директивным органам. В последние годы директивным органам все чаще представляются сводные годовые доклады по другим элементам внутреннего надзора, в частности по ревизии и инспекции. Однако эти доклады в настоящее время не имеют общих элементов с точки зрения содержания, формата и охвата, и лишь Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций представляет действительно сводный годовой краткий доклад, который охватывает все пять элементов внутреннего надзора.

84. В результате частичной и несогласованной отчетности по деятельности, связанной с внутренним надзором, государства-члены не располагают хорошей основой для проведения сопоставлений опыта организаций по решению различных вопросов, которыми занимаются организации системы, например чрезвычайными полевыми операциями, а также для запрашивания у секретариатов информации по таким вопросам с учетом опыта других организаций. Кроме того, нынешний статус докладов по деятельности, связанной с внутренним надзором, сокращает способность секретариатов обмениваться опытом и извлекать уроки из деятельности друг друга.

85. В рекомендации 2 административным руководителям предлагается представлять соответствующим директивным органам сводные годовые краткие доклады о деятельности по внутреннему надзору, которые содержали бы по каждой организации изложение а) рассмотренных вопросов и достигнутых результатов; б) вынесенных рекомендаций и хода выполнения принятых по ним мер; и в) вопросов или рекомендаций, требующих

принятия мер со стороны административных руководителей или директивных органов. Подход к каждому из этих вопросов в контексте пяти элементов внутреннего надзора придаст этим докладам достаточно общий формат, с тем чтобы как государствам-членам, так и секретариатам было легче сравнить опыт одной организации с опытом других. Обсуждаемая ниже рекомендация 4 поможет лучше использовать эти доклады.

86. Информация, содержащаяся в таких сводных годовых кратких докладах, существенно поможет государствам-членам выполнять свою важную долю обязанностей, связанных с надзором в системе Организации Объединенных Наций путем:

- определения того, насколько эффективно административные руководители используют внутренний надзор для выполнения своих управленческих обязанностей;
- оценки структуры и объемов ресурсов, выделяемых подразделениям внутреннего надзора;
- отслеживания рассматриваемых вопросов надзора и результатов, достигнутых организациями;
- текущего информирования о ходе выполнения рекомендаций по надзору, в том числе о принятых или не принятых по ним мерах;
- выявления вопросов и проблем, требующих решения со стороны административных руководителей или директивных органов;
- проведения сопоставлений того, как аналогичные вопросы решаются или не решаются в различных организациях и по системе в целом; и
- оценки согласованности и эффективности инфраструктуры внутреннего надзора в целом как в рамках каждой организации, так и по системе в целом.

87. В рекомендации 2 директивным органам также предлагается решить: а) несут ли административные руководители ответственность за предоставление таких докладов или б) они представляют сводные годовые краткие доклады директивным органам в том виде, в каком те подготовлены механизмами внутреннего надзора. Если выбирается последний вариант, то административные руководители могут счесть целесообразным одновременно представлять отдельные замечания по этим докладам.

88. Эти варианты предлагаются с учетом высказывавшейся обеспокоенности по поводу того, что прямой выход на директивные органы механизмов внутреннего надзора чреват стиранием различий между внутренним и внешним надзором, подрывом принципа подотчетности механизмов внутреннего надзора перед административными руководителями и конечной подотчетности административных руководителей перед государствами-членами в вопросах управления и функционирования их организаций.

89. Это серьезные проблемы, заслуживающие внимания. Как указывалось в главе II, различие между внутренним и внешним надзором имеет важное значение и его следует сохранить.

90. Также можно утверждать, что издание сводных годовых кратких докладов в том виде, в каком они подготовлены механизмами внутреннего надзора, без внесения административными руководителями каких-либо изменений с учетом предназначения и содержания таких докладов не будет иметь негативных последствий, которых некоторые опасаются. В ходе бесед при подготовке настоящего доклада старшие сотрудники внутреннего надзора, которые в настоящее время представляют годовые краткие доклады своим соответствующим директивным органам, указывали, что, по их мнению,

представление таких докладов не превратило их в де-факто сотрудников внешнего надзора и их непосредственная подчиненность своим административным руководителям под сомнение не ставится. Предлагаемые сводные годовые краткие доклады будут отличаться от отдельных докладов внутреннего надзора как по поставленным целям, так и по содержанию.

91. С точки зрения поставленных целей краткие доклады будут представляться директивным органам в информационных целях и, как правило, не будут предлагать принять конкретные меры; необходимые меры по исправлению положения будут, как правило, уже приняты административным руководителем или будут в процессе подготовки. В отличие от этого отдельные доклады по внутреннему надзору, безусловно, являются документами, в которых соответствующим должностным лицам Секретариата предлагается принять необходимые меры по исправлению положения.

92. С точки зрения содержания краткие доклады будут отражать лишь обзор хода осуществления деятельности по внутреннему надзору в рамках организаций, в том числе ссылку на те отдельные случаи, в которых требуется принятие мер со стороны административных руководителей или директивных органов. Отдельные доклады внутреннего надзора, с другой стороны, содержат подробную информацию, которая необходима для выявления проблем и подготовки детально проработанных решений, касающихся конкретных вопросов функционирования организаций.

93. Таким образом, можно утверждать, что эти доклады не приведут к стиранию различий между внутренним и внешним надзором, а будут подчеркивать эти различия. По сравнению с докладами внешнего надзора, представляемыми государствам-членам для принятия мер, эти доклады будут, очевидно, в первую очередь призваны информировать государства-члены о ходе деятельности по внутреннему надзору в рамках организаций. Издание кратких докладов без внесения изменений административными руководителями поможет укрепить независимость сотрудников внутреннего надзора в рамках секретариатов, что отвечает стандартам профессиональной практики внутренней ревизии, опубликованным Институтом внутренних ревизоров²¹. Это не поставит под сомнение их подотчетность перед административными руководителями, поскольку их основная функция будет по-прежнему заключаться в том, чтобы служить внутренним механизмом управления для административных руководителей, что было подтверждено в ходе бесед со старшими должностными лицами механизма внутреннего надзора в системе Организации Объединенных Наций. С учетом этого можно заявлять об отсутствии причин полагать, что издание этих докладов будет подменять полную подотчетность административных руководителей перед государствами-членами за управление и функционирование их организаций.

