


Февраль 2013 года

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

СОВЕТ

Сто сорок шестая сессия

Рим, 22-26 апреля 2013 года

**Системы подотчетности в рамках системы Организации
Объединенных Наций (JIU/REP/2011/5)**

1. Настоящий доклад ОИГ сопровождается краткими замечаниями Генерального директора и более подробными общими замечаниями Координационного совета руководителей системы ООН (КСР) (документ A/66/710/Add.1).

Замечания Генерального директора ФАО

2. ФАО поддерживает доклад ОИГ, озаглавленный "Система подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций", а также замечания КСР к нему.

3. В отношении рекомендации 1 относительно создания автономных систем подотчетности ФАО считает, что более важна суть механизма подотчетности, нежели его форма, и согласна с тем, что главное – наличие культуры подотчетности и действительное использование этого механизма в оперативной работе. В этом отношении использование понятия "автономных" систем представляется неудачным. ФАО согласна с тем, что следует четко сформулировать заявление относительно политики в области подотчетности, а ее реализация должна стать неотъемлемой составляющей самой сути той или иной организации, соответствующей ее потребностям. Поэтому Организация хотела бы подчеркнуть, что она будет налаживать взаимодействие уже имеющихся элементов обеспечения подотчетности, заполняя при этом любые пробелы, и доводить эти элементы до сведения сотрудников и заинтересованных сторон.

4. ФАО поддерживает остальные шесть рекомендаций доклада и отмечает, что она уже действует в соответствии с рекомендациями 2, 3 и 4.

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить на заседания свои экземпляры документа и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к заседаниям ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 February 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят шестая сессия

Пункты 132 и 140 повестки дня

Объединенная инспекционная группа

Обзор эффективности административного
и финансового функционирования
Организации Объединенных Наций

Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/5).



Резюме

В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/5), приводится общая характеристика и дается оценка существующих (различных) систем подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций и указываются пробелы там, где они существуют. В докладе анализируются также компоненты, существующие в организациях, которые не имеют отдельного документа с описанием официальной системы подотчетности. Кроме того, в докладе описана передовая/оптимальная практика в деле разработки и внедрения систем/компонентов систем подотчетности. В докладе содержатся семь рекомендаций: две из них адресованы руководящим органам, и пять — исполнительным главам.

В настоящей записке излагаются замечания организаций системы Организации Объединенных Наций по рекомендациям, содержащимся в этом докладе. Мнения системы были обобщены на основе материалов, представленных организациями — членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций

I. Введение

1. Цель доклада Объединенной инспекционной группы, озаглавленного «Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций» (JU/REP/2011/5), состоит в том, чтобы очертить и оценить существующие (различные) системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций и выявить пробелы там, где они существуют. В докладе анализируются также компоненты, существующие в организациях, которые не имеют отдельного документа с описанием официальной системы подотчетности. Кроме того, в докладе выделяется передовая/оптимальная практика в деле разработки и внедрения систем/компонентов систем подотчетности.

2. В докладе отмечается, что семь организаций Организации Объединенных Наций имеют автономные системы подотчетности и три подразделения Секретариата имеют систему подотчетности на программном уровне. Остальные организации системы Организации Объединенных Наций в той или иной степени имеют различные ключевые компоненты системы подотчетности, причем в некоторых из них созданы эффективные системы или компоненты систем внутреннего контроля. В докладе сделан вывод, что подотчетность — это более широкое понятие, чем эффективная система внутреннего контроля. Подотчетность должна охватывать такие аспекты, как политический пакт с государствами-членами, доступ основных заинтересованных сторон к механизмам рассмотрения жалоб и реагирования на них, прозрачность организаций для государств-членов, бенефициаров и широкой общественности, а также развитая культура подотчетности.

3. Организации системы Организации Объединенных Наций в целом поддерживают содержание и выводы доклада. Соответствующие рекомендации в целом соответствуют результатам анализа и выводам большинства учреждений, и все рекомендации, которые являются актуальными для исполнительных глав и были приняты ими, будут надлежащим образом рассмотрены.

