



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
26 July 2006
Russian
Original: English

Шестьдесят первая сессия

Пункт 113 предварительной повестки дня*

**Финансовые доклады и проверенные
финансовые ведомости и доклады
Комиссии ревизоров**

Краткое резюме основных выводов и заключений, содержащихся в докладах, которые были подготовлены Комиссией ревизоров для представления Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят первой сессии

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь во исполнение резолюции 47/211 от 23 декабря 1992 года препроводить членам Генеральной Ассамблеи краткое резюме основных выводов и заключений, содержащихся в подготовленных Комиссией ревизоров докладах о ревизии отчетности за финансовый период, закончившийся 31 декабря 2005 года.

* A/61/150.



Препроводительные письма

28 июля 2006 года

Имею честь препроводить Вам краткое резюме основных выводов, заключений и рекомендаций, содержащихся в докладах, которые были подготовлены Комиссией ревизоров для представления Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят первой сессии.

(Подпись) Гильермо **Караге**
Председатель Ревизионной комиссии Филиппин
и Председатель Комиссии ревизоров
Организации Объединенных Наций

Председателю Генеральной Ассамблеи
Организации Объединенных Наций
Нью-Йорк

28 июля 2006 года

Имею честь препроводить Вам краткое резюме основных выводов, заключений и рекомендаций, содержащихся в докладах, которые были подготовлены Комиссией ревизоров для представления Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят первой сессии.

(Подпись) Гильермо **Караге**
Председатель Ревизионной комиссии Филиппин
и Председатель Комиссии ревизоров
Организации Объединенных Наций

Генеральному секретарю
Организации Объединенных Наций
Нью-Йорк

Краткое резюме основных выводов, заключений и рекомендаций, содержащихся в докладах за период, закончившийся 31 декабря 2005 года, которые были подготовлены Комиссией ревизоров для представления Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят первой сессии

Резюме

Генеральная Ассамблея в своей резолюции 47/211 от 23 декабря 1992 года предложила Комиссии ревизоров представлять ей сводную информацию об основных недостатках в управлении программами и финансами и о случаях ненадлежащего использования ресурсов или подлога, а также о мерах, принимаемых в этой связи организациями Организации Объединенных Наций. Выводы и заключения, включенные в настоящее резюме, в основном касаются тем, общих для 15 организаций, ревизия которых была проведена Комиссией. Подробные выводы и соответствующие рекомендации, касающиеся той или иной конкретной организации, приводятся в отдельном докладе о ревизии соответствующей организации. Список организаций, ревизия которых была проведена Комиссией, содержится в приложении I. В своем предыдущем докладе (A/59/162) Комиссия высказала замечания по 16 организациям; при этом в настоящий доклад не включены замечания, касающиеся Управления по обслуживанию проектов Организации Объединенных Наций, поскольку его Исполнительный совет одобрил решение отложить представление финансовых ведомостей до 30 ноября 2006 года.

В настоящем докладе Комиссия рассмотрела следующие вопросы: заключения ревизоров; имущество длительного пользования; финансовые обязательства в связи с ежегодным отпуском; расходы по программам; управление казначейской деятельностью и наличностью; стратегии финансирования; межучрежденческая координация; меры по ликвидации последствий цунами; закупочная деятельность и контроль и регулирование исполнения контрактов; управление людскими ресурсами; информационно-коммуникационные технологии; случаи мошенничества и предполагаемого мошенничества; списание недостающей денежной наличности, дебиторской задолженности и недостающего имущества.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Ранее вынесенные рекомендации, которые не были выполнены в полном объеме	1–3	6
II. Рассматриваемые вопросы	4–207	7
A. Общие проблемы	4–6	7
B. Доклады и заключения ревизоров	7–16	8
C. Имущество длительного пользования	17–18	10
D. Финансовые обязательства в связи с ежегодным отпуском, прекращением службы и выплатой пособий после выхода в отставку	19	12
E. Расходы по программам	20–33	13
F. Казначейские операции и управление денежной наличностью	34–58	16
G. Стратегии финансирования	59–64	22
H. Межучрежденческая координация	65–121	23
I. Меры по ликвидации последствий цунами	122–151	36
J. Управление закупочной деятельностью и контроль и регулирование исполнения контрактов	152–165	43
K. Управление людскими ресурсами	166–181	46
L. Информационно-коммуникационные технологии	182–203	49
M. Случаи мошенничества и предполагаемого мошенничества	204–205	55
N. Списание со счетов недостающей денежной наличности, дебиторской задолженности и недостающего имущества	206–207	56
 Приложения		
I. Организации, по которым представлены доклады за финансовый период, закончившийся 31 декабря 2005 года		58
II. Ход осуществления рекомендаций, вынесенных до 31 декабря 2003 года, по организациям		60

I. Ранее вынесенные рекомендации, которые не были выполнены в полном объеме

1. В каждом из своих докладов Комиссия ревизоров обращала особое внимание на те рекомендации в отношении финансовых периодов, закончившихся 31 декабря 2003 года и ранее, которые по состоянию на середину 2006 года не были выполнены в полном объеме. Двенадцать организаций и программ — Организация Объединенных Наций¹, Университет Организации Объединенных Наций (УООН)², Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)³, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)⁴, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР)⁵, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ)⁶, Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНПООН)⁷, Международный уголовный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения, совершенные на территории соседних государств, в период с 1 января по 31 декабря 1994 года⁸, Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 года и Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций (ОПФПООН) — выполнили не все рекомендации.

2. В приложении к каждому докладу Комиссия кратко рассматривает положение дел по состоянию на середину 2006 года с выполнением каждой организацией рекомендаций, вынесенных Комиссией, которые относятся к финансовому периоду, закончившемуся 31 декабря 2003 года. В приложении II к настоящему докладу приводится таблица, содержащая краткую информацию о положении дел с выполнением рекомендаций с разбивкой по организациям. Все 12 организаций в той или иной степени не в полном объеме выполнили некоторые рекомендации. Кроме того, 10 организаций еще не приступили к выполнению некоторых рекомендаций. Из 545 рекомендаций, вынесенных за предыдущий двухгодичный период (включая рекомендации, упомянутые в пункте 1 выше), 282 рекомендации (52 процента) были выполнены в полном объеме, 229 рекомендаций (42 процента) находятся в процессе выполнения, а

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 5 (A/61/5 (том I)), глава II.*

² Там же, *Дополнение № 5 (A/61/5 (Том IV)), глава II.*

³ Там же, *Дополнение № 5 A (A/61/5/Add.1), глава II.*

⁴ Там же, *Дополнение № 5 C (A/61/5/Add.3), глава II.*

⁵ Там же, *Дополнение № 5 D (A/61/5/Add.4), глава II.*

⁶ Там же, *Дополнение № 5 E (A/61/5/Add.5), глава II.*

⁷ Там же, *Дополнение № 5 I (A/61/5/Add.9), глава II.* Комиссия проводит ревизию Фонда Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками, управление которой осуществляет Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, и представляет доклады о результатах ревизии.

⁸ Там же, *Дополнение № 5 K (A/61/5/Add.11), глава II.*

34 рекомендации (6 процентов) не выполнены. Из числа выполненных рекомендаций 59 были сделаны до двухгодичного периода 2002–2003 годов, а из числа невыполненных рекомендаций 10 были сделаны до двухгодичного периода 2002–2003 годов.

3. Комиссия отметила прогресс в деле выполнения ее рекомендаций, но вместе с тем вновь призвала те организации, которые не выполнили ее рекомендации в полном объеме, принять в этой связи соответствующие меры и уделить при этом особое внимание невыполненным рекомендациям, относящимся к двухгодичному периоду 2000–2001 годов и более ранним периодам. Комиссия предлагает администрациям возложить ответственность за осуществление всех вынесенных рекомендаций на конкретных сотрудников или подразделения и заранее установить сроки их выполнения в соответствии с положениями резолюции 47/211 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1992 года.

II. Рассматриваемые вопросы

A. Общие проблемы

Помощь руководства в проведении ревизии

4. Работе Комиссии ревизоров в двухгодичный период 2004–2005 годов содействовала помощь, оказанная руководством Секретариата Организации Объединенных Наций и фондов и программ. Однако в некоторых случаях установленные Комиссией сроки не соблюдались, что отразилось на обязательствах Комиссии перед Генеральной Ассамблеей и другими директивными органами, что объясняется следующим:

- а) достоверные финансовые ведомости не всегда представлялись в установленные сроки;
- б) несмотря на четкое указание конечных сроков закрытия финансовых ведомостей, в счета, а также в финансовые ведомости соответствующие изменения вносились с опозданием.

5. В связи с предстоящим принятием международных стандартов учета своевременная подготовка надлежащим образом удостоверенных финансовых ведомостей может представлять собой проблему в будущем для администраций, и в этой связи администрациям необходимо уделять этому вопросу надлежащее внимание.

Принятие Международных стандартов учета в государственном секторе

6. Принятое Генеральной Ассамблеей решение о том, что администрациям надлежит принять в 2010 году Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС), является положительным событием. По мнению Комиссии, администрациям надлежит обеспечить надлежащее руководство на этапе перехода к МСУГС таким образом, чтобы Международные стандарты учета в государственном секторе можно было бы беспрепятственно принять в 2010 году. Комиссии известно, что некоторые организации намерены принять МСУГС на более раннем этапе, и в этой связи Комиссия выражает надежду на

то, что накопленный таким образом опыт можно будет использовать в процессе внедрения МСУГС в рамках системы Организации Объединенных Наций.

В. Доклады и заключения ревизоров

7. В соответствии с положениями резолюции 74 (I) Генеральной Ассамблеи от 7 декабря 1946 года Комиссия ревизоров провела ревизию финансовых ведомостей и проанализировала операции 15 организаций, перечисленных в приложении I. Ревизии проводились в соответствии с положениями статьи VII Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций и приложения к ним (ST/SGB/2003/7), общими стандартами ревизии Группы внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии и международными стандартами ревизии, в соответствии с которыми Комиссия должна планировать и проводить ревизии таким образом, чтобы ее результаты являлись убедительным доказательством отсутствия в финансовых ведомостях неправильных данных, существенно искажающих реальное положение.

8. Ревизии проводились главным образом с целью дать возможность Комиссии прийти к заключению о том, были ли расходы, учтенные в финансовых ведомостях, произведены для целей, одобренных директивными органами, обеспечивалась ли надлежащая классификация и регистрация поступлений и расходов в соответствии с Финансовыми положениями и правилами, а также о том, точно ли отражали финансовые ведомости финансовое положение по состоянию на дату представления доклада о ревизии с учетом результатов операций за рассматриваемый период. Ревизии включали общий обзор финансовых систем и механизмов внутреннего контроля и выборочную проверку учетных документов и другой подтверждающей документации в той мере, в какой Комиссия считала это необходимым для вынесения заключения в отношении финансовых ведомостей.

9. В дополнение к ревизии отчетности и финансовых операций Комиссия провела проверки в соответствии с положением 7.5 Финансовых положений. В ходе этих проверок основное внимание уделялось эффективности финансовых процедур, механизмам внутреннего финансового контроля и в целом административно-управленческим аспектам деятельности организаций. В ходе ревизий члены Комиссии посетили различные отделения на местах.

10. По итогам этих ревизий Комиссия подготовила краткие доклады с изложением вынесенных по итогам ревизии заключений и подробные доклады, содержащие подробные рекомендации и выводы по итогам каждой проведенной ревизии. Эти подробные доклады служили основой для подготовки настоящего сводного доклада и сделанных в нем выводов.

11. Комиссия вынесла заключения без оговорок в отношении финансовых ведомостей 12 из 15 организаций, перечисленных в приложении I (Организация Объединенных Наций, УВКБ, Центр по международной торговле ЮНКТАД/ВТО (ЦМТ)⁹, УООН, ЮНИСЕФ¹⁰, БАПОР¹¹, ЮНИТАР¹², ООН-Хабитат¹³,

⁹ Там же, *Дополнение № 5* (A/61/5 (том III)), глава II.

¹⁰ Там же, *Дополнение № 5 B* (A/61/5/Add.2), глава II.

¹¹ Там же, *Дополнение № 5 C* (A/61/5/Add.3), глава II.

Программа Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками (ЮНДКП), Международный уголовный трибунал по Руанде¹⁴, Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии (МТБЮ)¹⁵ и ОПФПООН¹⁶). Что касается ПРООН¹⁷, Программы Организации Объединенных Наций в окружающей среде (ЮНЕП) и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА)¹⁸, Комиссия вынесла по их финансовым ведомостям заключения без оговорок с уделением особого внимания вопросам существа.

12. В содержащийся в приложении I перечень организаций не включено Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС). На рассмотрение Комиссии никаких удостоверенных финансовых ведомостей представлено не было. Кроме того, результаты рассмотрения проекта финансовых ведомостей свидетельствуют о наличии серьезных искажений и ошибок. Соответственно, ревизию ЮНОПС за двухгодичный период 2004–2005 годов не удалось завершить к дате подготовки настоящего сводного доклада, и она была отложена до тех пор, пока ЮНОПС не сможет представить достоверные финансовые ведомости за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 2005 года. В результате этого руководство ЮНОПС обратилось к своему Исполнительному совету с просьбой отложить представление финансовых ведомостей. Исполнительный совет удовлетворил эту просьбу.

Вопросы, на которых сосредоточено внимание

13. Что касается ПРООН, Комиссия выразила обеспокоенность в связи с тем, что:

а) расходы по программам, осуществляемым правительствами и неправительственными организациями по линии национального исполнения и подлежащим ревизии, составили 3,2 млрд. долл. США в двухгодичный период 2004–2005 годов. Что касается 2004 года, ревизоры по проектам отказались представить аудиторские заключения (10,5 млн. долл. США); вынесли негативные заключения (10 млн. долл. США); и заключения с оговорками (13 млн. долл. США). Степень ограничения масштабов аудиторской проверки по проектам не представляется возможным установить применительно к 2005 году, поскольку к июню 2006 года ПРООН все еще не провела соответствующий анализ. Кроме того, существует возможность дальнейшего повышения эффективности процедур и методов внутреннего контроля за расходами по линии национального исполнения;

б) ПРООН имеет в общей сложности 615 банковских счетов: 56 счетов в штаб-квартире и 536 счетов в страновых отделениях, а также 6 счетов заработной платы, которые ведутся Секретариатом Организации Объединенных Наций, и 17 банковских счетов, которые ведутся по поручению других учреждений системы Организации Объединенных Наций, при этом по состоянию на

¹² Там же, *Дополнение № 5 D* (A/61/5/Add.4), глава II.

¹³ Там же, *Дополнение № 5 H* (A/61/5/Add.8), глава II.

¹⁴ Там же, *Дополнение № 5 K* (A/61/5/Add.11), глава II.

¹⁵ Там же, *Дополнение № 5 L* (A/61/5/Add.12), глава II.

¹⁶ Там же, *Дополнение № 9* (A/61/9), глава II.

¹⁷ Там же, *Дополнение № 5 A* (A/61/5/Add.1), глава II.

¹⁸ Там же, *Дополнение № 5 G* (A/61/5/Add.7), глава II.

31 декабря 2005 года совокупный остаток средств составил 134 млн. долл. США. Хотя ПРООН провела в декабре 2005 года окончательную выверку всех банковских счетов, в двухгодичный период 2004–2005 годов месячные выверки не были подготовлены по счетам штаб-квартиры и страновых отделений. В результате этого в двухгодичный период 2004–2005 годов ключевые контрольные функции не выполнялись; в результате этого могли иметь место оставшиеся незамеченными случаи мошенничества и ошибки;

с) в январе 2004 года ПРООН внедрила новую корпоративную систему планирования ресурсов. В двухгодичный период 2004–2005 годов были выявлены такие недостатки в системе внутреннего контроля, как недостаточно четкое разделение функций; в течение почти всего 2004 года не применялась система проверки точности и подлинности записей в модуле бухгалтерской книги по результатам выверки данных; отсутствовала автоматизированная выверка счетов вспомогательной и общей бухгалтерских книг.

14. В случае ЮНЕП Комиссия обратила внимание на примечание 8 к финансовым ведомостям, в которых указана стоимость имущества длительного пользования, существенно отличающаяся от стоимости, указанной в подтверждающих инвентаризационных отчетах. Разница (10 млн. долл. США) объясняется тем, что в финансовые ведомости была заложена стоимость (11,2 млн. долл. США) исходя из стоимости приобретения имущества, а стоимость в инвентаризационных отчетах (1,2 млн. долл. США) указывалась по реальным рыночным ценам.

15. Что касается ЮНФПА, отчеты о результатах ревизии проектов по линии национального исполнения, представленные независимыми ревизорами, свидетельствовали о существенных расхождениях в заключениях ревизоров. Точно определить степень ограничения масштабов аудиторской проверки и связанных с этим последствий в двухгодичный период не представляется возможным по причине того, что ЮНФПА не провел соответствующий анализ. Комиссия не может представить убедительных доказательств того, что выделенные по линии национального исполнения средства были использованы по назначению. Кроме того, существует возможность добиться дальнейшего повышения эффективности процедур и механизмов внутреннего контроля за расходами по линии национального исполнения.