94. В докладах механизмов внутреннего надзора директивным органам следует указывать, какие из их рекомендаций носят, по мнению административного руководителя, чисто информационный характер, а какие, по его мнению, требуют принятия мер соответствующим директивным органам. Это поможет уточнить то, как государства-члены должны рассматривать эти доклады.

Рекомендация 3: Пропаганда передового опыта

95. Помимо обеспечения соблюдения установленных правил и выполнения контрольной функции выявления случаев мошенничества, механизмы надзора все чаще играют более активную роль в содействии повышению эффективности управления и становлению обстановки более жесткой подотчетности.

96. Одной из важных областей такого более активного подхода к надзору, особенно в системе Организации Объединенных Наций, является выявление передового опыта, т.е. процессов, практики и систем, которые, по общему признанию, способствуют

повышению эффективности деятельности организации. Механизмы надзора играют все более активную роль в реформировании системы, что позволяет им выявлять инициативы, которые приводят к повышению эффективности и результативности, и анализировать причины успеха этих инициатив. В рекомендации 3 подразделениям внутреннего и внешнего надзора системы Организации Объединенных Наций предлагается включать в свои доклады информацию о передовом опыте, с которым они ознакомились в ходе своей работы и который может быть полезен для других подразделений той же организации и/или для других организаций системы.

97. Это будет особенно полезно в системе Организации Объединенных Наций, поскольку широкий диапазон программ и географических районов, охватываемых деятельностью системы Организации Объединенных Наций, открывает существенные возможности усвоения организациями опыта друг друга. Более активное выявление передового опыта и его использование будут способствовать становлению атмосферы большей открытости и сотрудничества в отношениях между организациями.

Рекомендация 4: Анализ ОИГ сводных годовых кратких докладов о деятельности по внутреннему надзору

98. В рекомендации 4 ОИГ предлагается периодически включать в свою программу работы проведение общего анализа сводных годовых кратких докладов о деятельности по внутреннему надзору в различных организациях, которые будут представляться в случае утверждения рекомендации 2.

99. Поскольку Группа занимается деятельностью всей системы, в рамках этого анализа будут выявляться те проблемы или вопросы как по конкретным организациям, так и по системе в целом, по которым государства-члены, возможно, хотели бы получить дополнительную информацию, а также мнения административных руководителей и/или механизмов внешнего надзора. Они будут также использоваться для содействия распространению информации о передовом опыте, привлекая внимание к сообщениям об успешном решении вопросов или проблем, что может быть полезно для других организаций.

100. Объединяя в рамках одного документа общий обзор и анализ сводных годовых кратких докладов каждой из организаций системы, проводимый ОИГ анализ поможет государствам-членам в выполнении их доли обязанностей в области надзора, а также поможет сократить "пресыщение надзором", испытываемое государствами-членами.

Рекомендация 5: Содействие укреплению профессиональных кадров в области надзора

101. Растущие требования государств-членов в отношении повышения эффективности и результативности деятельности механизмов надзора в сочетании с нехваткой ресурсов заставляют специалистов по надзору в рамках системы изучать новые пути повышения производительности и охвата своей работы.

102. Все чаще между должностными лицами системы Организации Объединенных Наций, занимающимися ревизией и в последнее время оценкой, формируются профессиональные связи. Ежегодные совещания представителей служб внутренней ревизии, Межучрежденческой рабочей группы по оценке и Группы внешних ревизоров играют в этом отношении ключевую роль. Однако возможности дальнейшего расширения обмена данными, информацией, методами работы и идеями и распространения этой практики на другие элементы надзора следует поощрять. Это является целью рекомендации 5.

103. Примеры конкретных инициатив, которые могут явиться результатом налаживания более эффективных связей между специалистами в области надзора, включают:

- При условии соблюдения конфиденциальности создание совместных баз данных, в том числе разработка методологий и обмен данными, рекомендациями и информацией о достигнутых результатах, что может способствовать общему повышению качества и согласованности деятельности по надзору.
- Обмен информацией и обнародование, в соответствующих случаях, программ работы и графика проведения миссий, что поможет избежать дублирования и параллелизма и создать возможности для проведения совместных/взаимодополняющих проектов. Как отмечалось выше, ОИГ, Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций и Управление служб внутреннего надзора недавно выработали процедуры проведения регулярных консультаций с этой целью.
- Совместная профессиональная подготовка и обмен специалистами между механизмами надзора, что позволит добиться экономии за счет эффекта масштаба, воспользоваться опытом, накопленным в других организациях, и повысить информированность в рамках системы в целом.
- На основе примера совещаний представителей служб внутренней ревизии и Группы внешних ревизоров по вопросам внутренней и внешней ревизии выработка общих исходных рамок и стандартов для других элементов надзора, что поможет государствам-членам сопоставлять не связанные с ревизией результаты анализа деятельности по надзору между организациями, а также успокоит сотрудников в отношении предполагаемого отсутствия транспарентности в вопросах надзора, объектом которого они могут являться²².

104. Более широкое использование современной информационной технологии может быть одним из наиболее эффективных средств формирования более прочных контактов между специалистами в области надзора. Хотя все большее число организаций системы Организации Объединенных Наций использует свои собственные информационные страницы в Интернете для распространения информации, которая раньше была доступна лишь в печатном виде, большинство механизмов внутреннего и внешнего надзора в системе Организации Объединенных Наций не имеет своих информационных страниц и недостаточно широко использует информационные страницы своих организаций. Однако Управление служб внутреннего надзора и МОТ имеют информационные узлы во "Всемирной паутине", где содержится информация о деятельности по надзору в целом; ПРООН и ЮНИСЕФ имеют информационные узлы во "Всемирной паутине", посвященные деятельности по оценке. Всемирный банк имеет в сети Интернет информационный узел "The Global Auditor" ("Глобальный ревизор"), который позволяет обмениваться информацией ревизорам системы, однако ограничивается вопросами ревизии и для доступа к нему требуется пароль. Более эффективное использование механизмами надзора информационной технологии облегчит распространение информации о результатах деятельности по надзору, сделает ее более транспарентной и поможет стимулировать более активное распределение ответственности за надзор.