II. Общие замечания

4. Организации системы Организации Объединенных Наций выражают Объединенной инспекционной группе признательность за доклад, в котором, по их мнению, содержится полезная информация относительно разработки базовых показателей для составления отчетности, и одобряют общую направленность рекомендаций. Объединенная инспекционная группа признает сложность и многоплановость задачи обеспечения подотчетности. Группа предложила общую концепцию системы подотчетности и основополагающие принципы, которые могут быть адаптированы с учетом конкретной ситуации каждой организации.

5. Учреждения приветствуют, в частности, уделение особого внимания политическому договору (пакту) с государствами-членами, поскольку этот документ определяет границы, в пределах которых должны действовать все организации системы Организации Объединенных Наций. В этой связи учреждения поддерживают решение обратиться руководящих органов на то, что надо идти вперед в области внедрения управления, ориентированного на конкретные результаты, и что требуется предоставить необходимые для этого ре-

сурсы. Учреждения согласны с тем, что следует включить наилучшую практику, установленную Комитетом организаций-спонсоров Комиссии Трехуэя, в системы внутреннего контроля. Такая практика — признанный международный стандарт, ее целесообразно внедрить во всех учреждениях.

6. Учреждения также согласны, что официальные и неофициальные механизмы рассмотрения жалоб и реагирования на них, обеспечивают более широкую подотчетность перед заинтересованными сторонами и, таким образом, имеют важное значение и что они должны функционировать в рамках соответствующих систем подотчетности. Они разделяют мнение Объединенной инспекционной группы о том, что суть систем подотчетности важнее их формы, и соглашаются с тем, что, в конечном счете, важно обеспечить культуру подотчетности и реальное применение подотчетности в практической работе. Кроме того, учреждения принимают к сведению содержащийся в докладе вывод о том, что для всех учреждений, отнесенных к категории не имеющих официальных систем подотчетности, является общим то, что ни в одной из этих систем не предусмотрен механизм оспаривания решений о закупках.

7. Также, по мнению учреждений, доклад стал бы еще более содержательным, если бы в нем были даны дополнительные разъяснения по ряду вопросов. Что касается выраженного в нем мнения об отсутствии средств защиты, которыми могли бы воспользоваться лица, подвергшиеся репрессалиям, то учреждения считают необходимым отметить, что столь широкое заявление надо определенно проверить с точки зрения наличия искажений, не в последнюю очередь по той причине, что в его нынешней редакции оно может вызывать опасения у сотрудников, намеренных сообщить о выявленных ими случаях ненадлежащего поведения. Кроме того, требует доработки содержащаяся в докладе рекомендация, в соответствии с которой всем организациям следует разработать (свою) единую «политику борьбы с мошенничеством», так как эту рекомендацию будет трудно отстаивать, если она не будет подкреплена конкретными доводами.

8. Что касается полноты раскрытия в докладе вопроса о доступе к информации и транспарентности в Организации (например, сведений о числе сотрудников, запрашивающих документы для подачи жалоб), то было бы желательно принять к сведению обмен информацией между организациями относительно мер подотчетности, применяемых по отношению к сотрудникам, переходящим из одной организации в другую.

III. Конкретные замечания по рекомендациям

Рекомендация 1

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые пока не создали автономные системы подотчетности, следует в приоритетном порядке сделать это, ориентируясь на контрольные параметры, приведенные в настоящем докладе.

9. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают и приветствуют эту рекомендацию. Они отмечают, что всеобъемлющая система подотчетности могла бы помочь установить более четкую увязку между миссией организации, стратегическим планированием, оценкой, накоплением орга-

низационного опыта и результатами. Создание такой системы может также облегчить задачу выявления пробелов между этими элементами. Однако при осуществлении этой рекомендации надо также учитывать особенности организаций, особенно в том, что касается контрольных показателей для оценки работы по созданию механизмов рассмотрения жалоб и реагирования на них (контрольные показатели 16 и 17). В силу ограниченности ресурсов в некоторых организациях создание должностей омбудсмена и посредника не представляется возможным.

Рекомендация 2

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует принять решения на основе подхода к управлению, ориентированному на конкретные результаты, и обеспечить выделение необходимых ресурсов для осуществления стратегических планов организаций и управления, ориентированного на конкретные результаты.

10. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают и приветствуют эту рекомендацию.