16. Аналогичным образом, к 1 апреля 2006 года партнерами по осуществлению не были представлены акты о ревизии в отношении расходов в размере 66,7 млн. долл. США в 2002 году и 68,5 млн. долл. США в 2003 году, и в этой связи не представляется возможным определить степень ограничения масштабов аудиторской проверки. Однако УВКБ согласилось рассмотреть этот вопрос в 2006 году.

С. Имущество длительного пользования

17. Как показано в таблице 1, по состоянию на 31 декабря 2005 года совокупная стоимость имущества длительного пользования Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ, данные по которому приводятся в примечаниях к финансовым ведомостям соответствующих организаций, составляла в общей сложности приблизительно 1,1 млрд. долл. США. Комиссия отметила несколько случаев, когда в Организации Объединенных Наций, ООН-Хабитат,

ЮНЕП, ЮНИСЕФ, УВКБ, УНПООН и Международном уголовном трибунале по Руанде отсутствовала система учета, ведения учетной документации по имуществу и представления данных о стоимости имущества длительного пользования.

18. Комиссия, в частности, отметила следующие показательные недостатки: а) в отчетах о состоянии и движении запасов указывалось имущество, в физическом наличии которого невозможно больше удостовериться или местонахождение которого невозможно определить; б) расхождения при определении стоимости имущества; с) отсутствие данных об определенных видах имущества в инвентаризационных ведомостях; d) неполный физический подсчет; е) отсутствие надлежащего учета активов; f) неподготовка описей личного имущества; и g) неполная и неточная информация, содержащаяся в инвентарных ведомостях.

Таблица 1
**Стоимость имущества длительного пользования, 2002–2003
и 2004–2005 годы**
(В млн. долл. США)

<i>Организация</i>	<i>2002–2003 годы</i>	<i>2004–2005 годы</i>
Организация Объединенных Наций	243,1	298,4
ЦМТ	2,9	3,8
УООН	5,2	5,5
ПРООН	149,3	75,3
ЮНИСЕФ	118,6	128,3
БАПОР	54,5	56,4
ЮНИТАР	0,2	0,3
УВКБ	385,3	372,7
ЮНЕП	15,9	18,7
ЮНФПА	69,3	88,7
ООН-Хабитат	2,3	7,2
УНПООН	14,4	15,6
МУТР ^а	14,5	17,2
МТБЮ ^б	14,5	17,1
ОПФПООН	8,4	13,6
Итого	1 098,4	1 118,8

^а Международный уголовный трибунал по Руанде.

^б Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии.

D. Финансовые обязательства в связи с ежегодным отпуском, прекращением службы и выплатой пособий после выхода в отставку

19. В своем докладе Генеральной Ассамблее (A/60/450 и Corr.1) Генеральный секретарь предложил Ассамблее рассмотреть вопрос о механизме финансирования обязательств по медицинскому страхованию после выхода в отставку (включая обязательства в связи с накопленным ежегодным отпуском и невыплаченными пособиями на репатриацию и перевод в другое место службы). В своем предыдущем докладе (A/59/162) Комиссия вновь рекомендовала Организации Объединенных Наций и ее фондам и программам провести обзор механизма финансирования и целевых показателей в отношении покрытия обязательств по выплате пособий при прекращении службы и после выхода в отставку. По оценке, совокупные обязательства по выплате пособий после выхода в отставку по состоянию на 31 декабря 2005 года превысили сумму в размере 3,3 млрд. долл. США, из которой обязательства в размере 222 млн. долл. США финансировались, как это показано в таблице 2.

Таблица 2

Обязательства по выплате пособий в связи с ежегодным отпуском, прекращением службы и после выхода в отставку, 2004–2005 годы
(В млн. долл. США)

Организация	Прогнозируемые обязательства	Финансируемые обязательства
Организация Объединенных Наций	2 290,83–2 300,83	0
УООН	5,93	0
ПРООН	406,9	162
ЮНИСЕФ	368,2	60
БАПОР	168,07	0 ^a
УНПООН	8,7	0 ^b
МУТР ^c	43,2	0
МТБЮ ^d	27 ^e	0
ЦМТ	47,6	0
ЮНИТАР	2,9	0,4
Итого	3 369,33–3 379,33	222,4

^a В случае БАПОР финансирование осуществлялось за счет бюджетных средств, сэкономленных по статье расходов по персоналу.

^b В случае УНПООН резервные ассигнования в размере 1,3 млн. долл. США проводились по статье 16. При этом использовались данные, полученные по результатам оценки 2003 года, вместо данных, полученных по итогам оценки 2005 года, которые не были представлены.

^c Международный уголовный трибунал по Руанде.

^d Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии.

^e Данные за 2003 год.

Е. Расходы по программам

20. В своем предыдущем докладе (A/59/162) Комиссия сообщила о результатах своего анализа расходов по программам в ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, УВКБ и УНПООН¹⁹.

21. Совокупные расходы по программам за двухгодичный период 2004–2005 годов составили 22,2 млрд. долл. США (в двухгодичный период 2002–2003 годов они составляли 17,4 млрд. долл. США), как это указано в таблице 3.

Таблица 3

Расходы по программам за двухгодичные периоды 2002–2003 и 2004–2005 годов
(В млн. долл. США)

Организация	2002–2003 годы	2004–2005 годы
Организация Объединенных Наций	2 964,6	3 612,2
ЦМТ	83,7	104,1
УООН	65,1	81,3
ПРООН	4 872,8	6 656,5
ЮНИСЕФ	2 736,1	3 790,6
БАПОР	824,6	987,5
ЮНИТАР	15,4	22,5
УВКБ	1 865,8	2 209,4
ЮНЕП	374,5	510,5
ЮНФПА	421,5	494,7
ООН-Хабитат	94,8	169,3
УНПООН	137,9	167,0
МУТР ^а	208,3	252,5
МТБЮ ^б	284,3	302,7
ОПФПООН	2 435,8	2 808,5
Итого	17 385,2	22 169,3

Источник: Сметы поступлений и расходов с указанием изменений в резервах и остатках средств за год, закончившийся 31 декабря 2005 года.

^а Международный уголовный трибунал по Руанде.

^б Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии.

Авансы

22. В ПРООН непогашенные остатки средств, выделенные по линии национального исполнения, по состоянию на 31 декабря 2005 года составляли 86,5 млн. долл. США, что означает увеличение на 11 процентов по сравнению с

¹⁹ Как отмечалось ранее, Организация Объединенных Наций и ее фонды и программы обычно используют два метода бухгалтерского учета средств, переводимых партнерам-исполнителям (см. A/59/162, пункт 37).

предыдущим двухгодичным периодом, обусловленное более существенным общим увеличением расходов на 21 процент по линии национального исполнения. В системе «Атлас» отсутствуют данные, отражающие результаты анализа выданных авансов по срокам давности, однако ПРООН начала принимать компенсирующие меры в целях отслеживания и погашения непогашавшихся в течение длительного периода времени авансов. В УНПООН авансы, выданные партнерам и непогашенные ими, по состоянию на конец двухгодичного периода составляли 1,85 млн. долл. США применительно к 38 завершенным проектам. Однако при этом имеются непогашенные авансы, выданные для осуществления проектов, которые уже были завершены несколько лет тому назад.

Акты и отчеты об использовании средств

23. Из 324 финансовых отчетов об использовании средств в Фонде международного партнерства Организации Объединенных Наций (ФМПООН) за период, закончившийся 31 декабря 2005 года, по состоянию на май 2006 года 118 отчетов (36 процентов) получены не были. Кроме того, по-прежнему имеются 120 проектов с датами завершения до 1 января 2004 года, которые не были закрыты с финансовой точки зрения и в рамках которых лишь 86 отчетов об использовании средств (72 процента) были получены к маю 2006 года. Кроме того, ассигнования в размере 2,08 млн. долл. США, выделенные для осуществления 12 проектов, не были зарегистрированы в финансовых ведомостях в 2005 году, поскольку счета были закрыты до получения соответствующих отчетов об использовании средств.

Осуществляемый в рамках проектов аудиторский контроль за использованием средств по линии национального исполнения

База данных

24. В ПРООН в рамках проектов по линии национального исполнения продолжали проводиться ревизии с учетом объема понесенных затрат (пороговый уровень — 100 000 долл. США). В ЮНФПА была создана база данных для оценки возникающих рисков, однако все еще не удалось обеспечить ее нормальное функционирование, как планировалось. Созданная в ЮНФПА база данных, позволяющая отслеживать результаты ревизий в рамках проектов по линии национального исполнения, включает подробные данные, представленные ревизорами по проектам, однако эти данные являются неполными.

25. Комиссия отметила, что в БАПОР не обеспечен сбор следующей надлежащим образом документированной информации: информации о количестве партнеров и субпроектов с разбивкой по категориям партнеров-исполнителей (межправительственные организации и учреждения системы Организации Объединенных Наций; государственных партнерах; международных и местных неправительственных организаций), а также данных с разбивкой по выплаченным суммам и актов о ревизии с разбивкой по категориям партнеров-исполнителей и заключений, подготовленных ревизорами по проектам.

Сфера охвата ревизии

26. В ПРООН расходы на осуществление проектов по линии национального исполнения, охватываемых ревизией, составили в двухгодичном периоде 2004–2005 годов 3,2 млрд. долл. США. По состоянию на июнь 2006 года отчеты о

ревизии не были представлены по проектам, расходы на осуществление которых составляют 546 млн. долл. США.

27. В Управлении Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности ревизией в двухгодичном периоде 2004–2005 годов по состоянию на апрель 2006 года было охвачено 63 процента проектов.

28. В УВКБ по состоянию на май 2006 года не было подготовлено никаких актов о ревизии выплат партнерам-исполнителям в 2005 году, поскольку их требовалось представлять лишь в течение шести месяцев с предельной даты покрытия обязательств, т.е. июля 2006 года. По состоянию на май 2006 года статистические данные о расходах в 2004 году, включенные в заключения ревизоров, получены не были. Соответственно, УВКБ не могло дать соответствующие гарантии в отношении надлежащего использования средств.

29. В Фонде международного партнерства Организации Объединенных Наций по состоянию на 31 декабря 2005 года 172 из 241 завершенного проекта представили окончательные/заверенные ведомости.

30. В ПРООН, где были представлены заключения с оговорками по проектам, основания для подготовки таких заключений с оговорками не всегда были понятны. Кроме того, не всегда указывалось количество высказанных ревизорами оговорок.

31. ЮНФПА, очевидно, не определил круг полномочий для ревизоров по проектам, по причине чего возникли несоответствия с точки зрения масштабов и целей ревизии; в результате этого были подготовлены отчеты о ревизии различного качества, а в ходе проведения ревизии преследовались различные цели. ЮНФПА все еще предстоит устранить определенные недостатки и несоответствия в финансовом руководстве по вопросам политики и процедур в том, что касается целей, масштабов ревизии и представления соответствующей отчетности.

Надлежащие последующие действия

32. ПРООН получила 78 из 114 планов действий по выполнению рекомендаций относительно ревизий 2004 года в рамках проектов по линии национального исполнения. Кроме того, 17 страновых отделений подготовили аудиторские заключения с оговорками по итогам всех ревизий, проведенных в рамках проектов по линии национального исполнения; 4 страновых отделения по состоянию на май 2006 года своих планов действий не представили.

33. В Фонде международного партнерства Организации Объединенных Наций предусматривается представление партнерами-исполнителями отчетов о проделанной работе в течение 90 дней после завершения или прекращения деятельности по проекту. ФМПООН получил по состоянию на 31 декабря 2005 года лишь 92 из 313 отчетов о проделанной работе в рамках завершенных проектов. Кроме того, в основных подразделениях не были установлены обязательные сроки для представления подготовленных ими отчетов о проделанной работе их соответствующим штаб-квартирам, с тем чтобы последние могли принять решение по этим отчетам.

Е. Казначейские операции и управление денежной наличностью

Казначейские операции и управление инвестициями

34. Организация Объединенных Наций и некоторые из ее фондов и программ осуществляют управление крупными краткосрочными или среднесрочными материальными активами. Как показано в таблице 4, по состоянию на 31 декабря 2005 года остатки инвестиционных средств, включая наличные средства и денежный пул, составляли в совокупности 33,1 млрд. долл. США.

Таблица 4

**Наличные средства, срочные вклады, инвестиции и денежный пул,
2002–2003 и 2004–2005 годы**
(В тыс. долл. США)

Организация	2002–2003 годы	2004–2005 годы
Организация Объединенных Наций	1 336 868	1 947 718
ПРООН	2 489 783	4 133 966
ЮНФПА	265 111	346 072
ООН-Хабитат	62 436	129 039
ЮНЕП	237 404	244 707
УООН	302 312	297 797
МТБЮ ^а	4 429	45 955
ЮНИСЕФ	961 359	2 194 511
УВКБ	191 771	133 335
БАПОР	140 560	177 541
ЮНИТАР	7 286	13 590
УНПООН	66 855	73 910
МУТР ^б	3 813	12 782
ОПФПООН	19 155 261	23 307 779
ЦМТ/ВТО	27 257	37 815
Итого	25 252 505	33 096 517

^а Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии.

^б Международный уголовный трибунал по Руанде

Отдача от инвестиций

35. Общий объем инвестиций ПРООН по состоянию на 31 декабря 2005 года составлял 3,13 млрд. долл. США (в двухгодичный период 2002–2003 годов — 2,02 млрд. долл. США). Он включал инвестиции по плану медицинского страхования после прекращения службы в размере 170,9 млн. долл. США (2003 год — 0). Согласно положениям Руководства Казначейского отдела ПРООН по вопросам политики и процедур выбирается базовый показатель, отражающий цели инвестиций и структуру портфеля инвестиций и для оценки эффективности работы сотрудника, обеспечивающего управление портфелем

инвестиций, которые сопоставляются со средней 12-месячной ставкой Лондонского рынка межбанковских кредитов (ЛИБОР).

36. Портфель ПРООН складывается из различных инвестиционных инструментов, таких, как депозитные сертификаты, срочные вклады и облигации с различными сроками погашения. Отдача от отдельных инвестиционных инструментов отличается от отдачи, полученной, в частности, от инвестиционных фондов денежного рынка (срок платежа составляет один день). В 2001, 2002 и 2003 годах ПРООН превысил 12-месячный контрольный показатель ЛИБОР, а в 2004 и 2005 годах ему не удалось достичь этого показателя. Использование 12-месячной ставки ЛИБОР в отношении всех инвестиций ПРООН будет нецелесообразно, поскольку часть портфеля инвестиций, а именно структура инвестиций, предусматриваемая на цели медицинского страхования после выхода в отставку, рассчитана на более долгосрочную перспективу. Инвестиционный комитет ПРООН рекомендовал учитывать средний показатель отдачи от каждого инструмента инвестиций в ходе обсуждений на будущих заседаниях Инвестиционного комитета.

37. Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве отвечает за управление инвестициями Общества взаимного страхования сотрудников Организации Объединенных Наций от болезней и несчастных случаев (ЮНСМИС). Портфель ЮНСМИС включает три инструмента: краткосрочные долговые ценные бумаги; портфель облигаций и фонды, внешнее управление которыми обеспечивает руководитель фонда. Выплаты по процентной отдачи от инвестиций в двухгодичный период 2004–2005 годов были низкими по сравнению с официальными процентными ставками от инвестиций такими, как ставки ЕВРИБОР (средняя процентная ставка, по которой один банк предоставляет межбанковские срочные кредиты в евро другому банку в пределах еврозоны). Комиссия отмечает, что средний показатель отдачи от средств, инвестированных в ЮНСМИС, составляла в 2004–2005 годах 0,71 процента, а средний показатель ЕВРИБОР — 2,84 процента. Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве пояснило, что оно не преследует цель добиться, в первую очередь, максимальной отдачи от инвестированных средств. Согласно ЮНСМИС и инвестиционной стратегии Организации Объединенных Наций, обеспечение прибыли от инвестиций является третьей задачей после обеспечения сохранности капитала и ликвидности.

38. УВКБ не имело действующих соглашений относительно создания денежного пула ни в штаб-квартире, ни на местах. В период с января по июнь 2005 года на банковских счетах УВКБ было размещено в среднем 58 млн. долл. США. УВКБ не стремилось к тому, чтобы получить максимальную выгоду от инвестирования дополнительных средств на срочных вкладах.

Управление наличностью

39. ПРООН провела оценку остатков наличных средств, необходимых страновым отделениям. Результаты проведенной оценки свидетельствуют о том, что есть ряд страновых отделений, в которых накопленные остатки наличных средств превышают оптимальные остатки. К числу причин накопления значительных остатков наличных средств можно отнести следующие: чрезмерное заимствование; получение взносов в местной валюте; необычное увеличение объема выплат или применение нестандартных моделей расходования средств;

а также тот факт, что страновые отделения не переводят излишки средств в местной валюте на долларовые счета в штаб-квартире.