Рекомендация 6: Расширение диалога между партнерами, занимающимися надзором

105. В главе II указывается, что надзор в системе Организации Объединенных Наций - совместная ответственность, требующая активного партнерства между а) государствами-членами; б) руководством секретариатов, в том числе сотрудниками их служб внутреннего надзора; и с) механизмами внешнего надзора. Все три партнера должны выполнять свои роли, с тем чтобы надзор был эффективным. В частности, не следует допускать чрезмерного упора на механизмы надзора, как внешние, так и внутренние, как универсальное средство для исправления недостатков деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций.

106. Усилия механизмов надзора по налаживанию более широкого диалога с государствами-членами и секретариатами по вопросам и практике надзора будут способствовать более активному распределению ответственности за надзор. Именно это предусматривается в рекомендации 6.

107. Расширение диалога между партнерами будет способствовать взаимопониманию и информированности о процессах надзора и вопросах, которые необходимо решить, а также о взаимосвязях между различными функциями механизмов надзора. Создание атмосферы открытого обмена мнениями между партнерами по процессу надзора будет играть важную роль с точки зрения поддержания осознанного интереса к надзору и обеспечения сохраняющейся подотчетности механизмов надзора.

Вывод

108. Система Организации Объединенных Наций переживает трудный период изменений и реформ, что усугубляется отсутствием достаточного доверия и уверенности в отношениях между государствами-членами и секретариатами. Как отмечалось в заявлении Председателя Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, приводившемся в начале главы I настоящего доклада, для обеспечения должного управления этим процессом изменений и реформ необходимо восстановить доверие и уверенность в отношениях между государствами-членами и секретариатами, и каждая сторона должна играть свою соответствующую директивную и исполнительную роль. Усиление надзора в системе может явиться важным средством для достижения указанной цели, поскольку государства-члены будут более уверены в том, что вопросы административной деятельности и управления организациями анализируются профессионально, что, в свою очередь, поможет сократить парализующую работу практику микроуправления.

109. Исходной точкой для обеспечения усиления надзора является сосредоточение внимания на согласовании надзора в рамках системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы все три партнера играли требующиеся от них роли в рамках совместной ответственности. В кратком изложении рекомендуемые меры в целях обеспечения большей согласованности надзора в системе сводятся к следующему:

- Согласованные планы осуществления внутреннего надзора для обеспечения того, чтобы государства-члены были более уверены в должном охвате различных элементов надзора или же отдавали себе отчет в том, почему эти элементы не охватываются в конкретной организации, без навязывания конкретного структурного механизма любой организации.
- Отчетность о деятельности по внутреннему надзору для оказания государствам-членам помощи в проведении сопоставления между организациями системы и в использовании накопленного другими опыта.
- Пропаганда передового опыта в докладах по надзору для стимулирования более широкого обмена информацией, сотрудничества и использования накопленного опыта в рамках всей системы, а также для привлечения внимания к успехам деятельности системы Организации Объединенных Наций.
- Анализ ОИГ сводных годовых кратких докладов о деятельности по внутреннему надзору, с тем чтобы дать этим докладам общесистемный контекст и помочь использовать их для выявления касающихся всей системы проблем и передового опыта.

- Содействие укреплению профессиональных кадров в области надзора для дальнейшего повышения профессионализма в деятельности сотрудников надзора, поощрение взаимодополняемости усилий, обеспечение эффективности осуществления надзора и устранение случаев параллелизма и дублирования деятельности механизмов надзора.
- Расширение диалога между партнерами, занимающимися надзором, для повышения информированности о процессах надзора и обеспечения активного участия всех трех партнеров, а также для повышения эффективности осуществления надзора, что может помочь сократить микроуправление.

110. Осуществление этих мер, благодаря которым надзор в системе Организации Объединенных Наций станет более согласованным, поможет восстановить доверие и уверенность в отношениях между государствами-членами и секретариатами, что необходимо для успешного управления процессом изменений и реформ, идущим в настоящее время в системе Организации Объединенных Наций.

Примечания

¹ "Подотчетность и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/93/5), воспроизведено в A/48/420 и Add.1/Corr.1. "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/95/2), воспроизведено в A/50/503.

² "Укрепление механизмов внутреннего надзора в оперативных фондах и программах" (A/51/801).

³ Документ A/51/674.

⁴ Группа стран Латинской Америки и Карибского бассейна одобрила содержание записки ОИГ (A/51/674) в документе, озаглавленном "Механизмы надзора системы Организации Объединенных Наций" (26 марта 1997 года). Совместная ответственность за осуществление надзора была в целом включена в согласованные выводы симпозиума по вопросам надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций в Монтрё, Швейцария, организованного 9-10 октября 1997 года федеральным департаментом иностранных дел Швейцарии.

⁵ "Стандарты ревизии", Комитет по стандартам ревизии, Международная организация высших ревизионных учреждений, июнь 1992 года.

⁶ Как было отмечено заместителем Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Джозефом Э. Коннором на симпозиуме по вопросам надзора в Организации Объединенных Наций в Монтрё, упомянутом выше.

⁷ См. обсуждение этих элементов в главе III (пункты 32-53 ниже) и разрабатываемых согласованных планов проведения внутреннего надзора в главе IV (пункты 79-82 ниже).

⁸ Статья 5.5 статута Объединенной инспекционной группы гласит, что инспекторы "не обладают, однако, правом выносить решение и не должны вмешиваться в работу инспектируемых ими служб". В резолюции 74 (I) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 7 декабря 1946 года, в соответствии с которой была создана Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций, отмечается, что "ревизоры не имеют права исключать статьи из счетов, но они рекомендуют Генеральному секретарю для принятия соответствующих мер те исключения из счетов, которые Комиссия имеет в виду предложить Генеральной Ассамблее ..." (пункт (h) (x)).

⁹ См. пункт 31 "Стандартов ревизии" (примечание 5 выше), в котором говорится "Ревизируемое подразделение обязано разработать должные системы внутреннего контроля для обеспечения сохранности своих ресурсов. Однако это не является обязанностью ревизора ... Тем не менее это не освобождает ревизора от обязанности представлять предложения и рекомендации ревизируемому подразделению, контрольные механизмы которого сочтены недостаточными или отсутствуют".