Рекомендация 3

Исполнительным главам следует включать результаты оценок, в том числе самооценок, в их ежегодные доклады руководящим органам.

11. Учреждения отмечают, что необходимо обеспечить большую ясность в отношении детализации и характера информации, которая будет предоставляться руководящим органам в связи с рекомендацией 3. Они констатируют, что предоставление информации этим органам может привести к широкому распространению сведений конфиденциального характера. Например, в Организации Объединенных Наций предметом особой озабоченности стали бы доклады о деятельности Управления по правовым вопросам ввиду деликатности информации, содержащейся в этих докладах. Если взять этот пример, то опубликование результатов проведенной Управлением по правовым вопросам внутренней проверки с целью выявления недостатков в работе Организации по рассмотрению претензий третьих лиц может помешать Организации Объединенных Наций в будущем отстаивать такие требования.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций, которые еще не делают этого, следует информировать своих сотрудников об их решениях в отношении дисциплинарных мер, применяемых к сотрудникам, посредством опубликования списков (в приложениях к ежегодным докладам и на веб-сайте) с описанием допущенных нарушений и принятых мер при обеспечении анонимности соответствующих сотрудников.

12. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают и приветствуют эту рекомендацию.

Рекомендация 5

Исполнительным главам следует поручить своим отделам людских ресурсов создать механизмы для признания выдающихся заслуг в работе посредством разработки продуктивных средств и способов мотивации сотрудников с использованием мер поощрения, вознаграждения и других мер стимулирования.

13. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают и приветствуют эту рекомендацию. Вместе с тем они отмечают, что надо также сделать ссылку на такие другие способы мотивации и инструменты развития карьеры, как работа по гибкому графику, ротация должностей, параллельное выполнение работы, участие в миссиях и повышение уровня ответственности и расширение полномочий. Организации также отмечают, что вопрос об установлении размеров вознаграждения в зависимости от результатов труда относится к компетенции Комиссии по международной гражданской службе (КМГС). В Секретариате Организации Объединенных Наций более широкий вопрос об управлении служебной деятельностью и поощрении и наказании сотрудников уже находится на рассмотрении Генеральной Ассамблеи в контексте доклада КМГС, равно как и административно-кадровые вопросы, поднятые в настоящем докладе Объединенной инспекционной группы, и содержащиеся в нем рекомендации. Включение дополнительных мандатов в этой области работы в настоящий момент означало бы ненужное дублирование усилий. В связи с этим учреждения указывают на необходимость активного сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций и КМГС в разработке более эффективной системы поощрения и наказания сотрудников с учетом результатов работы.

Рекомендация 6

Исполнительным главам следует, в том случае если они еще не сделали этого, в безотлагательном порядке разработать и ввести в действие политику раскрытия информации для повышения уровня прозрачности и подотчетности в их соответствующих организациях и соответствующим образом отчитаться перед руководящими органами.

14. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают и приветствуют эту рекомендацию. Те, кто еще не сделал этого, предпринимают усилия по выработке решительной политики, которая будет охватывать вопросы, касающиеся механизмов внутреннего контроля, раскрытия финансовой информации, борьбы с мошенничеством и добросовестности и соблюдения этических норм. Однако любая политика в области раскрытия информации должна предоставлять достаточные гарантии полной защиты интересов организаций системы Организации Объединенных Наций. Она должна, как минимум, предусматривать исключения по соображениям: i) конфиденциальности; ii) возможности причинения ущерба частным лицам, iii) безопасности; и iv) соблюдения правовых норм.

Рекомендация 7

Генеральной Ассамблее и другим руководящим органам следует предложить их исполнительным главам провести последующую оценку применения соответствующих схем/систем подотчетности для рассмотрения в 2015 году.

15. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают и приветствуют эту рекомендацию. Они отмечают, однако, что при проведении обзора своих систем подотчетности они не будут ограничиваться рамками рекомендаций, содержащихся в докладе Объединенной инспекционной группы.