40. Согласно положениям внутреннего руководства по казначейским вопросам Отделения Организации Объединенных Наций в Вене/УНПООН остатки средств на банковских счетах Отделения не должны быть меньше 1 млн. долл. США и не должны превышать 2 млн. долл. США. Однако в 2005 году в течение 40 дней остаток средств превышал 2 млн. долл. США, а по состоянию на 31 декабря 2005 года остаток средств составлял 4,5 млн. долл. США.

41. На банковские счета Службы управления инвестициями Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций ежемесячно в 2004 году поступали средства в размере приблизительно 91 млн. долл. США, полученные в виде взносов от организаций-членов. ОПФПООН удерживал 0,5 процента от объема своих активов, или порядка 150 млн. долл. США, в виде наличных средств для использования в оперативных целях. С начала 2005 года взносы непосредственно перечислялись на банковские счета секретариата ОПФПООН. Эти взносы как правило выплачивались в начале каждого месяца, а основная часть платежей ОПФПООН производилась в конце месяца. В среднем остаток средств, находившийся в распоряжении ОПФПООН, в период с марта 2005 года превышал 138 млн. долл. США, а в 2005 году ежемесячные выплаты составили в среднем 117 млн. долл. США. В результате этого секретариату ОПФПООН в период с марта 2005 года не было необходимости обращаться к СУИ с просьбой о выделении наличных средств для выплаты пенсионных пособий. По этой причине образовался излишек средств, который можно было бы инвестировать более эффективным образом.

42. Хотя Комплексная система контроля за банковскими операциями (ОПИКС) в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций может обеспечить сведение к минимуму потерь в иностранной валюте при колебании валютных курсов, она используется не в полной мере для обеспечения достоверной информации и не дает надежной гарантии того, что Организации Объединенных Наций сможет погашать свои обязательства в срок и по самым выгодным обменным курсам. Система ОПИКС была введена в эксплуатацию лишь в июне 2005 года.

43. Риск потери ликвидности — это риск, обусловленный неспособностью выполнить обязательства по причине нехватки наличных средств. Во избежание этого необходимо анализировать краткосрочное прогнозируемое движение наличных средств применительно к каждой валюте и обеспечивать при этом соответствующий контроль в целях прогнозирования будущего объема финансовых средств или потребностей в области инвестирования.

44. Комиссия следила за выполнением ранее сделанной рекомендации²⁰, согласно которой ПРООН надлежит совершенствовать подготовку, контроль и анализ краткосрочных прогнозируемых денежных потоков для всех страновых отделений в каждой валюте, с тем чтобы предвидеть будущие потребности в финансировании и инвестициях. ПРООН не удалось успешно внедрить практику построения ведомостей кассовых операций, встроенных в модуль движения денежной наличности системы «Атлас» по причине возникших техниче-

²⁰ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 5А (А/59/5/Add. 1), пункт 267.*

ских трудностей и в связи с тем, что учреждения системы Организации Объединенных Наций не подготовили точных прогнозов выплат. ПРООН разработала руководящие принципы, предусматривающие неавтоматизированную подготовку рабочих ведомостей страновыми отделениями для отслеживания краткосрочных прогнозируемых денежных потоков. ПРООН намеревалась начать работу с осуществления экспериментальных проектов в различных страновых отделениях для контроля и оценки краткосрочных прогнозируемых денежных потоков в иностранной валюте. Результаты, достигнутые в рамках экспериментальных проектов, будут затем доведены до сведения всех страновых отделений.

45. УВКБ не имеет надлежащих механизмов для обеспечения процесса подготовки официальных финансовых прогнозов. Казначейство получает информацию о прогнозируемых платежах в штаб-квартире приблизительно за 30 дней и лишь в тех случаях, когда его информируют об этом полевые отделения. В УВКБ также не подготавливаются прогнозы поступления наличных средств, поскольку Управление полагается на взносы, дата выплаты которых не всегда известна. В результате этого, средства инвестируются на более короткие периоды времени, а если мыслить более перспективно, их можно было бы инвестировать на более продолжительные сроки. УВКБ планирует полностью внедрить систему финансовой информации на местах в 2007 году.

46. В БАПОР технические инструкции по вопросам инвестиций не обновлялись, с тем чтобы в них указывалось, что наличность от каждой группы фондов не может использоваться на взаимозаменяемой основе для удовлетворения потребностей в наличных средствах без предварительного согласия Генерального комиссара.

Финансовая информационная система

47. Комплексная система контроля за банковскими операциями (ОПИКС) не содействовала отслеживанию и подтверждению потоков наличных средств; эту работу приходится проделывать вручную. Кроме того, эта система также не позволяет давать указания произвести платеж. Аналогичным образом эту работу приходится также выполнять вручную.

48. Точно так же отсутствуют механизмы надлежащего контроля за денежными средствами, и по этой причине сотрудникам Казначейства в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций приходится вручную выполнять сложную работу. Кроме того, много времени занимает процесс отслеживания по состоянию на конец дня неоплаченных чеков в каждом фонде. По мнению Казначейства, система ОПИКС позволяет ежегодно представлять отчеты о движении денежной наличности. Однако эти отчеты не обеспечивают надежную гарантию того, что прибыль, образовавшаяся на банковских счетах, использовалась оптимальным образом. Казначейство осуществляет в неавтоматизированном режиме ежедневную и месячную выверку финансовых операций. В результате этого возникает серьезный риск ошибки, и это не содействует эффективному управлению наличностью и инвестициями.

Модуль управления денежной наличностью

49. В УВКБ модуль управления денежной наличностью в рамках проекта обновления управленческих систем не обеспечивал полномасштабного использо-

вания систем финансовой информации. Кроме того, УВКБ не в полной мере использовало модуль финансовых операций, имеющийся в рамках проекта обновления управленческих систем. Соответственно, финансовые операции приходится обрабатывать вручную.

Соблюдение установленных требований и регулирование риска

50. В Казначействе УВКБ не осуществляется надлежащее распределение обязанностей в таких областях, как управление банковскими операциями и наличностью, выдача разрешений на платежи и валютные операции, а также выплаты страновым отделениям для восполнения средств. Кроме того, отсутствуют руководящие принципы в отношении процедур, которым надлежит следовать в случае, если Агентство желает осуществить новые инвестиции.

Инвестиционный пул

51. Отделение Организации Объединенных Наций в Вене не является участником инвестиционного пула, находящегося в ведении Казначейства Организации Объединенных Наций в Центральных учреждениях. Если бы Отделение было участником этого пула, оно могло бы инвестировать средства в размере, превышающем 2 млн. долл. США, и тем самым содействовать получению дохода.

Стратегии и процедуры в области казначейской деятельности

52. В Отделении Организации Объединенных Наций в Вене опубликованное в 2001 году Руководство по казначейским вопросам не охватывало такие вопросы, как задачи и цели казначейской деятельности, наделение сотрудников соответствующими полномочиями и возложение на них определенных обязанностей, политика в отношении ликвидности, кредитная политика, кодекс поведения, оперативные механизмы и процедуры представления отчетности.

Валютный риск

53. В УВКБ не разработана стратегия регулирования валютных рисков, и для УВКБ характерны такие явления, как разрыв во времени между обещаниями внести взносы и их получением и выплатой; ежемесячная переоценка денежных активов, конверсия иностранной валюты, обусловленная расходами; разница между обменными курсами, применяемыми при подготовке бюджета, и месячным операционным обменным курсом Организации Объединенных Наций; и в целом разрыв во времени между учетом поступлений и расходов. По состоянию на 31 декабря 2005 года потери УВКБ в результате нестабильности обменных курсов составили 12 млн. долл. США, а нематериализовавшиеся убытки — 24 млн. долл. США.

54. УВКБ сталкивается с глобальной проблемой, обусловленной тем, что платежи и поступления не производятся и не поступают в одной и той же валюте в один и тот же период. Колебания обменных курсов в конечном итоге не сказывались на операциях УВКБ. В период с 1991 по 2001 год были зарегистрированы нулевые чистые совокупные прибыли и потери в результате колебаний обменных курсов. Однако УВКБ обнаружило с учетом результатов исследования 2004 года, посвященного ежегодным потокам наличных средств, что оно сталкивается с серьезной угрозой. Управление производит операции, используя ва-

люты стран, где введена единая европейская валюта, на которые приходится 18 процентов его бюджета (евро, швейцарский франк и т.д.), а на финансовые операции с использованием английского фунта стерлингов приходится дополнительно 6 процентов его бюджета. По причине такого разрыва Управление подвержено риску в случае девальвации валют стран, в которых введена единая европейская валюта, или английского фунта стерлингов. Хотя УВКБ подвержено серьезному риску колебаний валютных курсов, оно не имеет средств защиты от таких рисков. Управление пересматривает свою стратегию и цели, с тем чтобы застраховаться от рисков, и изучает вопрос о том, какая стратегия будет наиболее подходящей для смягчения серьезных рисков.

Выверка банковских счетов

55. ПРООН вела в общей сложности 615 банковских счетов, 56 из которых велись в штаб-квартире, 536 — в 136 страновых отделениях, 6 счетов заработной платы находятся в ведении Организации Объединенных Наций, а управление 17 банковскими счетами осуществляется от имени ЮНФПА и ЮНОПС. Комиссия отметила, что в том, что касается банковских счетов штаб-квартиры и страновых отделений, в двухгодичном периоде 2004–2005 годов ежемесячная выверка счетов не проводилась. В течение этого двухгодичного периода ежемесячная выверка банковских счетов в штаб-квартире не проводилась по следующим причинам: а) в главную бухгалтерскую книгу не заносились соответствующие данные в связи с тем, что она использовалась только с конца 2004 года; б) выверку счетов в рамках вспомогательных систем и ввод проводок в главную бухгалтерскую книгу представлялось возможным завершить только после закрытия вспомогательной системы, а в 2004 и 2005 годах вспомогательные системы не закрывались на месячной основе; в) для всех банковских счетов штаб-квартиры имелся один сводный банковский счет, что затрудняло согласование выверяемых данных с конкретными банковскими счетами; и д) процедуры подготовки выверки банковских счетов в рамках системы «Атлас» являются сложными и трудными для понимания сотрудниками, занимающимися финансовыми вопросами. Аналогичные трудности возникали при выверке банковских счетов страновых отделений.

56. В четырех страновых отделениях в двухгодичном периоде 2004–2005 годов причиненный в результате мошенничества ущерб составил 0,56 млн. долл. США, что объясняется либо непроведением выверки банковских счетов, либо запоздалой выверкой банковских счетов.

57. Что касается банковских счетов штаб-квартиры и страновых отделений, данные вспомогательных и главных бухгалтерских книг не совпадают. Так, например, по состоянию на июнь 2006 года расхождения в данных в штаб-квартире и страновых отделениях составили, соответственно, 4 млн. долл. США и 2,5 млн. долл. США, и в настоящее время ПРООН проводит соответствующее расследование.

58. ПРООН оказывала казначейские услуги ЮНФПА, однако в течение года выверка банковских счетов не проводилась в отношении 13 банковских счетов ЮНФПА; исключением является декабрь 2004 года и 2005 года.

Г. Стратегии финансирования

59. Организация Объединенных Наций и ее фонды и программы частично или полностью зависят от добровольных взносов, в том числе от средств на финансирование их основного бюджета и деятельности. Однако Комиссия отметила, что стратегии финансирования не всегда являются эффективными с учетом того важного значения, которое они имеют для обеспечения жизнеспособности организаций и выполнения их мандатов.

60. Комиссия отметила, что Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК) и Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) не применяют официальную и всеобъемлющую стратегию финансирования в целях оказания содействия достижению целей, поставленных их директивными органами. За исключением этих двух организаций многие организации приняли на вооружение принципы и цели, определяющие их политику мобилизации ресурсов.

61. Нецелевые взносы зачастую являются недостаточными. В УНПООН объем взносов на осуществление программ общего назначения сократился на 2,1 млн. долл. США (52 процента) в двухгодичный период 2004–2005 годов. Добровольные взносы, полученные ЮНИТАР по линии его Общего фонда, составляют менее 30 процентов от общего объема поступлений, размещенных на счетах Общего фонда в период 2004–2005 годов. В настоящее время предпринимаются усилия в целях обеспечения более устойчивого финансирования основного бюджета и общих фондов и неуклонного притока доноров (ЮНИТАР, УНПООН). В УВКБ на долю нецелевых взносов приходится 18 процентов от общего объема ресурсов, что на 25 процентов ниже показателя, установленного этой организацией.

62. Некоторые организации зависят от небольшого количества доноров. Так, например, в УВКБ, несмотря на расширение базы доноров в 2005 году, на долю только трех доноров приходилось 50 процентов от объема поступлений от правительств, а в ЮНИКРИ два донора внесли взносы в размере 79 процентов от общей суммы поступлений.

63. В настоящее время следует более активно рассматривать альтернативные варианты добровольным взносам государств-членов. Так, например, в УВКБ средства, поступающие ежегодно из частного сектора, составляют от 2 до 3 процентов от общего объема взносов, внесенных с 2001 года; однако в соответствии с первоочередными целями в области мобилизации ресурсов, утвержденными в 2005 году, финансирование 10–20 процентов бюджета УВКБ должно осуществляться начиная с 2010 года за счет средств частного сектора.

64. Комиссия отметила ограниченные ресурсы, выделяемые для осуществления деятельности по мобилизации средств. В ЮНИТАР за мобилизацию ресурсов по линии Общего фонда отвечает исключительно Директор-исполнитель. В Европейской экономической комиссии подготовлены общие инструкции по вопросам мобилизации ресурсов, которые периодически доводятся до сведения потенциальных доноров, но при этом предпринимаются ограниченные инициативы в целях содействия их применению, и деятельность по мобилизации ресурсов зачастую сводилась к проведению неофициальных совещаний с донорами. В ЮНКТАД в основе деятельности по мобилизации ресурсов лежат главным образом отдельные инициативы руководителей проектов.

В УВКБ в 2004 году 16 сотрудников и 5,3 млн. долл. США были выделены по линии мобилизации ресурсов в частном секторе по сравнению с 216 сотрудниками и 33,8 млн. долл. США в ЮНИСЕФ. В результате этого отдача от инвестиций составила 3,77 процента в случае УВКБ и 14,5 процента — в случае ЮНИСЕФ, а общий объем поступлений из частного сектора по линии мобилизации ресурсов составил 20 млн. долл. США в случае УВКБ и 509 млн. долл. США — в случае ЮНИСЕФ.

Н. Межучрежденческая координация

65. В своем докладе, озаглавленном «Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы» (A/51/950, пункты 17 и 18), Генеральный секретарь заявил, что устойчивое развитие, постконфликтное миростроительство, операции по оказанию чрезвычайной помощи, связь между гуманитарной помощью и сотрудничеством в целях развития представляют собой области политики, которые пересекают как секторальные, так и институциональные границы. Генеральный секретарь далее заявил, что партнерские отношения со специализированными учреждениями и другими организациями должны стать частью обычной организационной работы.

66. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) была учреждена в 1997 году в целях содействия совместной разработке политики и принятию решений, поощрению стратегического сотрудничества и обеспечению эффективности руководства. Ее цель также состоит в обеспечении преобразований на региональном и страновом уровнях в тех областях, в которых все программы Организации Объединенных Наций будут объединены в рамках Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. В состав Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития входят 25 фондов, программ, департаментов и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций и пять наблюдателей (включая Всемирный банк). Из этих учреждений четыре учреждения (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и Всемирная продовольственная программа) входят в состав Исполнительного комитета Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

67. Во исполнение решений Итогового документа Всемирного саммита 2005 года (резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи) Генеральный секретарь учредил в феврале 2006 года Группу высокого уровня для изучения способов налаживания системой Организации Объединенных Наций более скоординированной и эффективной работы в области развития, оказания гуманитарной помощи и защиты окружающей среды. Целью этого исследования является выполнение других важных инициатив по проведению реформы в Организации Объединенных Наций.

68. Комиссия рассмотрела вопрос о межучрежденческой координации в 2005 году и сосредоточила при этом внимание на следующих аспектах: подготовка общих страновых оценок и рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития; создание системы координаторов-резидентов; инициатива по совместному использованию помещений; и использование совместных помещений и услуг. Комиссия будет продолжать уделять основное внимание этим и другим смежным вопросам в ходе бу-

дущих ревизий в контексте подготовки исследования, осуществляемой в настоящее время Группой высокого уровня, учрежденной Генеральным секретарем, а также реализации других инициатив в целях повышения эффективности координации, обеспечиваемой Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и оценки странового сотрудничества

69. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития разработала руководящие принципы в целях содействия, в частности, подготовке общих страновых оценок (ОСО)²¹ и осуществлению Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития²². В соответствии с этими руководящими указаниями, подготовленными в октябре 2003 года, для страновых групп Организации Объединенных Наций разработка Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития должна быть завершена в декабре или раньше, в предпоследний год нынешнего программного цикла, и Рамочная программа должна быть утверждена не позднее 31 марта последнего года нынешнего программного цикла.