¹⁰ УВКБ использует альтернативное определение инспекции, в большей степени ориентированное на обзор управления конкретными полевыми отделениями и деятельностью в регионах в соответствии с заранее установленным графиком и программой работы. Это в большей степени отвечает систематическим и регулярным обзорам, проводимым различными дипломатическими службами многих государств-членов.

¹¹ JIU/REP/95/2 (примечание 1 выше), пункт 27.

¹² В Организации Объединенных Наций, как отмечается в статье V "Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки" (ST/SGB/PPBME Rules/1(1987), управление является основной функцией с точки зрения наблюдения и создания систем наблюдения. За представление докладов отвечает центральное подразделение по надзору.

¹³ JIU/REP/93/5 (примечание 1 выше), пункты 153-164.

¹⁴ Хотя МОТ и ВОИС объединили контроль над всеми пятью элементами внешнего надзора в рамках одного подразделения, это подразделение в отличие от УСВН в Организации Объединенных Наций также имеет оперативные функции.

¹⁵ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций" (A/49/633, пункт 8).

¹⁶ Статут Объединенной инспекционной группы, Организация Объединенных Наций, Женева, 1978 год.

¹⁷ Приложение к Финансовым положениям и правилам Организации Объединенных Наций (ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3 (1985), пункты 6 (c) (i) и (ii).

¹⁸ В 1997 году заседания МРГО не проводились в связи с перемещениями в ее руководстве, однако группа встретилась в июне 1998 года.

¹⁹ Этот момент был отражен в документе, цитируемом выше в примечании 4. Это было также отражено в ходе обсуждения представителями государств-членов на проведенном в Монре́е симпозиуме по вопросам надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций, о котором говорилось выше (там же).

²⁰ Обеспокоенность в отношении того, что государства-члены надлежащим образом не используют результаты деятельности механизмов надзора, а также в отношении их "пресыщения надзором", т.е. их потребность в лучшем качестве и в большей актуальности докладов по надзору, а не в большем числе докладов была выражена на проведенном в Монре́е симпозиуме по вопросам надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций, о котором говорилось выше в примечании 4.

²¹ "Директор [департамента внутренней ревизии] должен иметь прямой выход на совет [директоров]. Регулярная связь с советом помогает обеспечить самостоятельность ..." (пункт 110.2). "Директор по вопросам внутренней ревизии должен представлять доклады о своей деятельности руководству и совету ежегодно, а в случае необходимости и чаще. Доклады о деятельности должны отражать важнейшие результаты ревизии и рекомендации и должны информировать руководство и совет о любых существенных отклонениях от утвержденных графиков работы, штатного расписания и финансовых бюджетов, а также о причинах этого" (пункт 110.6). Стандарты профессиональной практики внутренней ревизии, Институт внутренних ревизоров, Альтамонте Спрингс, Флорида, 1997 год.

²² МРГО активно рассматривает вопрос о разработке общих руководящих принципов наблюдения и оценки.

Приложение

КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Организация Объединенных Наций, специализированные учреждения и МАГАТЭ

Организация Объединенных Наций. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) отвечает за реализацию всех пяти элементов внутреннего надзора. Управление возглавляется заместителем Генерального секретаря, который подчиняется Генеральному секретарю. Управление состоит из Отдела ревизии и консультирования по вопросам управления, Секции расследований, Группы оценки и Группы наблюдения и инспекции. Руководитель каждого подразделения подчиняется непосредственно заместителю Генерального секретаря по службам внутреннего надзора. Заместитель Генерального секретаря готовит ежегодный краткий доклад о деятельности, который Генеральный секретарь представляет Генеральной Ассамблее и к которому он прилагает свои собственные отдельные замечания. Заместитель Генерального секретаря также может представлять Генеральной Ассамблее отдельный доклад наряду с отдельными замечаниями Генерального секретаря. Управление направляет экземпляры своих докладов Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций и ОИГ, и каждый из них может в соответствующих случаях представлять свои замечания по этим докладом Генеральной Ассамблее.

МОТ. Бюро разработки программ и управления отвечает за реализацию всех пяти элементов внутреннего надзора. Бюро возглавляет сотрудник уровня Д-2, который подчиняется непосредственно Генеральному директору. Ответственность за надзор разделена в Бюро между тремя подразделениями: Группа внутренней ревизии отвечает за ревизии, инспекции и расследования; Группа оценки программ и проектов отвечает за оценку и Группа планирования программ отвечает за наблюдение. Хотя главный внутренний ревизор входит в состав Бюро с административной точки зрения, он обладает полной самостоятельностью и независимостью в своей работе и имеет прямой выход на Генерального директора. Деятельность по наблюдению осуществляется руководителями программ, а Бюро отвечает за координацию и выработку соответствующей политики и руководящих принципов. Внутренний ревизор представляет ежегодный доклад об основных итогах своей работы руководящему органу, а Группа по оценке программ и проектов представляет регулярные доклады соответствующим комитетам руководящего органа. Кроме того, Бюро готовит ряд докладов и исследований для рассмотрения директивными органами. Однако Бюро не готовит как таковой годовой доклад по надзору для руководящего органа МОТ. Внутренний ревизор предоставляет экземпляры отдельных докладов ревизоров внешнему ревизору, которым в настоящее время является Контролер и Генеральный ревизор Соединенного Королевства.