JIU/REP/2011/5
Russian
Original: English

Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций

Подготовил:
М. Мунир Захран

Объединенная инспекционная группа



**Организация Объединенных Наций,
Женева, 2011 год**

*Резюме***Системы подотчетности в рамках системы Организации
Объединенных Наций
JIU/REP/2011/5**

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в пункте 4 своей резолюции 64/259 обратилась к Объединенной инспекционной группе (ОИГ) с просьбой представить ей для рассмотрения в ходе основной части ее шестьдесят седьмой сессии "доклад, содержащий сопоставительный анализ различных систем подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций"¹. Исходя из этого, ОИГ включила данную тему в программу своей работы на 2011 год.

Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы очертить и оценить существующие (различные) системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций и выявить пробелы там, где они существуют. В докладе анализируются также компоненты, существующие в организациях, которые не имеют отдельного документа с описанием официальной системы подотчетности. Кроме того, в докладе выделяется передовая/оптимальная практика в деле разработки и внедрения систем/компонентов систем подотчетности.

Сфера охвата настоящего обзора является общесистемной, т.е. он касается всех организаций, участвующих в ОИГ. Докладом охватываются подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций, отделения и периферийные места службы, чтобы составить представление о том, как подотчетность обеспечивается за пределами штаб-квартир. С этой целью были проведены беседы с представителями двух отделений Организации Объединенных Наций, а именно ЮНОГ и ЮНОВ, одной миссии по поддержанию мира – ВСООНЛ – и двух региональных комиссий – ЕЭК и ЭСКЗА. Кроме того, была предпринята попытка изучить опыт ряда других ведущих международных публичных учреждений, таких как ОДВЗЯИ, ЕК, МФКК, Межамериканский банк развития, МОМ, ОЭСР, ОБСЕ, Всемирный банк и ВТО.

Инспектор отмечает, что подотчетность является комплексной, многогранной концепцией, и связанные с ней ожидания варьируются и меняются в зависимости от того, через какую призму она рассматривается. Инспектор приводит иллюстрацию (см. ниже) того, что представляет собой эффективная система подотчетности, на основе кабинетного анализа, исследований, бесед и ответов на вопросник, а также с учетом таких систем государственного сектора, как система глобального проекта подотчетности. Основываясь на собранных данных, проведенных беседах и ответах на вопросники, Инспектор определил 17 контрольных параметров для оценки эффективной системы подотчетности, построенной на принципах прозрачности и культуры подотчетности. Для оценки применения такой системы понадобится проверить, обеспечивается ли эффективное и действенное соблюдение этих контрольных параметров, и оценить отдачу от этого. В настоящем обзоре углубленно не рассматривается применение систем подотчетности. Инспектор рекомендует провести дальнейшие исследования для проверки соблюдения контрольных параметров, предлагаемых в настоящем докладе.

¹ Резолюция 64/259, пункт 4.



Основные установленные факты и выводы

Инспектор установил, что автономную официальную систему подотчетности имеют семь организаций системы Организации Объединенных Наций (МОТ, Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ВОЗ). Три подразделения секретариата (ЕЭК, ЮНЕП и УВКБ) имеют систему подотчетности на программном уровне. Остальные организации системы Организации Объединенных Наций в той или иной степени имеют различные ключевые компоненты системы подотчетности, причем в некоторых из них созданы эффективные системы или компоненты внутреннего контроля. Инспектор пришел к выводу, что подотчетность – это более широкое понятие, чем эффективная система внутреннего контроля. Подотчетность должна охватывать такие аспекты, как политический пакт с государствами-членами, доступ основных заинтересованных сторон к механизмам рассмотрения жалоб и реагирования на них, прозрачность организаций для государств-членов, бенефициаров и широкой общественности, а также развитая культура подотчетности.

Автономные системы подотчетности являются всеобъемлющими, хотя можно было бы больше сделать в сфере информационно-коммуникационной деятельности, особенно в области внутренних и внешних связей и развитии механизмов рассмотрения жалоб и реагирования на них для государств-членов, доноров, бенефициаров и широкой общественности. Автономные системы подотчетности Организации Объединенных Наций, ПРООН и ЮНИСЕФ предусматривают политический пакт с государствами-членами. Все эти системы включают в себя некоторые элементы механизмов внутреннего контроля, причем наиболее комплексные элементы внутреннего контроля обеспечены в системах МОТ и ЮНОПС. В системах подотчетности Организации Объединенных Наций, ЮНФПА и ВОЗ отсутствует такой элемент,