70. Генеральный секретарь в своем докладе, озаглавленном «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (A/59/2005, пункт 199), заявил, что «в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития должен быть определен четкий набор стратегических целей, а также конкретная помощь, которую каждый орган Организации Объединенных Наций должен оказывать в целях содействия достижению нашими национальными партнерами целей в области развития и удовлетворению их более широких потребностей в области развития. Правительства и сама Организация Объединенных Наций могли бы затем использовать эту «матрицу результатов» для контроля и оценки деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне и обеспечения подотчетности ее представителей».

71. В соответствии с руководящими указаниями, которые были даны при разработке Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) отдельные национальные цели или задачи должны увязываться с конкретными целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия и/или другими обязательствами, целями и задачами. В ходе анализа деятельности РПООНПР было установлено, что национальные приоритеты не всегда увязывались или согласовывались с конкретными целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, а результаты деятельности, достигнутые в рамках РПООНПР, не

²¹ Осуществляемый на национальном уровне процесс обзора и анализа сложившегося на национальном уровне положения в области развития и выявления важных проблем в качестве основы для информационно-пропагандистской деятельности, политического диалога и подготовки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

²² Основа планирования и обеспечения ресурсов для осуществления страновых программ и проектов учреждений системы Организации Объединенных Наций. Разработана по итогам анализа оценки странового сотрудничества.

всегда указывались в «матрице результатов» РПООНПР. Это, безусловно, затруднит обобщение достигнутых результатов.

72. Что касается ЮНИСЕФ, Комиссия отметила, что в двух страновых отделениях РПООНПР была представлена с большим опозданием для рассмотрения страновых программ, а в другом страновом отделении по состоянию на май 2006 года РПООНПР все еще не была подготовлена.

Координация деятельности страновых отделений

73. ЮНИСЕФ не всегда участвовал в заседаниях, посвященных вопросам координации, которые проводились в двух страновых отделениях. В одном страновом отделении в протоколах совещаний страновой группы Организации Объединенных Наций была отражена озабоченность по поводу низкого качества межучрежденческой координации.

74. Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Африки (ЭКА) была учреждена в качестве регионального отделения Организации Объединенных Наций в Африке. В Эфиопии была учреждена страновая группа Организации Объединенных Наций; руководитель Отделения ПРООН выполняет функции координатора-резидента Организации Объединенных Наций. Страновая группа проводила регулярные совещания, по крайней мере на месячной основе, однако представитель Экономической комиссии Организации Объединенных Наций для Африки не присутствовал на совещаниях страновой группы в Эфиопии в связи с тем, что предпринимаемые Экономической комиссией усилия в большей степени сконцентрированы на Африканском континенте в целом. Соответственно ЭКА не принимала участие в подготовке общей страновой оценки и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития для Эфиопии.

75. ЭКА также рассматривала главные проблемы, препятствующие налаживанию эффективной межучрежденческой координации, к числу которых относится отсутствие эффективной связи между учреждениями и четких руководящих принципов в отношении координации усилий на региональном уровне. Кроме того, отсутствуют официальные механизмы взаимодействия ЭКА и учреждений системы Организации Объединенных Наций в потенциальных областях регионального сотрудничества.

Система координаторов-резидентов

76. В разделе V своей резолюции 59/250 от 22 декабря 2004 года Генеральная Ассамблея подтвердила, что система координаторов-резидентов призвана играть ключевую роль в обеспечении эффективного и действенного функционирования системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Координаторы-резиденты, которые финансируются и работают под руководством ПРООН, возглавляют страновые группы Организации Объединенных Наций более чем в 130 странах и являются назначенными представителями Генерального секретаря по операциям в целях развития. Тесно взаимодействуя с национальными правительствами координаторы-резиденты и страновые группы стремятся пропагандировать интересы и мандаты Организации Объединенных Наций, опираясь на поддержку и рекомендации всей системы Организации Объединенных Наций. Система координаторов-резидентов также преследует цель, заключающуюся в налаживании тесного взаимодействия между различ-

ными учреждениями системы Организации Объединенных Наций в целях повышения эффективности и действенности оперативной деятельности на страновом уровне.

77. В рамках проводимой в Организации Объединенных Наций реформы ПРООН учредила должности страновых директоров для повышения эффективности системы координаторов-резидентов. Страновые директора назначены в 13 странах: Афганистане, Бурунди, Кот-д'Ивуаре, Тиморе-Лешти, Гаити, Индонезии, Ираке, Демократической Республике Конго, Либерии, Сьерра-Леоне, Сомали, Шри-Ланке и Судане.

78. Страновые директора с полномочиями, возложенными на них координаторами-резидентами или представителями-резидентами, будут нести ответственность за обеспечение общего контроля и координацию оперативной программной деятельности ПРООН и будут отчитываться перед представителем-резидентом ПРООН. Назначение страновых директоров содействовало более эффективной работе координаторов-резидентов, что в конечном итоге способствует повышению эффективности межучрежденческой координации.

79. Для распространения этой системы на страны, в которых функционируют крупные страновые группы, осуществляются программы и в которых сложилась сложная обстановка в области координации/развития, Администратор ПРООН просил доноров оказать поддержку в целях финансирования 40 должностей страновых директоров за счет внебюджетных ресурсов. ПРООН намерена финансировать семь дополнительных должностей страновых директоров за счет регулярных ресурсов; общая сумма ассигнований на эти цели в двухгодичный период 2006–2007 годов составит 4,5 млн. долл. США.

Подготовка координаторов-резидентов

80. Хотя была проведена определенная работа по организации подготовки координаторов-резидентов, постоянные программы по подготовке не осуществляются. Канцелярия Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития планирует к четвертому кварталу 2006 года начать экспериментальный проект по подготовке координаторов-резидентов по вопросам, касающимся системы Организации Объединенных Наций и ее мандатов и роли. В этом проекте будут также участвовать представители других учреждений.

81. Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций планирует впервые организовать вводный курс для координаторов-резидентов и представителей-резидентов. В сентябре и октябре 2006 года планируется организовать два экспериментальных курса.

Система оценки деятельности координаторов-резидентов

82. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития планировала внедрить новую систему оценки деятельности групп координаторов-резидентов и региональных директоров. По итогам оценки работы представителей-резидентов ПРООН будет проводиться оценка работы координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам/назначенных должностных лиц/представителей-резидентов. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития планирует полностью внедрить эту систему к 2007 году. Однако система оценки результатов работы координаторов-

резидентов не показывает, каким образом результаты оценки будут использоваться в процессе подготовки.

Извлеченные уроки

83. Информация о накопленном опыте, связанном с системой координаторов-резидентов, размещена в сети Интранет Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. В настоящее время имеются средства обмена информацией в электронной почте о проведенных обсуждениях в рамках сети ГООНВР по практике координации. Однако эта информация является неполной и она не обновлялась с октября 2005 года. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития информировала Комиссию о том, что она активизирует сбор информации о передовых методах работы и обновит информацию о накопленном опыте, размещенную на веб-сайте Группы.

Обеспечение ресурсов

84. Генеральный секретарь в своем докладе, озаглавленном «При большей свободе» (A/59/2005, пункт 198), заявил, что на каждом этапе деятельности Организации Объединенных Наций старшее должностное лицо Организации Объединенных Наций, находящееся в той или иной стране,— будь то специальный представитель, координатор-резидент или координатор гуманитарной деятельности — должно обладать полномочиями и ресурсами, необходимыми для управления комплексной миссией Организации Объединенных Наций или «присутствием в стране», с тем чтобы Организация Объединенных Наций действительно могла функционировать как единая целостная структура. Ответственность за обеспечение ресурсов по-прежнему представляет собой особую проблему того или иного учреждения.

85. ПРООН выделила Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития ассигнования в размере 13,5 млн. долл. США для финансирования различных страновых групп. ГООНВР выделила дополнительные средства некоторым страновым отделениям с учетом ситуации, сложившейся в их странах базирования. Канцелярия Группы информировала Комиссию о том, что к числу некоторых вопросов, которые рассматривались координаторами, относятся следующие: преимущества представленных планов работы; показатели работы за прошедшие периоды; ситуация, сложившаяся в стране; страновые оценки и РПООНПР (на осуществление которых было выделено дополнительно 20 000 долл. США, а еще 10 000 долл. США были выделены тем страновым отделениям, которые представили план реализации страновой программы действий). Однако распределение бюджетных ассигнований в разбивке по географическим координационным центрам производилось без учета подготовленных в письменной форме руководящих принципов, определяющих критерии выделения ассигнований.

Совместные представительства

86. В своем докладе, озаглавленном «Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований» (A/57/387 и Согг.1), Генеральный секретарь пропагандировал концепцию создания совместных представительств в странах, в которых Организация Объединенных Наций располагает ограниченными ресурсами. Совместное представительство будет иметь

одну общую страновую программу и единую канцелярию, занимающуюся общим комплексом тематических вопросов. Это позволит объединить деятельность, осуществляемую в рамках программ различных учреждений, и осуществлять такую деятельность на комплексной основе. В совместном представительстве будут работать представители следующих четырех учреждений: ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП. Представитель, который будет координировать работу всех четырех учреждений, будет наделен соответствующими полномочиями и будет выполнять функции представителя-резидента.

87. 1 января 2006 года в Кабо-Верде было начато осуществление экспериментального проекта по созданию одного совместного представительства. Гайана была второй страной, отобранной для целей осуществления экспериментального проекта по созданию совместных представительств. Кроме того, правительство Вьетнама проявило заинтересованность в осуществлении принципа создания совместных представительств. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития планирует, что в течение двух лет принцип создания совместных представительств будет применяться в 10 страновых отделениях.

88. Модель учреждения, занимающегося вопросами оказания поддержки, была утверждена в качестве промежуточной модели совместного представительства, в соответствии с которой внешне такое представительство будет представлять собой единое отделение Организации Объединенных Наций, но внутренне оно будет использовать оперативные процедуры одного из четырех учреждений. Комиссия отметила, что различные системы планирования общеорганизационных ресурсов Организации Объединенных Наций могут в этой связи являться препятствием (так, например, ПРООН использует систему “PeopleSoft”, а ЮНИСЕФ — системы, прикладные программы и продукцию в области обработки данных (СПП), а также то, что некоторые учреждения еще не внедрили в своих страновых отделениях системы планирования общеорганизационных ресурсов (ЮНИСЕФ и УВКБ). Комиссия отметила проблемы, связанные с осуществлением принципа создания совместных представительств, которые приводят к возникновению трудностей, в частности проблемы подготовки бюджета, выделения финансовых средств и представления отчетности совместным представительством участвующим учреждениям.

Совместное использование помещений и услуг

89. Ввиду отсутствия полнофункциональных совместных представительств и в соответствии с предложенной Генеральным секретарем программой реформы Организации Объединенных Наций создание совместных служб и использование совместных помещений на страновом уровне содействует повышению действенности и эффективности осуществления страновых программ Организации Объединенных Наций и одновременно с этим налаживанию более эффективной межучрежденческой координации. Другой целью использования совместных помещений является налаживание более тесного взаимодействия между персоналом Организации Объединенных Наций и более активное содействие обеспечению единого присутствия на страновом уровне эффективным с точки зрения затрат образом.

Дом Организации Объединенных Наций

90. По состоянию на май 2006 года по данным ПРООН во всем мире имелось 60 официально учрежденных Домов Организации Объединенных Наций. Комиссия отметила, что из 12 посещенных в течение двухгодичного периода страновых отделений ПРООН в 8 отделениях Дома Организации Объединенных Наций созданы не были.

91. Пять страновых отделений ЮНИСЕФ, которые посетила Комиссия, не располагались в совместно используемых помещениях Организации Объединенных Наций. Главным препятствием в деле использования совместных помещений Организации Объединенных Наций являются недостаточные стимулы, а также то обстоятельство, что лишь некоторые учреждения системы Организации Объединенных Наций получают пользу от бесплатного или преференционного использования помещений в соответствии с основным соглашением о сотрудничестве.

Меморандумы о взаимопонимании

92. Комиссия отметила, что 5 из 12 страновых отделений ПРООН, которые она посетила, не имеют обновленных и подписанных меморандумов о взаимопонимании между ПРООН и другими учреждениями относительно совместного использования помещений и в некоторых случаях совместных услуг. Неподписание меморандума о взаимопонимании может привести к тому, что различные учреждения не будут четко понимать возложенные на них функции и обязанности. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития информировала Комиссию о том, что Рабочая группа по общим помещениям и службам Исполнительного комитета Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития проанализировала меморандумы о взаимопонимании, касающиеся совместного использования помещений, которые подписали учреждения на местах, и что разработан стандартный формат таких меморандумов о взаимопонимании.

93. Отделение ПРООН для стран Северной Европы, ЮНФПА, Управление по обслуживанию проектов Организации Объединенных Наций и ВПП, а также Межучрежденческое управление по закупкам (МУУЗ) (использующее Дом Организации Объединенных Наций в Копенгагене) в августе 2005 года подписали пересмотренный меморандум о взаимопонимании. Комиссия отметила, что этот меморандум не включает положение, предусматривающее регулярное обновление и/или пересмотр соглашения.

94. ЭКА предоставила помещения другим учреждениям системы Организации Объединенных Наций в Эфиопии. Она заключила меморандумы о взаимопонимании со всеми отделениями Организации Объединенных Наций, учреждениями и другими коммерческими учреждениями, занимающими помещения в комплексе Организации Объединенных Наций. Этим меморандумом не предусматриваются условия платежей, а также штрафные санкции в случае просрочки платежа. Кроме того, в меморандуме о взаимопонимании не указывается конкретная площадь помещений, не содержится описания арендуемых помещений и не указывается плата, взимаемая за квадратный метр арендуемой площади.

Контроль, оценка и отчетность

95. Контроль и оценка достигнутых результатов в деле использования общих служб является неотъемлемым элементом системы эффективного управления. Группа по управлению операциями (ГУП) была учреждена в Копенгагене для определения потенциальных выгод и изучения вопроса о возможном использовании учреждениями системы Организации Объединенных Наций общих служб. Функции Группы по управлению операциями включают обеспечение контроля, проведение оценки и представление отчетности. ПРООН информировала Комиссию о том, что подписание соглашений о гарантированном уровне обслуживания — это первый шаг на пути к обеспечению контроля и проведению оценки общего обслуживания.

96. ПРООН планирует организовать совещания с участием Группы и руководителей участвующих учреждений для проведения анализа и информирования их о состоянии дел с финансированием операций по обеспечению общего обслуживания. Кроме того, Группа в сотрудничестве с Межучрежденческим управлением по закупкам разработает целевые показатели и контрольные механизмы для оценки результативности общего обслуживания.

97. В пяти страновых отделениях ЮНИСЕФ, несмотря на многочисленные и требующие временных затрат диагностические мероприятия по выявлению потенциальных выгод в результате применения совместного подхода, масштабы общего обслуживания были ограниченными. В трех странах, в которых проводилась проверка, система общего обслуживания внедрена в области обеспечения безопасности. Учреждения системы Организации Объединенных Наций также пользуются системой общего обслуживания при организации поездок, используют общие курьерские службы, а также общие медпункт и заправочную станцию.

98. Существуют две проблемы на пути к достижению дальнейшего прогресса в деле совместного использования общих служб. Небольшие учреждения могут в большей степени воспользоваться преимуществами экономии масштаба, обеспечиваемые общим обслуживанием, чем крупные учреждения. Это может привести к тому, что крупные учреждения в меньшей степени будут заинтересованы участвовать в этом процессе. Другим препятствием является трудность достижения многочисленными учреждениями консенсуса по вопросу о мерах, которые надлежит принять.

Программа создания общих служб

99. В рамках программы создания общих служб предпринимаются попытки добиться сокращения расходов и повышения эффективности и улучшения координации операций, осуществляемых Организацией Объединенных Наций. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития занималась подготовкой практикумов по программе создания общих служб для всех страновых отделений. Эти практикумы охватывали такие аспекты, как координация деятельности учреждений системы Организации Объединенных Наций и налаживание более тесного взаимодействия между ними; обеспечение экономии средств; информирование персонала о пользе создания общих служб и анализ расходов по сравнению с выгодами.

100. Предполагается, что процесс организации практикумов будет завершен к концу 2006 года. К 31 декабря 2005 года материалы практикумов были представлены 44 из 134 страновых отделений; соответствующие расходы составили 816 156 долл. США, или в среднем 18 549 долл. США на отделение. Девяноста страновым отделениям все еще предстоит внедрить к концу 2006 года программу создания общих служб. С учетом одинаковых усредненных расходов на отделение сметные ресурсы, необходимые для осуществления этой программы, составляют 1,67 млн. долл. США по сравнению с оставшимися утвержденными бюджетными средствами в размере приблизительно 0,81 млн. долл. США на цели внедрения в страновых отделениях подхода, предусматривающего создание общих служб. ПРООН планирует разработать отдельный проект в системе «Атлас» для обеспечения контроля за исполнением бюджета и установления более строгого контроля за фактическими расходами. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития также просила провести оценку программы для определения ее результативности. По состоянию на май 2006 года этот доклад все еще представлен не был.