ФАО. Управление Генерального инспектора, возглавляемое Генеральным инспектором на уровне Д-2, который подчиняется непосредственно Генеральному директору, отвечает за ревизию, инспекцию и расследование; Управление по программам, бюджету и оценке, возглавляемое сотрудником на уровне Д-2, который подчиняется непосредственно Генеральному директору, отвечает за оценку; и в рамках Департамента по техническому сотрудничеству за проведение инспекций отвечает старший инспектор полевых операций. Ответственность за наблюдение совместно несут три подразделения: Управление по программам, бюджету и оценке отвечает за общие вопросы наблюдения за осуществлением программ и использованием финансов; Департамент по техническому сотрудничеству отвечает за наблюдение за общими вопросами осуществления проектов на местах, а Отдел полевых операций отвечает за наблюдение за осуществлением проектов на местах. Официальный механизм координации всех пяти элементов надзора ФАО отсутствует; в соответствующих случаях каждое подразделение полагается на неофициальный обмен информацией. Генеральный инспектор представляет ежегодный

краткий обзор своей деятельности финансовому комитету, а Служба оценки в Управлении по программам, бюджету и оценке предоставляет доклады по оценке Комитету по программам, Совету и Конференции. Экземпляры докладов о внутренней ревизии предоставляются внешнему ревизору, которым в настоящее время является Счетная палата Франции, по ее запросу.

ЮНЕСКО. Генеральная инспекция, которую возглавляет сотрудник на уровне Д-2, отвечает за ревизию, инспекцию и расследование; Группа по централизованной оценке программ, которую возглавляет сотрудник на уровне Д-1, отвечает за проведение оценки и координацию деятельности по наблюдению, которую ведут руководители программ. Генеральная инспекция непосредственно Генеральному директору, а Директор Группы по централизованной оценке программ подчиняется Директору Бюро исследований, составления программ и оценки. Генеральная инспекция координирует всю деятельность по ревизии, инспекции и расследованию, а также на неофициальной основе координирует свою деятельность с Группой по централизованной оценке программ. Генеральная инспекция не представляет ежегодных кратких докладов о деятельности по внутреннему надзору руководящему органу, однако Группа по централизованной оценке программ представляет доклады руководящему органу. Генеральная инспекция предоставляет экземпляры отдельных докладов по ревизии внешнему ревизору, которым в настоящее время является Управление Генерального ревизора Канады.

ИКАО. Управление по оценке программ, ревизии и обзору системы управления отвечает за ревизию и оценку. Бюро возглавляет сотрудник на уровне Д-1, который подчиняется непосредственно Генеральному секретарю. Ответственность за элементы надзора разделена между а) ревизором, отвечающим за проведение ревизий; б) сотрудником по оценке, отвечающим за проведение оценки, а также за выработку руководящих принципов и политики; и с) сотрудником по вопросам управления информацией, отвечающим за выработку контрольных стандартов для информационных систем и управление системой внутренней оценки проектов автоматизации. Наблюдение осуществляется руководителями программ с учетом указаний Управления. ИКАО не имеет подразделений для проведения инспекций или расследований. Управление представляет годовой доклад об оценке проведенной деятельности Генеральному секретарю для передачи Совету ИКАО. Руководитель Управления предоставляет экземпляры отдельных докладов по ревизии внешнему ревизору, которым в настоящее время является Управление Генерального ревизора Канады.

ВОЗ. Управление внутренней ревизии и надзора отвечает за ревизию, инспекцию и расследование. Управление возглавляется сотрудником на уровне Д-1, который подчиняется непосредственно Генеральному директору. Группа по разработке процедур оценки программ отвечает за выработку руководящих принципов и политики в целях согласования деятельности по оценке и наблюдению по всей организации, которая осуществляется различными программными отделами. Группу возглавляет сотрудник на уровне С-6, который подчиняется Директору Отдела по выработке политики, программам и оценке. Официальный механизм координации всех пяти элементов надзора в ВОЗ отсутствует. Главный внутренний ревизор 1) представляет годовой краткий доклад о деятельности соответствующим директивным органам через Генерального директора; 2) может направить запрос о представлении этим органам любого отдельного доклада по ревизии через Генерального директора; и 3) предоставляет экземпляры отдельных докладов по ревизии внешнему ревизору, которым в настоящее время является Управление Генерального ревизора Южной Африки. Группа по разработке процедур оценки программ также представляет годовой краткий доклад о своей деятельности директивному органу.

ВПС. Внутренний ревизор, выполняющий и другие функции и подчиняющийся непосредственно Генеральному директору, отвечает за проведение ревизий и, в весьма ограниченных рамках, расследований. Финансовая группа отвечает за оценку. ВПС не

имеет подразделения для проведения инспекций. Союз не имеет системы наблюдения и для проведения оценки полагается на квартальные внутренние доклады по бюджету и программам, а также программу "всестороннего управления качеством". Доклады о деятельности по внутреннему надзору директивному органу не представляются; внутренний ревизор представляет экземпляры своих докладов внешнему ревизору, которым в настоящее время является Федеральное ревизорское управление Швейцарии.

МЭС. Внутренний ревизор (С-4), подчиняющийся непосредственно Генеральному секретарю, отвечает за ревизию, инспекции и расследования. Ни одно из подразделений не отвечает за выработку политики и процедур деятельности по оценке и наблюдению, которая осуществляется руководителями подразделений и проектов. Внутренний ревизор не представляет годового доклада о деятельности директивному органу, однако сообщает о результатах своей работы внешнему ревизору, которым в настоящее время является Федеральное ревизорское управление Швейцарии.

ВМО. Служба внутренней ревизии и расследований была создана недавно (1997 год) и отвечает за проведение ревизий, инспекций и расследований. Руководитель на уровне С-5 подчиняется непосредственно Генеральному секретарю. За осуществление наблюдения отвечают руководители отдельных программ. ВМО не имеет подразделений по оценке. Руководитель службы внутренней ревизии и расследований должен представлять годовой доклад о своей деятельности директивному органу через Генерального секретаря, который может прилагать к нему свои замечания. Экземпляры докладов о внутренней ревизии предоставляются внешнему ревизору, которым в настоящее время является Счетная палата Франции.

ИМО. Внутренний ревизор (С-4) в рамках Канцелярии Генерального секретаря отвечает за проведение ревизий; Группа по оценке также в Канцелярии Генерального секретаря, которую возглавляет сотрудник на уровне С-4, занимается проведением оценки. Деятельность этих двух подразделений координируется на уровне Канцелярии Генерального секретаря. ИМО не имеет подразделений для проведения расследований, инспекций и наблюдения; однако по мере появления необходимости Генеральный секретарь создает комитет по расследованию на разовой основе для расследования и представления ему докладов. Руководители программ, которые подчиняются соответствующим директорам, отвечающим за крупные программы, непосредственно занимаются деятельностью по наблюдению. Директора представляют ежеквартальные доклады Генеральному секретарю. Ни внутренний ревизор, ни Группа по оценке не представляют докладов директивному органу. Экземпляры докладов по внутренней ревизии представляются внешнему ревизору, которым в настоящее время является Контролер и Генеральный ревизор Соединенного Королевства.