как определение культуры подотчетности в качестве одного из фундаментальных компонентов подотчетности. В системе, применяемой МОТ, делается ссылка на культуру подотчетности, но без четкого описания того, что под этим подразумевается. За исключением Организации Объединенных Наций, в этих организациях не делается ссылка на прозрачность и не определяется ведущая роль руководства организаций в вопросах подотчетности. Хорошими примерами обеспечения прозрачности и ответственности руководства организаций за общеорганизационную подотчетность служат Организация Объединенных Наций, ПРООН и ЮНИСЕФ. Инспектор признает, что система подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций включает в себя большинство из ключевых компонентов, которые должны составлять часть системы подотчетности.

Инспектор установил, что в большинстве организаций, не имеющих автономной системы подотчетности, обеспечены элементы системы внутреннего контроля и что это не является самым слабым звеном в подотчетности. Этим организациям необходимо проделать дополнительную работу для определения и создания официальной системы подотчетности, выбрав в качестве ориентира контрольные показатели, определенные в настоящем докладе, а также для дальнейшей проработки таких областей, как четкость сфер ответственности/делегирование полномочий и механизмы рассмотрения жалоб и реагирования на них.

Во всех организациях, с представителями которых были проведены беседы, в ходе исследования был выявлен разрыв между представлениями о развитости культуры подотчетности и ведущей роли руководства организаций у персонала и взглядами самого руководства на культуру подотчетности. В ходе обзора был сделан вывод о том, что прозрачность и культура подотчетности – это необходимое условие для переноса системы подотчетности с бумаги в практическую плоскость.

Культура подотчетности в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций еще только нарождается, и для достижения зрелости необходимы дальнейшие усилия. В дополнение к профессиональной подготовке и развитию чувства вовлеченности персонала необходимо последовательное применение дисциплинарных мер и мер поощрения; в системе Организации Объединенных Наций отсутствует всеобъемлющая система мотивации и санкций. Система санкций эффективнее системы мотивации, поощрения и вознаграждения. Необходимо создать более эффективную систему для обеспечения личной подотчетности. Вместе с тем Инспектор пришел к выводу о том, что эта культура достигнет полной зрелости лишь тогда, когда тон на самом верху будут задавать руководители старшего звена, на личном примере показывая всем свою подотчетность.

Для обеспечения подотчетности сотрудников на них сначала необходимо возложить ответственность и полномочия для выполнения порученных им функций. В некоторых организациях это не обеспечивается, что приводит к отсутствию слаженности и путанице и в конечном итоге размывает систему подотчетности. Это представляет собой вызов, особенно для организаций с децентрализованной/периферийной структурой, в рамках которой делегирование полномочий может различаться в зависимости от конкретной области.

В целом организациям системы Организации Объединенных Наций необходимо приложить больше усилий для формирования механизмов рассмотрения жалоб и реагирования на них, особенно в деле открытия их каналов связи для получения жалоб/выражения обеспокоенности от широких

слоев общественности и таких заинтересованных сторон, как бенефициары. Дальнейшему укреплению внутреннего контроля послужило бы создание таких авторитетных каналов, как омбудсмен и посредник.

Исходя из вышесказанного в докладе приводятся семь рекомендаций: две из них адресованы руководящим органам, а пять – исполнительным главам; они имеют следующее содержание:

Рекомендации, предлагаемые для рассмотрения руководящим органам

- **Рекомендация 2:** Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует принять решения на основе подхода к управлению, ориентированному на конкретные результаты, и обеспечить выделение необходимых ресурсов для осуществления стратегических планов организаций и управления, ориентированного на конкретные результаты.
- **Рекомендация 7:** Генеральной Ассамблее и другим руководящим органам следует предложить их исполнительным главам провести последующую оценку применения соответствующих схем/систем подотчетности для рассмотрения в 2015 году.