Система управления общим обслуживанием

101. ПРООН планирует внедрить на экспериментальной основе систему управления общим обслуживанием в 22 страновых отделениях. Процесс внедрения системы управления общим обслуживанием планируется завершить в третьем квартале 2006 года. Однако по состоянию на апрель 2006 года процесс внедрения был прерван в ожидании результатов обзора хода осуществления программы создания общих служб. Рабочая группа по общим помещениям и службам продолжала работу по введению в систему базовой информации. После завершения процесса внедрения системы планируется, что ее будут использовать на регулярной основе все страновые отделения.

Эксперты по вопросам общих служб

102. Эксперты по вопросам общих служб — это сотрудники, назначаемые в целях содействия наращиванию потенциала, обеспечению профессиональной подготовки, контроля и оказания технической консультативной помощи в рамках инициатив по созданию общих служб. Функции и обязанности экспертов включают обеспечение профессиональной подготовки, наставничество и оказание консультативной технической помощи; содействие разработке и внедрению всеобъемлющих общих механизмов в рамках программы создания общих служб; обеспечение того, чтобы межучрежденческие инициативы, касающиеся создания общих служб, разрабатывались и/или осуществлялись во всех странах в их соответствующих регионах; содействие налаживанию регионального и межрегионального взаимодействия, а также создание системы разработки программ для стран одного уровня; и оказание содействия в организации региональных совещаний по вопросам, касающимся создания общих служб. Эксперты по вопросам общих служб отчитываются перед Рабочей группой по общим помещениям и службам.

103. Программа расширения общего обслуживания, которая была одобрена Группой по вопросам управления ГОООНВР в декабре 2003 года, осуществлялась в страновых отделениях на основе применения регионального подхода, предусматривающего использование услуг экспертов по вопросам общих служб. Этот подход применялся в шести регионах, в которых действует систе-

ма общих служб: Западная/Центральная Африка, Восточная/Южная Африка, арабские государства — Северная Африка, Азиатско-тихоокеанские острова, Латинская Америка — Карибский бассейн и Восточная Европа/Содружество Независимых Государств. В каждом регионе была учреждена межучрежденческая группа экспертов по вопросам общих служб.

104. Комиссия отметила, что в двух странах, которые она посетила, такие эксперты не использовались для определения общих служб, которые необходимо создать, и оказания содействия и предоставления необходимой в этой связи консультативной помощи.

Межучрежденческая закупочная деятельность

105. Межучрежденческая рабочая группа по закупкам (МРГЗ) была создана в 1977 году в качестве одного из самых первых межучрежденческих координационных механизмов. Группа служит форумом для старших сотрудников по вопросам закупок в рамках системы Организации Объединенных Наций, содействующим налаживанию координации и обмену передовым опытом. Межучрежденческое управление по закупкам (МУУЗ), которое также наделено мандатом содействовать улучшению межучрежденческой координации в рамках осуществляемой им исследовательской деятельности и деятельности в области развития, выполняет функции секретариата Межучрежденческой рабочей группы по закупкам. МУУЗ покрывает свои расходы за счет излишков поступлений, полученных по линии закупок.

106. МУУЗ располагает всеми возможностями для углубления координации усилий, предпринимаемых в рамках системы Организации Объединенных Наций в области закупок. Однако на практике координация закупочной деятельности определяется вопросами, стоящими в повестке дня Межучрежденческой рабочей группы по закупкам. МУУЗ строит свою работу в соответствии с решениями МРГЗ точно так же, как и все другие участники Рабочей группы. МРГЗ внесла весомый вклад в содействие налаживанию межучрежденческой координации. Однако в качестве форума экспертов Группа не наделена мандатом играть ведущую роль в деле обеспечения межучрежденческой координации и сотрудничества и в значительной мере опирается на добровольную приверженность общему делу участников совещаний.

107. Отсутствуют официально закрепленные механизмы или директивные указания относительно необходимости обеспечения того, чтобы межучрежденческая координация деятельности и сотрудничества страновых учреждений надлежащим образом распространялась на закупки. В этой связи МУУЗ могло бы сыграть ключевую роль в оказании поддержки координаторам-резидентам; Управление указало, что оно готово сделать это. Однако Управление не разработало каких-либо планов активного участия в этом процессе. МУУЗ не давало на систематической основе официальных указаний относительно содействия углублению координации в области закупок и расширения масштабов сотрудничества на уровне страновых отделений. Управление отметило, что ему не удалось получить достаточный доход для поддержки деятельности секретариата МРГЗ и оказания содействия координаторам-резидентам в выполнении возложенных на них задач. По мнению МУУЗ для этого необходимо, чтобы ПРООН наделила Управление мандатом, с тем чтобы оно могло играть определенную роль в деле углубления координации в области закупок при содействии

координаторов-резидентов и имела источник финансирования для оказания поддержки этой деятельности.

108. В настоящее время осуществляется ряд инициатив в области расширения масштабов сотрудничества, разработанных МРГЗ, в осуществлении которых принимает участие МУУЗ. В 2004 году МУУЗ было поручено обеспечить основу для представления информации о заключенных долгосрочных соглашениях и другой информации о закупочной деятельности. В мае 2005 года МРГЗ приняла решение о том, что все организации должны взять на себя обязательство использовать портал «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций» (United Nations Global Marketplace (UNGM)), база данных поставщиков, которую могут использовать сотрудники по вопросам закупок в Организации Объединенных Наций и Всемирном банке, в качестве их единственного портала по вопросам закупок.

109. Одним из важных решений, принятых МРГЗ в 2004 году, было решение о том, что каждое учреждение Организации Объединенных Наций, осуществляющее широкомасштабную закупочную деятельность, будет специализироваться на предварительном квалификационном отборе закупаемых товаров. В 2005 году учреждения Организации Объединенных Наций достигли принципиальной договоренности относительно классификации товаров. Несмотря на признание достигнутого прогресса, концепция ведущих учреждений — это вопрос, давно стоящий в повестке дня, который рассматривался на первом заседании МРГЗ, состоявшемся в 1976 году.

110. Инициатива, связанная с применением концепции ведущих учреждений, позволила получить определенные выгоды и помогла избежать дублирования в процессе закупок таких товаров. Однако в этой связи не было предпринято никаких дополнительных усилий по расширению масштабов сотрудничества, выходящих за рамки предварительного квалификационного отбора поставщиков. Можно было бы получить дополнительные выгоды от распространения такой концепции сотрудничества на другие элементы оперативной закупочной деятельности, такие, как заключение контрактов и оценка деятельности поставщиков.

111. По мнению МУУЗ, возможности расширения масштабов сотрудничества являются ограниченными, поскольку на организационном уровне не сложилось четкого представления о тех видах деятельности, в осуществлении которых должны участвовать организации. На ПРООН возложен диверсифицированный мандат в области развития, и номенклатура товаров, необходимых для осуществления этого мандата, как представляется, является весьма широкой. ЮНОПС, например, первоначально создавалось в качестве специализированного подразделения по вопросам управления проектами. Однако на практике ЮНОПС использует возможности, открывающиеся в области закупок, поскольку это помогает получить доходы, необходимые для покрытия накладных расходов Управления (см. также JIU/REP/2004/9).

112. По мнению МУУЗ, закупочная деятельность организации системы Организации Объединенных Наций также содействует применению этими организациями стратегии экономической деятельности. В этой связи функции, выполняемые каждой организацией в области закупочной деятельности, координируются соответствующим образом. Кроме того, степень несогласования закупочной деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций

показывает степень дублирования функций различных учреждений. При этом МУУЗ указал, что Управление стремилось сотрудничать с другими организациями системы Организации Объединенных Наций в Копенгагене и с этой целью предложило одобрить перевод осуществляемой ЮНОПС закупочной деятельности на внешний подряд и сотрудничала в целях оказания услуг в области оперативной закупочной деятельности в поддержку ЮНФПА применительно к определенным товарам, указанным в онлайн-каталоге и закупаемым через общий организационный механизм закупок “Web Buy”.

113. МУУЗ мог также применять методологию исчисления затрат на проводимые мероприятия в целях определения объема бюджетных ресурсов. Однако другие учреждения (ЮНФПА и ЮНОПС) не смогли добиться этого. МУУЗ ограничивает свои транзакционные издержки, взимая в среднем сбор за обслуживание в размере 3 процентов в то время, как, согласно заявлению МУУЗ, другие учреждения системы Организации Объединенных Наций прогнозировали эквивалентные расходы в размере 4–18 процентов. МУУЗ содействовал распространению своих методов работы с использованием платежного кода среди партнеров в системе Организации Объединенных Наций, с тем чтобы способствовать более эффективному определению затрат.

114. В ЮНИСЕФ совместные закупки осуществлялись в ограниченных масштабах. В период 2000–2004 годов расходы непосредственно на закупочную деятельность ЮНИСЕФ составляли в среднем 1,97 млн. долл. США в год, что составляет 2,1 процента от общего объема расходов на закупки, производимые Службой закупок ЮНИСЕФ. Свыше трех четвертей этой суммы составляют расходы на закупки, производимые по поручению Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и ПРООН.

115. ЮНИСЕФ, возможно, не участвует в совместной закупочной деятельности ввиду отсутствия меморандума о взаимопонимании. Во время проведения ревизии такое соглашение было подписано с ПРООН и ЮНФПА, но при этом с ВОЗ заключено не было. По заявлению руководителя Службы закупок ЮНИСЕФ, сделанному в 2003 году, ВОЗ демонстрирует свое непризнание ЮНИСЕФ в качестве ведущего учреждения за исключением деятельности ЮНИСЕФ, связанной с закупкой вакцины. ВОЗ постоянно игнорирует необходимость заключения соглашения в той или иной форме. В этой связи ВОЗ была информирована о том, что Служба закупок ЮНИСЕФ больше не будет представлять ВОЗ расценки по некоторым товарам.

116. По мнению ЮНИСЕФ, такие дочерние учреждения, как ВОЗ, ЮНОПС и ПРООН/МУУЗ, создали или укрепили свой потенциал в области закупок лекарственных препаратов, т.е. именно в той области, в которой ЮНИСЕФ играет ведущую роль.

117. В период 2000–2004 годов ЮНИСЕФ закупила у других учреждений системы Организации Объединенных Наций предметы снабжения на сумму в 6,94 млн. долл. США; расходы составляли в среднем 1,4 млн. долл. США в год, т.е. 0,22 процента от общего объема закупок и 0,32 процента от общего объема закупок в третьих странах. Эти цифры не учитывают расходы на закупки в соответствии с долговременными соглашениями, по которым ведутся переговоры с поставщиками, или расходы на закупки других учреждений системы Организации Объединенных Наций.

118. Секретариат Межучрежденческой рабочей группы по закупкам подготовил перечень с указанием долговременных соглашений, заключенных с семью учреждениями системы Организации Объединенных Наций (Организация Объединенных Наций, МУУЗ, Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), ЮНИСЕФ, ЮНОПС, БАПОР и ВПП); однако при этом отсутствуют сводные данные о соответствующих ценах или применении этих долговременных соглашений другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций. Наиболее активным является сотрудничество в области перевозок, связанных с использованием долговременных соглашений совместно с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций. Что касается автотранспортных средств, ЮНИСЕФ имеет свои собственные долговременные соглашения, которые используются на основании соглашения с МУУЗ и предусматривают единые расценки. Однако с учетом продолжительности производственного цикла, указанной в соглашении с МУУЗ, как правило, не представляется возможным обеспечить незамедлительную поставку автотранспортных средств. В этой связи ЮНИСЕФ ведет переговоры с агентами по продаже автотранспортных средств относительно заключения дополнительных долговременных соглашений о закупке автотранспортных средств с приблизительно 20-процентной надбавкой. Аналогичным образом ЮНИСЕФ закупил в 2004 году на основе долговременных соглашений диагностические комплекты для выявления ВИЧ и совместно с ВОЗ и ЮНФПА контрацептивные средства на общую сумму в 5,4 млн. долл. США, а также различное медицинское оборудование.

119. Учреждения системы Организации Объединенных Наций используют долговременные соглашения с ЮНИСЕФ. Так, например, УВКБ использовало долговременное соглашение о закупках москитных сеток для закупки приблизительно 150 000 сеток по цене 3,8 долл. США вместо 4,7 долл. США за сетку (цена, предложенная ЮНИСЕФ поставщиком), в результате чего была обеспечена экономия средств на сумму в 0,13 млн. долл. США.

120. УВКБ использует складские помещения на складах ЮНИСЕФ в Копенгагене и Дубае, где оба учреждения хранят приблизительно одинаковые товары. Однако ЮНИСЕФ и УВКБ не использовали систему совокупных заказов для получения оптовой скидки от поставщиков. Их запасы хранятся отдельно в вышеуказанных совместно используемых складских помещениях. При этом не осуществляется совместное управление, что могло бы привести к общему сокращению запасов или обеспечить экономию за счет эффекта масштаба.

121. В ЭКА отсутствует механизм, содействующий осуществлению стратегии общего обслуживания совместно с другими учреждениями, базирующимися в комплексе Организации Объединенных Наций. В таблице 5 показаны удельные цены, представленные Секцией закупок ЭКА для оценки возможной прибыли и экономии, обусловленной эффектом масштаба в ЭКА и подразделениях и учреждениях системы Организации Объединенных Наций.

Таблица 5
Сравнительные цены по отдельным товарам
(В долларах США)

<i>Описание</i>	<i>ЭКА</i>	<i>ПРООН</i>	<i>ЮНИСЕФ</i>
Бумага для фотокопировальных машин (500 листов)	3,52	3,40	4,12
Записывающий накопитель для компакт-дисков	0,75	1,04	0,69
Канцелярское кресло (закупки на местах)	173,61	225,69	145,83
Тонер для печатающих устройств	106,48	91,44	127,31
Итого	284,36	321,57	277,95

I. Меры по ликвидации последствий цунами

122. 26 декабря 2004 года землетрясение у побережья Индонезии вызвало огромное цунами, обрушившееся на такие страны, как Индонезия, Таиланд и Шри-Ланка. По оценке, 240 000 человек погибли в результате этого стихийного бедствия, а число перемещенных лиц составило свыше 1 миллиона человек. 28 марта 2005 года на острове Ниас, Симелуэ и в южной части Ачеха в Индонезии произошло землетрясение.

123. Комиссия посетила отделения Управления по координации гуманитарной деятельности, ПРООН, УВКБ и ЮНИСЕФ, базирующиеся в трех наиболее пострадавших странах (Индонезия, Шри-Ланка и Таиланд). Комиссия также посетила штаб-квартиры Управления по координации гуманитарной деятельности в Нью-Йорке и Женеве, а также штаб-квартиры ЮНЕП и ООН-Хабитат в Найроби.

124. В двухгодичный период 2004–2005 годов Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы получили ассигнования на сумму в 980 млн. долл. США на ликвидацию последствий цунами и израсходовали 359 млн. долл. США, при этом, как показано в таблице 6, общий показатель освоения средств составлял 36,7 процента.

Таблица 6
Поступления и расходы Организации Объединенных Наций,
ее фондов и программ в связи с цунами, 2004–2005 годы
(В млн. долл. США)

<i>Учреждения</i>	<i>Общая сумма полученных поступлений</i>	<i>Расходы</i>	<i>Пропорциональная процентная доля расходов</i>
ЮНИСЕФ	660,0	200,7	30,4
ПРООН	158,2	76,2	48,2
УВКБ	59,2	34,0	57,4
ООН-Хабитат	32,2	9,4	29,2
ЮНФПА	30,3	19,1	63,0
УКГД ^a	21,6	13,8	63,9

<i>Учреждения</i>	<i>Общая сумма полученных поступлений</i>	<i>Расходы</i>	<i>Пропорциональная процентная доля расходов</i>
Программа добровольцев Организации Объединенных Наций	7,8	0,9 ^b	11,5
ЮНЕП	6,6	3,2	48,5
ЮНИФЕМ ^c	2,7	1,5 ^b	55,6
Прочие учреждения	0,4	–	–
Итого	979,0	358,8	36,7

Источник: Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций, Служба отслеживания финансовых данных, учреждения.

^a Управление по координации гуманитарной деятельности Секретариата.

^b Данные приводятся по состоянию на 31 октября 2005 года.

^c Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин.

125. Учреждения по-разному объясняли низкий показатель освоения средств. ПРООН и ЮНИСЕФ указали, что работа, проводимая в области развития, помимо оказания гуманитарной помощи оправдывала перенос средств на 2006 год и последующий период. УВКБ пояснило, что задержки со строительством жилья в Шри-Ланке и Индонезии были обусловлены причинами юридического и экологического характера. Строительство жилья после стихийного бедствия не предусмотрено основным мандатом УВКБ, и этим объясняется тот факт, что УВКБ не имел своих собственных специалистов для осуществления таких проектов. Что касается ООН-Хабитат, в докладах о ходе работы в рамках проектов по ликвидации последствий цунами отмечались серьезные задержки. В этой связи был поставлен ряд вопросов, в том числе было указано на необходимость осуществления подготовки на местах и сокращения затрат.

Обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям

126. Главная ответственность за разработку и обновление планов действий в непредвиденных обстоятельствах и обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям возложена на каждую страновую группу Организации Объединенных Наций, работающую под руководством координатора гуманитарной помощи и/или координатора-резидента. Межучрежденческий постоянный комитет учредил рабочую группу по вопросам обеспечения готовности к бедствиям и планирования в непредвиденных обстоятельствах для оказания поддержки координаторам гуманитарной помощи и представления им рекомендаций. В Индонезии, Шри-Ланке и на Мальдивских Островах не разрабатывались всеобъемлющие и отвечающие современным требованиям планы обеспечения готовности к бедствиям в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и планы на случай чрезвычайных обстоятельств. С того времени, когда произошло цунами, Управление по координации гуманитарной деятельности и ПРООН сотрудничали с национальными правительствами в деле разработки национальных планов действий в чрезвычайной ситуации.

127. ЮНИСЕФ и БАПОР разработали планы обеспечения готовности и планы действий в чрезвычайной ситуации в пострадавших странах. Однако эти планы не являются достаточно подробными и конкретными, что не позволяет с поль-

зой применять их в самом начале бедствия. К числу выявленных Комиссией недостатков относятся следующие:

а) отсутствие четкого плана мобилизации людских ресурсов, списков основных поставщиков и странового плана действий в чрезвычайной ситуации;

б) недостаточно глубокое понимание некоторыми сотрудниками необходимости обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и планирования в связи с ними или недостаточно углубленная подготовка по конкретным аспектам такого плана;

в) планы действий персонала в чрезвычайной ситуации не были официально одобрены и не распространялись.

Оценка потребностей

128. Организация Объединенных Наций и ее фонды и программы совместно не применяют общую методологию оперативной оценки. В ЮНИСЕФ отсутствуют механизмы стандартной оценки и подготовки рекомендаций для содействия применению последовательного подхода в области оперативной оценки и обеспечения всеобъемлющего охвата и высокого качества используемых в ходе оценки данных. Только в страновом отделении в Шри-Ланке разработаны стандартные матрицы для обеспечения сопоставимости данных. Однако они не применяются на систематической основе на местах.

129. После цунами ЮНИСЕФ подготовил обновленное руководство, посвященное действиям в чрезвычайной ситуации на местах, в котором рассматриваются вопросы, касающиеся проведения первоначальных оценок. ЮНИСЕФ также подготовил проект руководства по вопросам оперативной оценки. Это руководство могли бы использовать другие учреждения системы Организации Объединенных Наций, занимающиеся гуманитарной деятельностью.

130. Хотя со времени цунами прошло больше года, некоторые учреждения еще не подготовили подробные многолетние бюджеты и планы работы по освоению испрашиваемых средств. Это касается ЮНИСЕФ (Индонезия) и УВКБ (Индонезия и Шри-Ланка). В этой связи существует риск того, что процесс распределения средств будет основываться на неточной оценке потребностей, а возможности учреждений будут несоизмеримы с полученными средствами.

Эффективность мер по оперативной ликвидации последствий стихийных бедствий

131. Меры, принятые ЮНИСЕФ в целях ликвидации последствий цунами в первые 6–8 недель, соответствовали программным обязательствам Детского фонда. С учетом масштабов разрушений и ограниченного доступа в пострадавшие районы персонал ЮНИСЕФ, принимавший участие в этой операции, заслуживает высокой похвалы за его эффективные действия.

132. Принятые Управлением по координации гуманитарной деятельности меры по оперативной ликвидации последствий цунами предусматривали развертывание в пострадавших странах пяти групп Организации Объединенных Наций по оценке стихийных бедствий и координации в составе 44 экспертов по ликвидации последствий стихийных бедствий из 18 стран и четырех междуна-

родных организаций. Хотя они своевременно были направлены на места, до прибытия в страну, в которой осуществлялась операция, пакет информационных материалов им выдан не был.

133. УВКБ участвовало в операции по просьбе Генерального секретаря, хотя такое участие прямо не предусматривалось мандатом УВКБ по обеспечению защиты беженцев. Несмотря на такую необычную ситуацию, УВКБ не провело никакой оценки, с тем чтобы использовать накопленный опыт в ходе будущих операций по оказанию помощи в связи со стихийными бедствиями.

134. ООН-Хабитат не подготовил своевременно доклады о ходе работы, что помешало выявить проблемы, обусловленные задержками и перерасходом средств.

Эффективность мер межучрежденческой координации

135. Группа учреждений, занимающихся оценкой последствий цунами (в составе Управления по координации гуманитарной деятельности, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСФ, ВОЗ, ВПП, неправительственных организаций и доноров), сделала вывод о том, что, учитывая ограниченное число участников, координация является неэффективной. Как признало в своем ежегодном докладе 2005 года Управление по координации гуманитарной деятельности, конкуренция среди участников на местах, в частности, конкурентная борьба за клиентов или пострадавшее население и отсутствие соответствующих стимулов к осуществлению координации по причине избыточных средств приводили к дублированию усилий и дезорганизации.

136. В Шри-Ланке Управление по координации гуманитарной деятельности подтвердило, что деятельность на окружном уровне была не в полной мере эффективной по причине развертывания во многих местах младших сотрудников без достаточной поддержки или оборудования. Хотя некоторые из этих сотрудников сверх ожиданий продемонстрировали высокие результаты, общая картина, отраженная Комиссией по оценке последствий цунами, — это неэффективная деятельность Управления по координации гуманитарной деятельности на окружном уровне²³.

Координация гражданской и военной деятельности

137. Хотя персонал Управления по координации гуманитарной деятельности работает в региональном командном пункте в Таиланде с 31 декабря 2004 года, эти сотрудники сталкиваются с серьезными проблемами в области связи на местах и не могут эффективно согласовывать просьбы и предложения относительно военной техники и имущества.

138. УВКБ использовало военные средства при возникновении чрезвычайных обстоятельств. Следует особо упомянуть Индонезию, где использовались швейцарские вертолеты и американские или индонезийские армейские автотранспортные средства. Однако между Организацией Объединенных Наций и вооруженными силами отсутствовала договоренность, не говоря уже о мемо-

²³ Ежегодный доклад Управления по координации гуманитарной деятельности за 2005 год, стр. 172.

рандуме о взаимопонимании между УВКБ и швейцарскими сухопутными войсками.

Переход от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению

139. Управление по координации гуманитарной деятельности добилось переменного успеха в попытке обеспечить координацию на этапе перехода к восстановлению. В Таиланде страновая группа еще 10 января 2005 года приступила к анализу потребностей в области восстановления, т.е. в то время, когда Группа Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности (ЮНТАК) все еще находилась в стране. В Шри-Ланке Управление по координации гуманитарной деятельности содействовало принятию в апреле 2005 года страновой группой переходной стратегии деятельности после проведения среднесрочного обзора деятельности в рамках срочного призыва. По состоянию на февраль 2006 года в Индонезии аналогичная стратегия все еще не применялась. Однако Управление по координации гуманитарной деятельности, ПРООН и Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития предпринимали попытки подготовить план перехода от оказания помощи к восстановлению в июне 2005 года и организовали совместную поездку в Индонезию. После этой поездки в сентябре 2005 года в Ачехе и Ниасе были созданы отделения Управления Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам восстановления. Задача Управления — содействовать достижению целей в рамках программы реформы Организации Объединенных Наций и одновременно с этим быть незаменимым партнером Агентства по вопросам реконструкции и восстановления в Банда Ачех Джая.

Стратегия страновых групп Организации Объединенных Наций по борьбе с мошенничеством

140. Несмотря на объем финансовых средств, полученных учреждениями системы Организации Объединенных Наций со времени цунами, и связанные с этим риски нерационального, расточительного использования средств и коррупции, учреждения системы Организации Объединенных Наций, присутствующие в Индонезии и Шри-Ланке, не приняли общую стратегию борьбы с мошенничеством и коррупцией. В результате этого учреждения не осуществляют взаимный обмен информацией в целях включения в «черные списки» лиц, занимающихся закупочной деятельностью и допускающих нарушения.

141. В период оказания помощи по ликвидации последствий цунами ПРООН не имела действующей стратегии предупреждения мошенничества. Документ с изложением такой стратегии был направлен в страновое отделение ПРООН лишь в августе 2005 года, или спустя восемь месяцев после принятия первоначальных мер по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации. Усилия по борьбе с мошенничеством предпринимались в ходе осуществления программы по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению в переходный период в Банда Ачехе в виде рекомендательных записок по вопросам подотчетности и транспарентности.

Контроль за финансовыми потоками

142. Поскольку внедренная в Управление по координации гуманитарной деятельности система отслеживания финансовых данных не охватывает расходы, Межучрежденческий постоянный комитет постановил создать систему отслеживания расходов, которую будет использовать и обслуживать Управление по координации гуманитарной деятельности. Соответственно, в мае 2005 года был создан веб-сайт этой системы. Участвующие учреждения обязались представлять информацию для Управления по координации гуманитарной деятельности в Женеве на ежемесячной основе. Комиссия отметила следующие недостатки:

а) некоторые учреждения не представляли никакой информации о расходах, несмотря на то, что они испрашивали средства в рамках проектов, осуществляемых на основе срочных призывов;

б) некоторые учреждения не представляли информацию относительно ассигнования на цели осуществления конкретных проектов нецелевых средств;

в) Управление по координации гуманитарной деятельности не осуществляло выверку ведомостей расходов, подготовленных с помощью электронной системы отслеживания расходов, с финансовыми ведомостями участвующих учреждений;

г) данные, полученные с помощью системы отслеживания расходов, не совпадали с данными, содержащимися в базе данных доноров, касающихся оказания помощи²⁴, и базе данных проекта по восстановлению Банда Ачех Ниаса.

Механизмы финансового контроля

143. В Управлении по координации гуманитарной деятельности информация, получаемая с помощью двух не сопряженных между собой информационных систем — Комплексной системы управленческой информации (ИМИС), используемой в штаб-квартире Управления по координации гуманитарной деятельности, и системы «Атлас», используемой ПРООН по поручению полевых отделений УКГД, — приводит к возникновению серьезных задержек.

144. Банковские ведомости по двум банковским счетам в Индонезии отсутствовали. Эти банковские счета были открыты без должного на то разрешения, и при этом не проводилось никаких месячных выверок счетов. Кроме того, официально не были назначены хранители мелкой кассовой наличности.

145. В ЮНИСЕФ на помощь, связанную с выделением местным партнерам денежной наличности, приходится 40 процентов от общего объема расходов, понесенных в 2005 году в связи с ликвидацией последствий цунами. В Индонезии Управление внутренней ревизии выявило ряд случаев, когда партнеры по осуществлению не имели возможности обеспечивать эффективное управление

²⁴ В период, когда система электронного отслеживания расходов задумывалась и согласовывалась учреждениями, еще не было известно о том, что Канцелярия Специального посланника предложит создать базы данных, содержащие информацию о помощи, оказываемой донорами, которые будут финансироваться ПРООН и вестись правительствами. Эти базы данных позволят отслеживать источники финансовых средств и расходы на все виды деятельности, связанной с ликвидацией последствий цунами, в том числе на деятельность по долгосрочному восстановлению (вне рамок срочных призывов).

средствами. Кроме того, по мнению Управления внутренней ревизии ЮНИСЕФ, персонал ЮНИСЕФ не был информирован о проблемах местных партнеров и недостатках систем, таких, как слабые системы внутренней финансовой отчетности и нехватка специалистов по вопросам финансового управления.

Мобилизация людских ресурсов

146. Учреждения системы Организации Объединенных Наций направили значительное число сотрудников в пострадавшие районы. Несмотря на масштабы мобилизации людских ресурсов, в процессе экстренного набора кадров возникли определенные проблемы. Ни в ПРООН, ни в Управлении по координации гуманитарной деятельности не велась официальные базы данных о сотрудниках, обладающих опытом работы в условиях гуманитарного кризиса, которые могли бы служить определенным инструментом, содействующим поиску необходимых сотрудников для оперативного использования их в сложных чрезвычайных условиях. ПРООН, ЮНИСЕФ и Управление по координации гуманитарной деятельности подготовили свои собственные списки сотрудников по оказанию чрезвычайной помощи.

147. В ходе процесса набора персонала для работы на временных срочных контрактах возникали определенные задержки. Хотя Управлению по координации гуманитарной деятельности в период с 9 января по 11 февраля 2005 года удалось открыть вспомогательные отделения в Индонезии, некоторые вспомогательные отделения в Шри-Ланке, которые потребовались бы в январе 2005 года, удалось открыть лишь в марте 2005 года. Управление также сталкивалось с проблемой, обусловленной наличием вакантных должностей руководящего звена, в частности должности заместителя координатора по гуманитарным вопросам в Банда Ачехе, которая оставалась вакантной в течение 19 недель в 2005 году. В ЮНИСЕФ сроки набора персонала по временным срочным контрактам составляли порядка 4–9 месяцев. В отделениях УВКБ в Шри-Ланке численность персонала достигла максимального уровня в мае и июне 2005 года, когда первоначальный этап деятельности по оказанию помощи завершился.

148. К числу других недостатков, выявленных в ЮНИСЕФ, относятся следующие:

а) для ЮНИСЕФ характерны: излишняя текучесть кадров; непоследовательные процедуры определения квалификации и навыков работы; неэффективные механизмы передачи управления; и конкуренция между учреждениями в плане набора квалифицированных кандидатов;

б) в УВКБ квалификация персонала не всегда соответствовала потребностям;

в) в Управлении по координации гуманитарной деятельности возникали трудности с набором персонала для выполнения краткосрочных задач;

г) в ПРООН развернутый персонал не был в полной мере информирован об оперативных потребностях и руководящих принципах и при этом на цели профессиональной подготовки выделялось недостаточное время.

Управление в области закупок и материально-технического снабжения

149. ПРООН расширила полномочия своего представителя-резидента в Индонезии на закупочную деятельность в объеме до 1 млн. долл. США в январе 2005 года при условии, что копии всех контрактов на сумму, превышающую 100 000 долл. США, будут представляться Управлению правового и снабженческого обслуживания (УПСО) для проведения анализа задним числом. Однако Комиссия не смогла подтвердить, что такие контракты были представлены для проведения анализа. Кроме того, как представляется, ПРООН требуется чрезмерное время для осуществления закупочной деятельности в Индонезии.

150. Планирование процесса поставок и их распределения в ЮНИСЕФ, а также анализ конъюнктуры рынка во многих пострадавших странах приводили к тому, что в некоторых случаях закупленные товары не использовались. Аналогичным образом, расходы на закупку товаров в отделениях УВКБ в Шри-Ланке, которые не были использованы, составили в общей сложности 1,3 млн. долл. США из объема средств, выделенных на ликвидацию последствий цунами в Индонезии и Шри-Ланке.

151. В Управлении по координации гуманитарной деятельности закупки не отвечали потребностям отделения, для которого они производились, и во время проведения ревизии по-прежнему не использовались.

Ж. Управление закупочной деятельностью и контроль и регулирование исполнения контрактов

152. В настоящем разделе содержится краткая информация о систематизированных выводах, сделанных Комиссией по проблемам в области закупочной деятельности и контроля и регулирования исполнения контрактов. Однако Комиссия также представила подробные замечания о связанных с закупочной деятельностью проблемах по различным разделам, посвященным межучрежденческой координации (пункты 65–121 выше) и операциям по ликвидации последствий цунами (пункты 122–150 выше).

Делегирование полномочий

153. В соответствии с правилом 105.13 Финансовых правил полномочия на закупки официально делегируются сотрудникам, выполняющим функции в области закупочной деятельности. Такая практика не применяется в межрегиональном Научно-исследовательском институте Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия, в котором круг полномочий в отношении закупочной деятельности, делегированных директору, никогда не уточнялся²⁵. В Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве новому директору по административным вопросам были делегированы полномочия на закупки пять месяцев спустя, после того как он приступил к выполнению своих обязанностей, а по состоянию на май 2006 года сотрудникам Отделения новые полномочия все еще делегированы не были.

²⁵ Об этом также сообщила Комиссия ревизоров в июле 2002 года (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 5 и исправления (A/57/5 (том I) и Согг. 1)*).

Распределение функций

154. Не все организации неукоснительно соблюдают действующие правила и положения, касающиеся разделения несовместимых функций. Комиссия установила, что в ЮНИСЕФ счета-фактуры на сумму в 50 000 долл. США или более удостоверяются и утверждаются одним и тем же сотрудником по финансовым вопросам. Кроме того, при оформлении заказов на закупку, подготовленных Отделом по закупкам ЮНИСЕФ, в 2005 году не соблюдались установленные правила, поскольку эти заказы утверждались сотрудниками, заверяющими документы, а не сотрудниками, утверждающими закупки.

155. В Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве функции распределялись неудовлетворительным образом между представителем подразделения — заказчиком, покупателем и руководителем Отдела контрактов, в том что касается общественного питания, поскольку эти функции одновременно выполнял один сотрудник.

156. В ПРООН список поставщиков составлялся и утверждался одним и тем же сотрудником; контроль за деятельностью невозможно было обеспечить в системе «Атлас», поскольку в системе существует режим замены лиц, подготавливающих списки поставщиков и лиц, ответственных за утверждение поставщиков.