ВОИС. В 1998 году было создано Управление по вопросам внутреннего надзора и эффективности, на которое была возложена ответственность за реализацию всех пяти элементов надзора. Это Управление возглавляется Контролером на уровне Д-1, который подчиняется Генеральному директору, а также непосредственно отвечает за свою деятельность перед Председателем Генеральной ассамблеи ВОИС. Управление состоит из Контролера и заместителя Контролера; внутреннего ревизора, который занимается ревизией, инспекцией и расследованиями, Бюджетной секции, которая готовит документацию по программам и бюджетам и контролирует осуществление; и Группы по оценке и эффективности, которая контролирует ход и эффективность операций во всех сферах деятельности организации. Руководитель каждого подразделения подчиняется непосредственно Контролеру. Бюджетная секция и Группа по оценке и эффективности планируют готовить годовые краткие доклады для представления директивному органу. В настоящее время внешним ревизором является Федеральное ревизорское управление Швейцарии.

ЮНИДО. Управление внутреннего надзора, возглавляемое сотрудником на уровне Д-1, занимается проведением ревизий, расследований и инспекций и подчиняется непосредственно Генеральному директору. (Между ревизиями и инспекциями в ЮНИДО четкого различия не проводится.) Группа по оценке, возглавляемая сотрудником на уровне Д-1, отвечает за осуществление оценки и по основным вопросам подчиняется Управлению внутреннего надзора. Группа по оценке программ, возглавляемая сотрудником на уровне С-5, отвечает за деятельность по наблюдению и подчиняется Директору Исполнительной канцелярии, который подчиняется Генеральному директору. Управление внутреннего надзора и Исполнительная канцелярия тесно сотрудничают по общим вопросам. Официальные механизмы координации отсутствуют; координация между подразделениями, отвечающими за надзор, осуществляется на неофициальной основе по мере необходимости. Управление внутреннего надзора представляет краткую информацию о своей деятельности по ревизии, инспекции и расследованию директивному органу, а экземпляры отдельных докладов по ревизии - внешнему ревизору, которым в настоящее время является Федеральная счетная палата Германии. Группа по оценке представляет директивному органу краткий доклад о своей деятельности, а также доклады о результатах отдельных оценок программ, сделанных по инициативе директивного органа. Группа по оценке программ представляет директивному органу отдельный годовой краткий доклад. Эта краткая информация включается в годовой доклад Генерального директора.

МАГАТЭ. Управление обеспечения внутренней ревизии и оценки, возглавляемое сотрудником на уровне Д-1, отвечает за проведение ревизий, инспекций и расследований и подчиняется непосредственно Генеральному директору. Одно из подразделений в рамках Управления, возглавляемое сотрудником С-5, отвечает за координацию всей деятельности в рамках системы МАГАТЭ по осуществлению и оценке программ, которая является составной частью системы управления, призванной обеспечить контроль за осуществлением программ и их отдачей через проведение регулярных обзоров и оценок программ. Оценка осуществляется несколькими подразделениями. Специализированное подразделение в рамках Отдела планирования, координации и оценки, который входит в Департамент технического сотрудничества, возглавляется сотрудником на уровне С-5 и занимается оценкой проектов технического сотрудничества. Другое специализированное подразделение в рамках Департамента по гарантиям, которое возглавляет сотрудник на уровне С-5, подчиняющийся руководителю Департамента, занимается оценкой эффективности инспекций в рамках режима гарантий. Канцелярия Генерального директора координирует всю деятельность по надзору. Результаты деятельности по надзору директивным органам в сводном виде не представляются. Вместо этого результаты оценки деятельности по техническому сотрудничеству сообщаются директивным органам в кратком виде, а результаты оценок инспекции в рамках режима гарантий включаются в ежегодный доклад об осуществлении гарантии, представляемой директивным органам. Управление по обеспечению внутренней ревизии и оценки годовой доклад о своей деятельности директивному органу не представляет, а вместо этого представляет доклады Генеральному директору, и экземпляры таких докладов направляются внешнему ревизору, которым в настоящее время является Контролер и Генеральный ревизор Соединенного Королевства.

Оперативные фонды и программы Организации Объединенных Наций

Центр по международной торговле (ЦМТ). Управление служб внутреннего надзора отвечает за обслуживание Центра в области ревизий, расследований и инспекций. Отдел ревизий и консультирования по вопросам управления УСВН проводит ревизии; Секция расследований УСВН проводит расследования; и Группа централизованного наблюдения и инспекции УСВН проводит инспекции. Группа по вопросам единой стратегии и обеспечения качества в рамках Канцелярии Исполнительного директора отвечает за деятельность как по оценке, так и по наблюдению. Официальный механизм координации всех пяти элементов надзора в ЦМТ отсутствует. УСВН координирует с Административным

отделом вопросы, связанные с проведением ревизий, а Группа по вопросам единой стратегии и обеспечения качества координирует элементы, связанные с оценкой и наблюдением. УСВН включает в свой годовой доклад Генеральной Ассамблее краткую информацию о проведенных ею ревизиях, расследованиях и инспекциях. Результаты деятельности по оценке отражаются в годовом докладе Исполнительного директора, и доклады по оценке также направляются донорам. УСВН также представляет доклады по ревизии Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, являющейся внешним ревизором.

Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ЦНПООН/Хабитат). Надзор осуществляется несколькими внутренними подразделениями и УСВН. Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления УСВН оказывает услуги в области ревизии, а Группа централизованного наблюдения и инспекции УСВН проводит инспекции. Всеми расследованиями занимается внутренняя группа ЦНПООН, назначаемая Исполнительным директором и ему подчиняющаяся. Сотрудник по оценке на уровне С-4 в рамках Канцелярии Директора отвечает за проведение оценок и наблюдение. Канцелярия Исполнительного директора руководит реализацией всех элементов внутреннего надзора и обеспечивает функциональную координацию. В соответствующих случаях УСВН включает в свой годовой доклад Генеральной Ассамблее краткую информацию о результатах ревизий, оценок и инспекций. УСВН также направляет доклады по ревизии Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, являющейся внешним ревизором.