Рекомендации, адресованные исполнительным главам

- **Рекомендация 1:** Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые пока не создали автономные системы подотчетности, следует в приоритетном порядке сделать это, ориентируясь на контрольные параметры, приведенные в настоящем докладе.
- **Рекомендация 3:** Исполнительным главам следует включать результаты оценок, в том числе самооценок, в их ежегодные доклады руководящим органам.
- **Рекомендация 4:** Исполнительным главам организаций, которые еще не делают этого, следует информировать своих сотрудников об их решениях в отношении дисциплинарных мер, применяемых к сотрудникам, посредством опубликования списков (в приложениях к ежегодным докладам и на вебсайте) с описанием допущенных нарушений и принятых мер при обеспечении анонимности соответствующих сотрудников.
- **Рекомендация 5:** Исполнительным главам следует поручить своим отделам людских ресурсов создать механизмы для признания выдающихся заслуг в работе посредством разработки продуктивных средств и способов мотивации сотрудников с использованием мер поощрения, вознаграждения и других мер стимулирования.
- **Рекомендация 6:** Исполнительным главам следует, в том случае если они еще не сделали этого, в безотлагательном порядке разработать и ввести в действие политику раскрытия информации для повышения уровня прозрачности и подотчетности в их соответствующих организациях и соответствующим образом отчитаться перед руководящими органами.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		iii
Сокращения		viii
I. Введение	1–18	1
A. История вопроса	1–8	1
B. Цели и сфера охвата	9–11	3
C. Методология	12–18	4
II. Компоненты эффективной системы подотчетности	19–38	5
A. Ключевые элементы системы подотчетности	19–23	5
B. Опорные элементы подотчетности	24–38	9
III. Сравнительный анализ систем/компонентов подотчетности организаций в привязке к контрольным параметрам	39–147	14
A. Компонент подотчетности: взаимная подотчетность – политический пакт с государствами-членами	39–62	14
B. Компонент подотчетности: внутренний контроль	63–126	27
C. Компонент подотчетности: механизмы рассмотрения жалоб и реагирования на них	127–146	51
IV. Выводы: достоинства, недостатки и задачи на будущее	147–152	58
Приложения		
I. Определения подотчетности в системах подотчетности различных организаций		61
II. Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ		64

Сокращения

АТМОТ	Административный трибунал Международной организации труда
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВСООНЛ	Временные силы Организации Объединенных Наций в Лване
ВТО	Всемирная торговая организация
ГОООН	Группа по оценке Организации Объединенных Наций
ГПП	Глобальный проект в области подотчетности
ЕК	Европейская комиссия
ЕПБРП	Единые принципы бюджета, результатов и подотчетности
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЗГС	Заместитель Генерального секретаря
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
ИНТОСАИ	Международная организация высших контрольно-ревизионных учреждений
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КОСО	Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредуэя
КР	Комиссия ревизоров
КСР	Координационный совет руководителей
ЛР	Людские ресурсы
МАБР	Межамериканский банк развития
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОМ	Международная организация по миграции

МОТ	Международная организация труда
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
МСЭ	Международный союз электросвязи
МТЦ	Международный торговый центр
МФКК	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
НМКР	Независимый механизм консультаций и расследований
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОДВЗЯИ	Подготовительная комиссия Организации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОСС	Омбудсмен-советник по контролю за соблюдением уставных требований
ОУР	Общеорганизационное управление рисками
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПГС	Помощник Генерального секретаря
ПОР	Планирование общеорганизационных ресурсов
ППП	Положения и правила о персонале
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ТСООН	Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УОКР	Управление, ориентированное на конкретные результаты
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФПП	Финансовые положения и правила
Хабитат-ООН	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ЭСКЗА	Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Западной Азии
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОВ	Отделение Организации Объединенных Наций в Вене
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

A. История вопроса

1. Истоки эволюции определения и системы подотчетности кроются в резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблее, когда Объединенная инспекционная группа представила свой доклад "Подотчетность и надзор в системе Организации Объединенных Наций"², который в то время касался главным образом надзорных функций в системе. В указанной резолюции³ содержался призыв укрепить функции по надзору в части ревизии, оценки, проверки исполнения и исследований. С тех пор на протяжении многих лет система постепенно выстраивала различные компоненты механизма подотчетности, прежде всего в следующих докладах и резолюциях: A/60/312, A/60/883 и Add.1 и 2, A/60/846/Add.6, A/62/701 и Corr.1 и Add.1; и в резолюциях 60/1 и 61/245.