Ротация основного персонала

157. В некоторых организациях сотрудники на протяжении продолжительного периода времени выполняли функции, связанные с закупками. Так, например, в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве и УВКБ сотрудники по вопросам закупок занимались закупочной деятельностью на протяжении более шести и девяти лет, соответственно; при этом имеются отдельные случаи, когда выслуга лет сотрудников, занимающихся закупочной деятельностью, превышала 20 лет. Несмотря на отсутствие положений или правил, касающихся ограничений в отношении срока службы, в течение которого сотрудники, специализирующиеся на вопросах закупок, могут занимать должности, связанные с этой деятельностью, периодическая ротация персонала, отвечающего за закупочную деятельность, — это положительная практика, которая содействует обеспечению более эффективного контроля.

Планирование закупочной деятельности

158. В Организации Объединенных Наций, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНЕП (Региональное отделение для Азии и района Тихого океана), УООН, УНПООН и ЮНФПА не разработаны планы закупок, что идет вразрез с передовыми методами работы и/или директивными указаниями. Последствия этого для операций можно продемонстрировать на примере ЮНФПА, где страновые отделения подготовили 43 процента от общего количества заказов-нарядов в последние три месяца 2004 года и 60 процентов от количества заказов на поставку в последние четыре месяца года.

159. При этом не всегда проводилась надлежащая оценка фактической необходимости закупки оборудования, в результате чего закупается оборудование не использовалось. Показательным примером этого является Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве, где в 2005 году были произведены по-

купки ценных бумаг на сумму в 0,26 млн. долл. США сверх их потребного количества.

Контроль за деятельностью поставщиков

160. Имеются широкие возможности для улучшений в области контроля за деятельностью поставщиков. Базы данных о поставщиках своевременно и надлежащим образом не обновляются (УВКБ), а регистрация поставщиков систематически не подкрепляется соответствующими документальными доказательствами и надлежащей оценкой их финансовой жизнеспособности (УВКБ, Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА), Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве, УНПООН и Международный уголовный трибунал по Руанде). Что касается ПРООН, то лишь 53 704 (12 процентов) из 447 687 поставщиков имеют положительные характеристики и используются в настоящее время. Не было создано ни одного комитета по контролю за деятельностью поставщиков (УВКБ), а в ЮНОГ не осуществлялось надлежащей подготовки отчетов о заседаниях и принятых решениях. Ряд контрактов и заказов на поставку были оформлены незарегистрированными поставщиками (Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК)), Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу (ЮНСКО и УНПООН), что шло вразрез с действующей стратегией Организации Объединенных Наций в области закупок.

161. Оценка деятельности поставщиков является необходимой для обеспечения того, чтобы контракты заключались и продлевались лишь применительно к тем поставщикам, которые продемонстрировали приемлемый уровень обслуживания. Такая оценка не всегда проводилась своевременно и надлежащим образом в Канцелярии Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу ((ЮНСКО), Службе закупок Организации Объединенных Наций, Международном уголовном трибунале по Руанде и ПРООН).

Объявление конкурса и утверждение финансовых операций

162. Комиссия отметила недостатки в том, что касается процедур объявления конкурса, такие, как проведение переговоров непосредственно по вопросу о ценах между подателем заявки и поставщиком; использование неэффективных процедур запрашивания предложений; систематическое направление приглашений поставщикам принять участие в торгах вместо проведения публичных торгов без надлежащей санкции на то Генерального секретаря (УНПООН и Международный уголовный трибунал по Руанде); и рассмотрение предложений после истечения предельного срока, указанного в приглашении принять участие в торгах (УВКБ, УНПООН и Управление по координации гуманитарной деятельности). Выбор поставщиков не всегда подкрепляется углубленной технической оценкой, основанной на критериях, изложенных в мандате (УНПООН). В Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве и УВКБ финансовые операции не всегда доводились до сведения местных комитетов по контрактам и комитетов, базирующихся в штаб-квартирах, хотя это необходимо было делать с учетом стоимости закупок.

163. В ЭКЛАК, Канцелярии Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу и ЮНИСЕФ некоторые заказы на поставку официально подготавливались после поставки товаров или оказания услуг. В Управлении по координации гуманитарной деятельности оборудование поставлялось без представления официальных заявок или заказов на поставку.

Время реализации заказов на закупки

164. Комиссия отметила продолжительные сроки реализации заказов на закупки в период от размещения заказов и до оплаты закупок в Организации Объединенных Наций, ПРООН, Международном уголовном трибунале по Руанде, БАПОР, ЭСКЗА и ЭСКАТО, которые могут отразиться негативным образом на эффективности операций. Не всегда осуществлялся контроль за соблюдением сроков реализации заказов на закупки с учетом установленных показателей или руководящих принципов, изложенных в планах закупочной деятельности.

165. Основные требования, касающиеся предоставления контрактов, не всегда были официально закреплены. В частности, в ПРООН не представляется возможным осуществлять контроль за соблюдением таких основных рекомендованных норм. Что касается закупочной деятельности в чрезвычайных условиях, ЮНИСЕФ обязался удовлетворять не позднее чем в течение 48 часов неотложные просьбы об оказании чрезвычайной помощи, однако Фонд не обеспечивал контроля за достижением этого показателя.

К. Управление людскими ресурсами

Географическая представленность персонала

166. В соответствии с разделом 5 резолюции 59/266 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 2004 года Комиссия проверила ход осуществления принципа обеспечения географического представительства в Секретариате на всех уровнях, изложенного в соответствующих резолюциях Ассамблеи, и проверила ход введения в действие мер по обеспечению транспарентности и подотчетности в процессе отбора, набора и расстановки кадров согласно соответствующим резолюциям Ассамблеи.

167. В Организации Объединенных Наций по состоянию на 31 декабря 2005 года на 2606 сотрудников из 191 государства-члена распространялось действие принципа географического распределения. Из этого числа 17 государств-членов были не представлены, 8 — недопредставлены; 99 находились в рамках квоты ниже медианы; 43 — в рамках квоты выше медианы, и 24 государства были перепредставлены. В период с 2004 по 2005 год не наблюдалось никаких улучшений в том, что касается непредставленных государств и минимальные улучшения в том, что касается недопредставленных государств; число перепредставленных государств-членов увеличилось на 7, т.е. на 41 процент.

168. В общей сложности 23 207 граждан из различных государств-членов, которые относятся к категории непредставленных, недопредставленных и находящихся в рамках квоты ниже медианы государств-членов, подали в 2004 и 2005 годах заявления для участия в национальных конкурсных экзаменах, проводимых в различных странах.

169. В общей сложности 220 кандидатов, сдавших экзамены, были включены в список кандидатов. Сорок пять граждан из недопредставленных государств-членов и четыре гражданина из непредставленных государств-членов успешно сдали эти экзамены. В двухгодичный период 2004–2005 годов среди потенциальных кандидатов преобладали граждане государств-членов, отнесенных к категории перепредставленных и находящихся в пределах квоты.

170. ПРООН в процессе отбора кандидатов применяла подход, обеспечивающий баланс с точки зрения географического разнообразия между странами Севера и Юга (развитые и развивающиеся страны). Хотя ПРООН установила показатель географической представленности стран Севера и Юга, составляющий 50:50, отсутствовали официально установленные показатели, с помощью которых определялась степень достижения показателей географического распределения.

171. В Международном уголовном трибунале по бывшей Югославии 326 сотрудников занимали должности категории специалистов, подлежащие географическому распределению. Пять развитых стран были перепредставлены.

172. В ЮНИТАР ограниченное количество набранных сотрудников не позволяло коренным образом обратить эту тенденцию вспять. Доля сотрудников из стран Европы и Северной Америки сократилась с 76 процентов в 2004 году до 70 процентов в 2005 году.

Распределение по признаку пола

173. В соответствии с различными резолюциями Генеральной Ассамблеи, в частности резолюцией 49/167 от 23 декабря 1994 года, поставленная цель состоит в достижении показателя 50:50 на всех должностях категории специалистов в целом и на каждом уровне, в том числе на уровне Д-1 и выше. Достижения этой цели необходимо добиваться в рамках всей Организации и в каждом департаменте, отделении и региональной комиссии в целом и на каждом уровне. Это касается не только должностей, подлежащих географическому распределению, но также всех категорий должностей независимо от вида и продолжительности назначения, серий правил о персонале, в соответствии с которыми производится конкретное назначение, или источников финансирования.

174. В двухгодичный период 2004–2005 годов доля сотрудников из числа женщин по-прежнему была ниже заданного 50-процентного показателя, поскольку в 5 из 15 охваченных ревизией организациях системы Организации Объединенных Наций женщины были недопредставлены, как это показано в таблице 7.

Таблица 7

Распределение персонала по признаку пола, 2004–2005 годы (В процентах)

<i>Организация</i>	<i>Мужчины</i>	<i>Женщины</i>
Организация Объединенных Наций	63	37
ПРООН	64	36

<i>Организация</i>	<i>Мужчины</i>	<i>Женщины</i>
ЮНФПА	52	48
ЮНЕП	62	38
МТБЮ ^a	55	45

^a Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии.

175. В ЮНЕП в двухгодичный период 2004–2005 годов мужчины занимали главенствующее положение с точки зрения количества первоначальных назначений (60:40) и повышения по службе (71:29). В Международном уголовном трибунале по бывшей Югославии из 140 сотрудников, получивших повышение по службе, 59 сотрудников (42 процента) составляли женщины; однако в число восьми сотрудников, получивших повышение по службе и назначенных на должности класса С-5, входила лишь одна женщина. Из 156 сотрудников, получивших назначения в ПРООН, женщины составляли 76 сотрудников (48,7 процента). ПРООН не разработала основные критерии, регулирующие оценку степени достижения показателей установления гендерного баланса, но начала применять промежуточные гендерные показатели применительно к периоду 2007 и 2009 годов.

Планирование замены персонала и нормы вакансий

176. Генеральный секретарь установил максимальный 120-дневный срок для заполнения вакантных должностей на основе эффективного планирования людских ресурсов, как это предусмотрено в его докладе о реформе управления людскими ресурсами (A/55/253 и Corr.1). В ПРООН не представлялось возможным определить, был ли достигнут показатель заполнения вакантных должностей, поскольку отсутствовал механизм фиксирования и отслеживания времени, необходимого для заполнения вакантных должностей.

177. В ЮНФПА по состоянию на 31 декабря 2005 года разработан план замены персонала. Сроки, необходимые для набора кандидатов, были сокращены путем использования списков кандидатов, особенно для заполнения должностей представителей и заместителей представителей. С учетом положений доклада ЮНФПА об укомплектовании кадрами по состоянию на 31 декабря 2005 года в ЮНФПА имелось в общей сложности 53 вакантные должности для сотрудников, набираемых на международной и местной основе в штаб-квартире. По состоянию на 31 декабря 2005 года 23 должности, финансировавшиеся за счет ассигнований, выделенных на цели поддержки в течение двухгодичного периода, и 30 должностей, финансировавшихся по линии проектов, были вакантными. Большинство вакантных должностей, финансировавшихся за счет ассигнований на цели оказания поддержки в течение двухгодичного периода, составляли должности класса С-5 и Д-1. Образование некоторых вакантных должностей объясняется необходимостью получения у правительств соответствующих разрешений и трудностями с привлечением кандидатов для заполнения должностей представителей в местах службы с трудными условиями.

178. Хотя БАПОР пересматривает стратегии планирования замены персонала, возможности ротации и перевода персонала являются ограниченными в силу

характера операций: операции осуществляются в удаленных друг от друга районах в масштабах региона; в некоторых местах службы нередко возникают чрезвычайные ситуации; и по причине сложившейся политической обстановки и обстановки в плане безопасности в регионе ограничены передвижение, перевод и ротация персонала.

179. По мнению БАПОР, 5-процентная норма вакансий является приемлемой, и Агентство предпринимало попытки заполнить образовавшиеся вакансии в течение трех месяцев. В полевом отделении в Газе 52 должности (41 процент) из 126 должностей оставались вакантными в течение более трех месяцев. Аналогичным образом, в полевом отделении в Иордании 66 должностей (29 процентов) из 225 должностей в течение более трех месяцев оставались вакантными.

180. В Международном уголовном трибунале по Руанде в 2005 году общая доля вакантных должностей составляла 11 процентов (118 из 1042 должностей). По состоянию на апрель 2006 года образовались 52 вакантные должности категории специалистов и 66 вакантных должностей категории общего обслуживания. Некоторые из этих должностей оставались вакантными в период с мая 2002 года по август 2004 года. Однако общее количество вакантных должностей не представлялось возможным определить, поскольку баз данных системы управления людскими ресурсами на местах на регулярной основе не обновлялась.

181. Управление Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Гвинее-Бисау имело в своем штатном расписании 30 утвержденных должностей (см. A/59/534/Add.1), однако по состоянию на 30 июня 2005 года было заполнено лишь 25 должностей, в результате чего доля вакантных должностей составила 17 процентов. В ЭСКЗА в период с 1 января 2004 года по 31 декабря 2005 года показатель заполнения вакантных должностей (120 дней или менее) достигнут не был, поскольку в среднем количество дней между датой повторной публикации объявления об открывшихся вакансиях и датой утверждения кандидатов составляло в среднем 146 дней. В Европейской экономической комиссии задержки с заполнением вакантных должностей составляли до 469 дней, а в среднем приблизительно 200 дней.

L. Информационно-коммуникационные технологии

План повышения качества работы в области информационно-коммуникационных технологий

182. Организация Объединенных Наций не разработала документально оформленного подхода в вопросах обеспечения гарантии качества или план действий, который можно было бы использовать в качестве ориентира в работе по устранению рисков снижения качества в целях повышения эффективности всех видов деятельности.

183. Организация Объединенных Наций отметила, что в двухгодичный период 2006–2007 годов Секция по обеспечению контроля качества и оценки степени риска в Отделе информационно-технического обслуживания Секретариата планирует осуществить конкретные инициативы по обеспечению гарантии качества в соответствии со стандартом 9001 и что такие усилия будут предприни-

маться в дополнение деятельности в рамках проекта по обеспечению соблюдения стандарта 17799, который в настоящее время находится на этапе доработки. Секция также планирует полностью внедрить методологию использования и применения системы целей в области контроля за информационными и смежными технологиями (КОБИТ) в целях проведения самооценки и оценки эффективности управления в области информационно-коммуникационных технологий, а также другие тематические стандарты, которые использовались в качестве исходных стандартов в процессе сотрудничества с конкретными организационными подразделениями, такими, как Казначейство в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций.

Стратегии в области информационно-коммуникационных технологий

184. В своем предыдущем докладе²⁶ Комиссия рекомендовала ЦМТ проанализировать степень завершенности стратегических документов по вопросам информационно-коммуникационных технологий эффективным с точки зрения затрат образом. ЦМТ завершил подготовку первого проекта своего стратегического плана работы в области информационно-коммуникационных технологий и подготовил руководство по проектам, включая анализ затрат и выгод. Однако по состоянию на апрель 2006 года эти документы все еще окончательно доработаны не были. ЦМТ указал, что к концу 2006 года планируется закончить доработку его собственной методологии. Хотя ЦМТ совместно использует свой проектный портал с другой организацией системы Организации Объединенных Наций (ЮНКТАД), Организация Объединенных Наций еще не утвердила единый и общесистемный подход.

185. ЮНИТАР не принял мер в целях проведения обзора выполняемых в настоящее время функций в области информационно-коммуникационных технологий, а также мер по проведению анализа степени надлежащего кадрового обеспечения в этой области; повышению эффективности сотрудничества с другими организациями системы Организации Объединенных Наций; извлечению дополнительных выгод на основе использования накопленного в рамках системы опыта и знаний; и утверждению конкретного круга полномочий своего Комитета по информационно-коммуникационным технологиям. Директор-исполнитель ЮНИТАР рассматривает этот вопрос со старшими руководящими сотрудниками ЮНИТАР.

Система планирования общеорганизационных ресурсов и другие прикладные системы

186. В ПРООН была разработана всеобъемлющая система внутреннего контроля в рамках системы «Атлас», надежность которой подтвердил независимый консультант, но которая осталась на бумаге в виде проекта.

187. Комиссия приняла к сведению важные выводы, сделанные в штаб-квартире ПРООН и в страновых отделениях в результате непосредственного внедрения системы «Атлас», при этом в рамках системы все еще не решены проблемы ключевых контрольных механизмов. Выявленные проблемы стояли в повестке дня в течение двухгодичного периода 2004–2005 годов и во время проведения ревизии либо не были решены, либо находились в процессе реше-

²⁶ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 5 (A/59/5 (vol. III)).*

ния. Информация о выявленных проблемах также была представлена Управлением внутренней ревизии и анализа ПРООН в ходе проведения анализа работы по внедрению первой очереди системы «Атлас». Основные сделанные выводы касались следующего:

- a) подготовки и утверждения заказов-нарядов и поставщиков одним и тем же сотрудником;
- b) проблем, выявленных в модуле общей бухгалтерской книги системы «Атлас» в ходе проверки операций по выверке банковских счетов;
- c) недостатков, присущих процессу выверки банковских счетов;
- d) неавтоматизированной выверки данных вспомогательных бухгалтерских книг, несмотря на существование механизма автоматизированной сверки банковских ведомостей со вспомогательными бухгалтерскими книгами;
- e) несовместимости систем в страновом отделении в Бразилии.