Международная программа Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами (МПКНСООН). Надзор осуществляется несколькими внутренними подразделениями и УСВН. Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления УСВН оказывает услуги в области ревизии, а Группа централизованного наблюдения и инспекции УСВН совместно со Службой поддержки программ МПКНСООН проводит инспекции. Служба поддержки программ, возглавляемая сотрудником на уровне Д-1, подчиняется непосредственно Исполнительному директору и также отвечает за проведение расследований. Деятельность по наблюдению осуществляется различными подразделениями: Секция планирования и оценки отвечает за разработку политики в области оценки и наблюдения, обеспечивает ее выполнение, а Оперативный сектор отвечает за наблюдение, анализ и представление докладов по деятельности по программам. Канцелярия Исполнительного директора координирует всю деятельность по надзору. УСВН отражает результаты работы ревизоров в МПКНСООН в своем годовом докладе, представляемом Генеральной Ассамблее; как Служба поддержки программ, так и Оперативный сектор представляет доклады Исполнительному директору, однако Генеральной Ассамблее доклады не направляются. УСВН сообщает информацию о своей ревизионной работе Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, являющейся внешним ревизором.

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Управление ревизии и анализа эффективности работы отвечает за проведение ревизий, инспекций и расследований. Управление возглавляется сотрудником на уровне Д-2, который подчиняется непосредственно администратору ПРООН. Управление по оценке, возглавляемое сотрудником на уровне Д-2 в рамках Канцелярии Администратора, отвечает за оценку и осуществление наблюдения. Официальные структуры внутренней координации деятельности по внутреннему надзору отсутствуют; подразделения полагаются на неофициальный обмен информацией. Директор Управления ревизии и анализа эффективности работы представляет годовой краткий доклад о своей деятельности Исполнительному совету, а Управление по оценке готовит как для Администратора, так и для Исполнительного совета доклады по вопросам оценки и деятельности по наблюдению. (Исполнительный совет просил представлять отдельный доклад по оценке.) Управление ревизии и анализа эффективности работы направляет свои доклады Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, являющейся внешним ревизором.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). Надзор осуществляется УСВН и внутренними подразделениями ЮНЕП. Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления УСВН оказывает услуги в вопросах ревизии; Секция расследований УСВН занимается расследованиями; а Группа централизованного наблюдения и инспекции УСВН занимается инспекцией. Группа по подготовке проектов и оценке ЮНЕП отвечает за оказание услуг в области оценки. Группу возглавляет сотрудник на уровне С-5, который подчиняется заместителю Исполнительного директора. Деятельность по наблюдению в рамках ЮНЕП осуществляется различными подразделениями и ведется по тематическим направлениям. Конкретно Группа учета, контроля и отчетности осуществляет наблюдение за всей деятельностью по программам; Сектор управления программами Фонда контролирует расходование финансов по всем проектам, осуществление отдельных проектов и отдачу от этих проектов; а Служба поддержки программ контролирует расходы по регулярному бюджету и вспомогательные расходы по программам. Руководители Группы учета, контроля и отчетности и Сектора управления программами Фонда подчиняются Исполнительному директору. Официальные механизмы координации деятельности по внутреннему надзору отсутствуют; подразделение полагается на неофициальный обмен информацией. УСВН включает в свой годовой доклад краткую информацию о деятельности ЮНЕП, за проверку которой она отвечает, в том числе по вопросам ревизий, расследований и инспекций. Группа по подготовке проектов и оценке готовит годовой доклад по оценке, который представляется директивному органу. Сектор управления программами Фонда представляет доклады директивному органу на ежемесячной основе, и Служба поддержки программ представляет доклады директивному органу также на ежемесячной основе. УСВН направляет свои доклады по ревизии деятельности ЮНЕП Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, являющейся внешним ревизором.

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). Секция внутренней ревизии ЮНФПА в Управлении ревизии и анализа эффективности работы ПРООН оказывает ЮНФПА услуги в области ревизии, инспекции и расследований. Секцию возглавляет сотрудник на уровне С-5, который подчиняется Директору Управления ревизии и анализа эффективности работы ПРООН, подчиняющемуся Исполнительному директору ЮНФПА. Управление по надзору и оценке, возглавляемое сотрудником на уровне Д-1, который подчиняется непосредственно Исполнительному директору, отвечает за проведение оценки. Наблюдение осуществляется различными подразделениями и контролируется географическими отделами в штаб-квартире и отделениях на местах. Координация деятельности по внутреннему надзору осуществляется Исполнительным комитетом, в состав которого входят все старшие руководители, в том числе руководители подразделений надзора. Управление ревизии и анализа эффективности работы ПРООН представляет годовой доклад, охватывающий вопросы ревизии, расследования и инспекции в ЮНФПА Исполнительному совету. Управление надзора и анализа эффективности работы два раза в год представляет доклады по оценке Исполнительному совету, а среднесрочный обзор страновых программ представляется директивному органу географическими отделами. Доклады по ревизии деятельности ЮНФПА направляются Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, являющейся внешним ревизором.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). Секция УВКБ в Отделе ревизии и консультирования по вопросам управления УСВН оказывает услуги в области ревизии. Эта секция, возглавляемая сотрудником на уровне Д-1, сообщает результаты ревизии Верховному комиссару, но подчиняется главе УСВН. Служба инспекции и оценки УВКБ, возглавляемая сотрудником на уровне Д-2 и входящая в состав исполнительной канцелярии Верховного комиссара, занимается проведением расследований, оценок и инспекций. Наблюдение осуществляется различными подразделениями по всей организации и функции делегируются на местный уровень; поэтому сотрудники на местах играют важную роль в наблюдении за осуществлением программ и представлении докладов отделам в штаб-квартире. УВКБ использует Комитет

по надзору, возглавляемый заместителем Верховного комиссара, для координации деятельности по внутреннему надзору. Все руководители подразделений, занимающихся внутренним надзором, являются членами этого Комитета. Краткая информация о ревизиях представляется директивному органу в рамках годового доклада УСВН, который является открытым документом. Результаты расследований директивными органам не сообщаются, а сообщаются лишь Верховному комиссару. Служба инспекции и оценки представляет годовой доклад о своей деятельности директивному органу. Все доклады о деятельности по наблюдению представляются Исполнительному комитету. Кроме того, Служба инспекции и оценки представляет ежеквартальные доклады по инспекции и оценке Постоянному комитету. Результаты ревизий УВКБ сообщаются Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, являющейся внешним ревизором.

Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ). Управление внутренней ревизии, возглавляемое сотрудником на уровне Д-2, который подчиняется непосредственно Исполнительному директору, отвечает за проведение ревизий, расследований и инспекций. Отдел оценки, выработки политики и планирования, возглавляемый сотрудником на уровне Д-2, который подчиняется непосредственно одному из заместителей Исполнительного директора, отвечает за выработку политики, процедур и методологии оценки и проведение тематических и стратегических оценок. Наблюдение осуществляется сотрудниками по программам и сотрудниками по наблюдению/оценке в страновых и региональных отделениях и отделами в штаб-квартирах, которые представляют свои доклады заместителям региональных директоров и Директору Отдела оценки выработки политики и планирования. ЮНИСЕФ использует Комитет по ревизии, возглавляемый Исполнительным директором, для координации деятельности по внутреннему надзору. В состав Комитета входят два заместителя Исполнительного директора и шесть директоров отделов, в том числе директора подразделений по надзору. Управление внутренней ревизии в особых случаях представляет доклады Исполнительному совету, через Исполнительного директора, и начиная с 1998 года будет представлять краткий доклад о деятельности по внутренней ревизии. Директор Отдела оценки, выработки политики и планирования представляет Исполнительному совету годовое заявление, а также отдельные доклады. Управление внутренней ревизии направляет свои доклады Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, являющейся внешним ревизором.

Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР). Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления УСВН оказывает услуги в области ревизии; Секция расследований УСВН оказывает услуги в области расследований; а Группа централизованного наблюдения и инспекции УСВН оказывает услуги в области инспекции. ЮНИТАР не имеет отдельных подразделений, занимающихся координацией деятельности по наблюдению или проведением оценок. Краткая информация о ревизиях, расследованиях и инспекциях ЮНИТАР включается в годовой доклад УСВН, представляемый Генеральной Ассамблее. УСВН сообщает результаты ревизии деятельности ЮНИТАР Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, являющейся внешним ревизором.

Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС). Управление ревизии и анализа эффективности работы ПРООН проводит ревизии, расследования и инспекции. Оценка осуществляется децентрализованно на уровне организации, финансирующей проект/программу, а наблюдение осуществляется Отделом планирования, выработки политики и информации и Финансовым отделом. Руководители обоих отделов подчиняются непосредственно Исполнительному директору. Официальные механизмы координации деятельности по внутреннему надзору отсутствуют; подразделения полагаются на неофициальный обмен информацией. Управление ревизии и анализа эффективности работы представляет годовой доклад о ревизиях, расследованиях и инспекциях деятельности ЮНОПС Исполнительному совету. Доклады о

деятельности по наблюдению и оценке за пределы Управления не направляются. Доклады по внутренней ревизии ЮНОПС направляются Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, являющейся внешним ревизором.

Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). Управление внутренней ревизии, возглавляемое сотрудником на уровне С-5, который подчиняется Генеральному комиссару БАПОР, осуществляет ревизии, расследования и инспекции. В соответствующих случаях для проведения расследований могут быть также созданы совет по расследованию, специальная рабочая группа или совместный дисциплинарный комитет. Деятельность по наблюдению и оценке осуществляется руководителями программ; центральное подразделение для координации деятельности или выработки политики и руководящих принципов по вопросам наблюдения отсутствует. Официальные механизмы координации деятельности по внутреннему надзору отсутствуют; подразделения полагаются на неофициальный обмен информацией. Доклады директивным органам по деятельности, связанной с внутренним надзором, не представляются.

Университет Организации Объединенных Наций (УООН). Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления УСВН предоставляет услуги по ревизии; Секция расследований УСВН предоставляет услуги по расследованию; и Группа централизованного наблюдения и инспекции УСВН предоставляет услуги по инспекции. Оценка проводится внешними инспекторами. Подразделение для координации деятельности или выработки политики и руководящих принципов по вопросам наблюдения отсутствует. Официальные механизмы координации деятельности между УСВН и внешними экспертами, занимающимися оценкой, отсутствуют. УСВН включает краткую информацию о результатах ревизий, расследований и инспекций в свой годовой доклад, а внешние эксперты представляют свои доклады по оценке ректору УООН, который направляет их Совету УООН. УСВН также направляет доклады по ревизии Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, являющейся внешним ревизором.

Мировая продовольственная программа (МПП). Управление внутренней ревизии, возглавляемое сотрудником на уровне Д-1 и входящее в состав Исполнительной канцелярии Исполнительного директора, занимается проведением ревизий. Управление по оценке, возглавляемое сотрудником на уровне Д-1 и входящее в состав Исполнительной канцелярии Исполнительного директора, занимается проведением оценок. Управление инспекции и расследований, возглавляемое сотрудником на уровне Д-1 и входящее в Исполнительную канцелярию Исполнительного директора, занимается проведением инспекций и расследований. Региональные бюро проводят и координируют деятельность по наблюдению. Функциональная координация деятельности подразделений по надзору обеспечивается тем, что все подразделения по надзору входят в состав Исполнительной канцелярии Исполнительного директора, и их работа непосредственно контролируется заместителем Исполнительного директора. Управление оценки представляет отдельные годовой краткий доклад о своей деятельности Исполнительному совету. Управление внутренней ревизии доклады директивным органам не представляет. Доклады по внутренней ревизии направляются в Счетную палату Франции, являющуюся внешним ревизором. (МПП является программой, совместно учрежденной Организацией Объединенных Наций и ФАО, и поэтому отличается от других оперативных фондов и программ.)