2. После представления в 2005 году доклада Генерального секретаря, в котором был приведен обзор существующих механизмов подотчетности и надзора и были предложены меры реформ, направленных на укрепление подотчетности⁴, Генеральная Ассамблея обращалась с просьбой о представлении дальнейших докладов о ходе осуществления этих мер, а также о системе подотчетности в Секретариате, об общеорганизационном управлении рисками и системе внутреннего контроля, а также об управлении, ориентированном на конкретные результаты (УОКР)⁵. Эти доклады были представлены Генеральным секретарем соответственно в 2006 и 2008 годах⁶, а определение подотчетности было предложено в 2006 году⁷.

3. Далее Генеральная Ассамблея в своей резолюции 63/276 обратилась к Генеральному секретарю с просьбой представить всеобъемлющий доклад по вопросам подотчетности⁸. В ответ на эту резолюцию Генеральной Ассамблеи на ее шестьдесят четвертой сессии был представлен доклад, озаглавленный "На пути к системе подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций"⁹.

4. В дополнение к определению термина "подотчетность" в докладе Генерального секретаря приводятся восемь рекомендаций, направленных на укрепление подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций.

5. При рассмотрении упомянутого доклада Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 64/259, в пункте 4 которой говорится: "*просит* Объединенную инспекционную группу представить Генеральной Ассамблее для рассмотрения в ходе основной части ее шестьдесят седьмой сессии доклад, содержащий сопоставительный анализ различных систем подотчетности в рамках системы Ор-

² JIU/REP/93/5.

³ Резолюция 48/218 В.

⁴ A/60/312.

⁵ Резолюции 60/1 и 61/245.

⁶ A/60/883 и Add.1 и 2 и A/62/701 и Corr.1 и Add.1.

⁷ A/60/846/Add.6.

⁸ На французский язык термин "подотчетность" был переведен как *le principe de responsabilité*. Инспектор считает, что более точным термином на французском языке является "*la redevabilité*".

⁹ Документ A/64/640 от 29 января 2010 года.

ганизации Объединенных Наций"¹⁰. Исходя из этого, ОИГ включила эту тему в программу своей работы на 2011 год.

6. В своем докладе A/64/640, рассмотрев определения, представленные Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Генеральный секретарь предложил свое определение. Однако это определение было сочтено Генеральной Ассамблеей недостаточным. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) в своем докладе A/64/683 отметил отсутствие ясности в определении, предложенном Генеральным секретарем, а Комиссия ревизоров (КР) указала, что в нем не отражены такие аспекты, как эффективность, результативность и своевременность, а также роль надзорных органов. Члены ККАБВ выразили обеспокоенность по поводу включения в это определение следующей фразы "... при условии наличия ресурсов и с учетом ограничений, обусловленных внешними факторами"¹¹. Консультативный комитет дал понять, что, кроме того, было бы желательно иметь общее определение подотчетности для всех структур, подчиняющихся Генеральному секретарю. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) указало на отсутствие упоминания о личной ответственности за достижение результатов. Кроме того, ОИГ обратила внимание на определение подотчетности, предложенное Комиссией по международной гражданской службе (КМГС). Рассмотрев этот доклад ККАБВ и доклад Генерального секретаря¹², Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 64/259, где в пункте 8 постановляющей части подотчетность была определена следующим образом:

Подотчетность – это обязанность Секретариата и его сотрудников нести ответственность за все принятые ими решения и предпринятые действия и отвечать за выполнение своих обязательств, без оговорок или исключений.

Подотчетность включает достижение целей и качественных результатов на своевременной и экономически эффективной основе, при полном исполнении и осуществлении всех выданных Секретариату мандатов, утвержденных межправительственными органами Организации Объединенных Наций и другими вспомогательными органами, учрежденными ими в соответствии со всеми резолюциями, положениями, правилами и этическими стандартами, правдивое, объективное, достоверное и своевременное представление данных о достигнутых результатах; ответственное управление финансовыми средствами и ресурсами; все аспекты работы, включая четко определенную систему поощрений и наказаний; и при должном признании важной роли надзорных органов и в полном соответствии с принятыми рекомендациями.