188. БАПОР закупило и усовершенствовало ряд прикладных систем, таких, как система финансовой управленческой информации, система управления людскими ресурсами и начисления заработной платы, система «Риэлти» и прикладная система контроля за внесением и использованием взносов. Комиссия провела ревизию в области информационно-коммуникационных технологий и отметила следующие недостатки:

- a) отсутствие механизма четкого и всеобъемлющего контроля за превращением в жизнь одобренных преобразований, обусловленных чрезвычайной ситуацией;
- b) отсутствие комитета, который контролировал бы процесс преобразований в целях управления изменениями, вносимыми в информационно-коммуникационные системы;
- c) отсутствие системы аварийного восстановления данных;
- d) отсутствие стратегии обеспечения безопасности информационно-коммуникационных систем;
- e) необходимость обеспечения более эффективных механизмов контроля за файлами регистрации логического доступа;
- f) не обеспечено внедрение элемента ревизии, предусматривающего ввод информации о стратегических изменениях и событий в области управления в базу данных контролера доменов;
- g) не обеспечено внедрение механизмов контроля дистанционного доступа пользователей в целях ограничения числа потенциальных проблем, связанных с обеспечением безопасности систем.

189. В Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций были выявлены недостатки в системе бюджетной информации Организации Объединенных Наций, связанные с описанием модулей, функций и мер, которые надлежит принять; определениями бюджетных терминов; процедурами сопряжения систем и отслеживанием и устранением ошибок в процессе ввода и вывода данных; наблюдались сбои в системе контроля, и были отмечены расхождения после ввода данных в соответствующие таблицы; и были отмечены недостатки

в том, что касается описаний подлежащих применению процедур использования стандартных, тематических и специальных отчетов. Эти недостатки могут привести к тому, что пользователи не смогут эффективно использовать в среднесрочной и долгосрочной перспективе функции, меню, подменю и поля базы данных.

190. В Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве использовался ряд независимых программных средств для отслеживания движения наличности: Объединенная казначейская система, ИМИС или «Майкрософт эксел». В этой связи возникает определенный риск, обусловленный многочисленными операциями по регистрации и обработке данных и несовместимостью систем и конструктивных компоновок. Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве сообщило, что в настоящее время в сотрудничестве с Казначейством в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций осуществляется проект, в рамках которого Объединенная казначейская система и система «ОПИКС» будут сопряжены и установлены как в Центральных учреждениях, так и в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Эта новая система позволит обеспечить управление на глобальной основе финансовыми средствами и будет включать автоматизированный модуль управления денежной наличностью. Первый этап этого проекта — внедрение ИМИС/Объединенной казначейской системы/«ОПИКС» в рамках комплексной финансовой системы в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве (вход в систему «ОПИКС» осуществляется через систему «Ситрикс») и Центральных учреждениях — планируется завершить в июне 2006 года.

191. В Международном Суде были отмечены следующие недостатки: отсутствие официальной стратегии или долгосрочного плана в области информационно-коммуникационных технологий, соответствующих организационной структуре и задачам Международного Суда; отсутствие данных о расходах на средства и услуги в области информационно-коммуникационных технологий; отсутствие надлежащей методологии управления деятельностью по проектам и механизмов управления процессов преобразований. Кроме того, Международный Суд разработал ряд предназначенных для внутреннего пользования прикладных программ для выполнения повседневных административных и финансовых функций, вместо опоры на прикладные программы и средства, разработанные Организацией Объединенных Наций. Эти предназначенные для внутреннего пользования прикладные программы, предусматривающие использование настольных систем, таких, как «МСЭксел» и «МСУорд», были надлежащим образом опробованы, и, как было установлено, они не отвечают современным требованиям и международным стандартам.

192. В ООН-Хабитат ИМИС позволила регистрировать ассигнования с нулевым остатком средств в следующем году, если соответствующие ассигнования выделялись в предыдущем году. Эти ассигнования будут регистрироваться с отрицательным сальдо в отчете о ходе осуществления проекта, подготавливаемом с помощью ИМИС, если расходы покрывались за счет таких средств. В результате применения этой процедуры расходы по проектам могут проводиться в качестве текущих без выделения ассигнований, что не позволит составить четкую картину о фактическом финансовом положении проекта.

Предупреждение мошенничества и управление в области информационных технологий: стратегии и контроль за выполнением

Надлежащее использование информационных технологий, стратегии предупреждения мошенничества и стратегии, связанные с обеспечением безопасности

193. Некоторые организации разработали самостоятельные стратегии и механизмы предупреждения случаев мошенничества в области информационных технологий без ссылки на директивные документы, опубликованные Секретариатом. Так, например, ЮНИСЕФ разработала свой собственный набор стратегий и процедур по вопросам информационно-коммуникационных технологий, а УВКБ приняло только один из директивных документов, подготовленных Организацией Объединенных Наций.

Выявленные стратегические расхождения

194. Ни одна из организаций не сделала конкретных ссылок на передовую практику, документально отраженную в международном стандарте ИСО 17799 (код Международной организации по стандартизации для систем управления информационной безопасностью).

195. За исключением ЮНИСЕФ, ни одна из организаций не разработала стратегии классификации документов и/или данных, в том числе данных, касающихся их соответствующих прав доступа. В этой связи организации сталкивались с риском разработки альтернативных стратегий, которые, как представляется, будут не столь тщательным образом проработаны и проверены.

Распространение информации о применяемых стратегиях и организация брифингов

196. Хотя все большее число директивных документов подготавливается в электронной форме в сети Интернет, основным методом по-прежнему является распространение документации в печатном виде. Ни одна из организаций не внедрила системы, позволяющие отслеживать распространение этой документации и устанавливать лиц, получающих ее.

197. Нет никаких данных, свидетельствующих о том, что между органами Организации Объединенных Наций осуществляется координация в деле разработки и распространения передовых методов, которые могли бы обеспечить представление имеющихся исключительно важное значение документов всем сторонам, которые нуждаются в них. Кроме того, отсутствует система сбора информации о тех сотрудниках, которые ознакомились с тем или иным конкретным документом и официально согласились соблюдать его положения.

198. Кроме того, не разработана стратегия в отношении стажеров, консультантов и подрядчиков, которым предоставляется доступ к компьютерным сетям, системам и средствам.

199. Последовательный подход не применялся в вопросах организации брифингов и информационной подготовки по стратегическим вопросам, касающимся информационно-коммуникационных технологий, для персонала и лиц, не являющихся кадровыми сотрудниками. Ввиду отсутствия брифингов и информационной подготовки существует опасность того, что персонал и лица, не

являющиеся кадровыми сотрудниками, могут недооценить ту роль, которую они должны играть в целях недопущения в организации нарушений и злоупотреблений, включая мошенничество.

Контроль и обеспечение выполнения

200. Хотя в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/2004/15 прямо говорится о необходимости обеспечения контроля и методах проведения последующих расследований, лишь несколько организаций признали, что они в полной мере осуществляют эту стратегию. Другие организации принимают самостоятельно меры по обеспечению контроля за соблюдением их собственных стратегий. Ввиду отсутствия четко изложенных руководящих принципов и процедур отслеживания случаев нарушений и злоупотреблений существует опасность того, что в организации будут зарегистрированы случаи недопустимого поведения.

Меры по обеспечению безопасности в области развития прикладных компьютерных систем

Разработка методологических руководящих принципов по обеспечению безопасности в области применения компьютерных прикладных систем

201. Отсутствуют или почти отсутствуют единые методологии, применяемые организациями системы Организации Объединенных Наций в целях обеспечения безопасности их прикладных компьютерных систем. Ввиду отсутствия единой и утвержденной методологии существует опасность того, что некоторые прикладные программы не будут включать элементы, рассматриваемые специалистами-практиками в качестве передовых, в частности использование технологии создания баз данных, позволяющей классифицировать данные таким образом, чтобы это содействовало применению ролевого подхода в вопросах определения прав доступа.

Распределение функций по проверке элементов системы обеспечения безопасности

202. За исключением защиты, гарантируемой четырьмя основными уровнями контроля за доступом, и использования регистрационных имен и паролей, многие организации не рассматривают вопрос о разработке новых систем в целях повышения безопасности доступа к конфиденциальным данным. Кроме того, ввиду отсутствия испытаний на проникновение для проверки системы защиты или аналогичных подходов, организации не обладают непосредственной информацией о нынешнем уровне защиты.

Логическая безопасность: идентификация и аутентификация пользователей

203. Возникают ситуации, когда лица, ответственные за обеспечение контроля за доступом, официально не информируются об изменении статуса отдельных лиц, имевших право доступа. Это приводит к возникновению ситуации, когда сотрудники сохраняют право доступа, предоставленное им в прошлом, которым они уже не обладают в силу новых возложенных на них функций.

М. Случаи мошенничества и предполагаемого мошенничества

Сообщенные случаи

204. В период, закончившийся 31 декабря 2005 года, 9 из 15 охваченных ревизией организаций системы Организации Объединенных Наций информировали Комиссию о случаях мошенничества и предполагаемого мошенничества, которые указаны в таблице 8. Администрации информировали Комиссию о том, что они приняли меры в отношении совершивших мошеннические действия сотрудников, а также укрепили механизмы контроля во избежание их повторения. Комиссия отметила, что некоторые страновые отделения не представили информацию своим соответствующим штаб-квартирам о случаях мошенничества и предполагаемого мошенничества.

Таблица 8

Сообщенные случаи мошенничества и предполагаемого мошенничества

Организация	Общее количество сообщенных случаев	Случаи, в которых был установлен предполагаемый ущерб	Предполагаемый ущерб (в долл. США)	Взысканные суммы (в долл. США)
Организация Объединенных Наций	7	2	1 889	1 889
ПРООН	25	24	1 585 793	676 999
ЮНФПА	8	5	111 094	83 784
ООН-Хабитат	2	1	4 202	–
ЮНИСЕФ	42	41	482 979	210 884
УВКБ	14	11	169 156	7 207
БАПОР	11	1	24 647	5 990
МУТР ^a	6	5	33 333	23 972
ЦМТ	2	–	–	–
Итого	117	90	2 394 086	1 010 425

^a Международный уголовный трибунал по Руанде.

Планы и политика в области предупреждения мошенничества

205. Несмотря на создание Управления по этике и введение практики представления деклараций о доходах, вопросы, касающиеся предупреждения мошенничества, по-прежнему находятся на рассмотрении Организации Объединенных Наций, а общий подход все еще не выработан. ПРООН, ЮНФПА и ЮНОПС совместно предприняли следующие инициативы: разработали стратегию предупреждения мошенничества, которая предусматривает организацию в 2005 году профессиональной подготовки сотрудников по вопросам информирования о случаях мошенничества; опубликовали в 2005 году руководство по вопросам предупреждения мошенничества; и создали в марте 2006 года «телефон доверия» для сообщений о случаях мошенничества. В феврале 2006 года УВКБ внедрило сетевую версию «Портала по вопросам подотчетности», доступ к которому обеспечен для всех сотрудников через сеть Интранет УВКБ.

Портал служит хранилищем информации, касающейся людских и финансовых ресурсов УВКБ.

Н. Списание со счетов недостающей денежной наличности, дебиторской задолженности и недостающего имущества

206. В соответствии с положением 6.4 Финансовых положений и правилами 106.8(a) и 106.9(a) Финансовых правил Организация Объединенных Наций и ее фонды и программы представили Комиссии информацию о недостающей денежной наличности, дебиторской задолженности и недостающем имуществе, которые были списаны в двухгодичный период 2004–2005 годов, закончившийся 31 декабря 2005 года.

207. Совокупная стоимость списанной со счетов недостающей денежной наличности, дебиторской задолженности и недостающего имущества, составлявшая 37,4 млн. долл. США, на 5,55 млн. долл. США (17 процентов) превышала совокупную стоимость в размере 31,79 млн. долл. США недостающей денежной наличности, дебиторской задолженности и недостающего имущества, списанных со счетов в двухгодичный период 2002–2003 годов.

Таблица 9

Активы, списанные в период 2002–2003 и 2004–2005 годов

(В тыс. долл. США)

Организация	2002–2003 годы	2004–2005 годы
Организация Объединенных Наций	2 950	1 548
ЦМТ	23	3
УООН	651	875
ПРООН	8 300	7 900
ЮНИСЕФ	16 400	12 500
БАПОР	1	22
ЮНИТАР	21	1
УВКБ	1 879	1 180
ЮНЕП	5	629
ЮНФПА	700	0
ООН-Хабитат	0	123
ЮНДКП/УНПООН	666	11 700

<i>Организация</i>	<i>2002–2003 годы</i>	<i>2004–2005 годы</i>
МУТР ^a	20	86
МТБЮ ^b	71	53
ОПФПООН	104	123
Итого	31 791	37 345

^a Международный уголовный трибунал по Руанде.

^b Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии.

(Подпись) Гильермо Н. **Карате**
 Председатель Ревизионной комиссии Филиппин
 Председатель Комиссии ревизоров
 Организации Объединенных Наций

(Подпись) Шаукет А. **Факи**
 Генеральный ревизор Южно-Африканской Республики

(Подпись) Филипп **Сеген**
 Первый заместитель Председателя счетной палаты Франции

28 июля 2006 года

Примечание: члены Комиссии ревизоров подписали лишь подлинный текст доклада на английском языке.

Приложение I

Организации, по которым представлены доклады за финансовый период, закончившийся 31 декабря 2005 года

Организация Объединенных Наций^a

Центр по международной торговле ЮНКТАД/ВТО^b

Университет Организации Объединенных Наций^c

Программа развития Организации Объединенных Наций^d

Детский фонд Организации Объединенных Наций^c

Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ^f

Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций^g

Фонды добровольных взносов, находящиеся в ведении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев^h

Фонд Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде^l

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения^j

Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам^k

Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности^l

Международный уголовный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения, совершенные на территории соседних государств, в период с 1 января по 31 января 1994 года^m

Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 годаⁿ

Комиссия проверила также счета Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций, и подготовленный в этой связи доклад ревизоров будет включен в доклад Правления Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций^o.

Примечания

^a *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 5 (A/61/5 (том I))*. Кроме того, Комиссия представила доклад о генеральном плане капитального ремонта (A/59/161).

^b Там же, *Дополнение № 5 (A/61/5 (том III))*.

^c Там же, *Дополнение № 5 (A/61/5 (том IV))*.

^d Там же, *Дополнение № 5A (A/61/5/Add.1)*.

-
- ^e Там же, *Дополнение № 5B* (A/61/5/Add.2).
^f Там же, *Дополнение № 5C* (A/61/5/Add.3).
^g Там же, *Дополнение № 5D* (A/61/5/Add.4).
^h Там же, *Дополнение № 5E* (A/61/5/Add.5).
ⁱ Там же, *Дополнение № 5F* (A/61/5/Add.6).
^j Там же, *Дополнение № 5G* (A/61/5/Add.7).
^k Там же, *Дополнение № 5H* (A/61/5/Add.8).
^l Там же, *Дополнение № 5I* (A/61/5/Add.9).
^m Там же, *Дополнение № 5K* (A/61/5/Add.11).
ⁿ Там же, *Дополнение № 5L* (A/61/5/Add.12).
^o Там же, *Дополнение № 9* (A/61/9).

Приложение II

Ход осуществления рекомендаций, вынесенных до 31 декабря 2003 года, по организациям

	Число рекомендаций	Осуществлено	Осуществляется		Не осуществлено	
			До 2002–2003 годов	В течение 2002–2003 годов	До 2002–2003 годов	В течение 2002–2003 годов
Организация Объединенных Наций	79	21	20	36	1	1
Центр по международной торговле ЮНКТАД/ВТО	10	4	0	6	0	0
Университет Организации Объединенных Наций	25	10	1	12	2	0
Программа развития Организации Объединенных Наций	78	48	10	18	1	1
Детский фонд Организации Объединенных Наций	54	37	2	14	0	1
Ближневосточное агентство для помощи палестинским беженцам и организации работ	45	35	0	3	1	6
Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций	15	6	3	4	0	2
Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев ^a	64	19	9	30	0	6
Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде	13	9	0	4	0	0
Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения	56	31	0	25	0	0
Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам	14	10	1	3	0	0
Программа Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками	16	5	8	3	0	0
Международный уголовный трибунал по Руанде	40	29	1	3	3	4
Международный трибунал по бывшей Югославии	13	6	1	5	0	1
Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций	23	12	3	4	2	2
Итого	–	–	59	170	10	24
Всего	545	282	229		34	
В процентах	100	52	42		6	

^a В Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) принят годичный финансовый цикл, и в этой связи информация о выполнении рекомендаций приводится за период, закончившийся 31 декабря 2004 года.