7. Инспектор отмечает, что определение подотчетности, одобренное Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 64/259, содержит основные элементы, предложенные Генеральным секретарем в докладе A/64/640; наиболее заметным различием между определением подотчетности, предложенным Генеральным секретарем в документе A/64/640, и определением, принятым Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 64/259, является приведенное в документе A/64/640

¹⁰ Резолюция 64/259, пункт 4.

¹¹ A/64/683, пункт 10.

¹² "На пути к системе подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций", A/64/640.

условие, в соответствии с которым "подотчетность – это обязанность организации... с учетом наличия ресурсов и ограничений, обусловленных внешними факторами"¹³, которое в резолюции 64/259 было заменено следующей формулировкой "подотчетность – это обязанность Секретариата... без оговорок или исключений"¹⁴.

8. Системы подотчетности объединяют многие компоненты общеорганизационного механизма, которые рассматривались в докладах ОИГ в прошлом. В 1995 году ОИГ выпустила доклад, озаглавленный "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/95/2). Позднее Группа рассмотрела и выпустила следующие доклады: "Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2006/2), ряд докладов, посвященных управлению, ориентированному на конкретные результаты (JIU/REP/2004/5-8 и JIU/REP/2006/6), "Отбор и условия службы исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2009/8), "Этика в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2010/3), "Функция аудита в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2010/5), "Обзор общеорганизационного управления рисками в системе Организации Объединенных Наций: система контрольных точек" (JIU/REP/2010/4), "Транспарентность в процессе подбора и назначения старших руководителей в Секретариате Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2011/2) и "Функция расследований в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2011/7), которые были использованы при подготовке настоящего доклада по поручению Генеральной Ассамблеи.

В. Цели и сфера охвата

9. Цели проводимого по поручению Генеральной Ассамблеи сравнительного анализа систем подотчетности заключались в том, чтобы очертить и оценить различные существующие системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций и выявить пробелы там, где они существуют. В рамках этой оценки анализируются также существующие в различных организациях, фондах и программах условия, которые могут способствовать становлению развитой культуры подотчетности или, напротив, подрывать ее. Кроме того, в докладе выделяется передовая/оптимальная практика в деле разработки и внедрения систем подотчетности.

10. В докладе приводятся рекомендации, касающиеся систем подотчетности, для организаций системы Организации Объединенных Наций. Выводы, содержащиеся в настоящем докладе, призваны помочь ключевым заинтересованным сторонам и руководителям в принятии дальнейших решений в вопросах разработки, укрепления или применения систем/политики подотчетности.

11. Сфера охвата является общесистемной, т.е. обзор касается всех организаций, участвующих в ОИГ¹⁵. Обзором охвачены подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций, отделения и периферийные места службы для получения представления о том, как подотчетность обеспечивается за пределами штаб-квартир. С этой целью были проведены беседы с представителями

¹³ A/64/640, пункт 10, определение подотчетности.

¹⁴ Резолюция 64/259, раздел А, пункт 8, определение, принятое Генеральной Ассамблеей.

¹⁵ Организация Объединенных Наций, ее вспомогательные органы, подразделения, фонды и программы, специализированные учреждения и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ).

двух отделений Организации Объединенных Наций, а именно Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ) и Отделения Организации Объединенных Наций в Вене (ЮНОВ), одной миссии по поддержанию мира – Временных сил Организации Объединенных Наций в Ливане (ВСООНЛ) – и двух региональных комиссий – Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) и Экономической и социальной комиссии Организации Объединенных Наций для Западной Азии (ЭСКЗА). В рамках настоящего анализа была предпринята также попытка изучить опыт ряда других ведущих международных публичных учреждений, таких как Подготовительная комиссия Организации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ОДВЗЯИ), Европейская комиссия Европейского союза (ЕК), Межамериканский банк развития (МАБР), Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК), Международная организация по миграции (МОМ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Всемирный банк и Всемирная торговая организация (ВТО).

С. Методология

12. Методология проведения настоящего обзора предусматривала проведение предварительного анализа, который включал в себя обзор общедоступной документации, посвященной системам подотчетности, а также исследовательских материалов, содержащихся в предыдущих докладах ОИГ по смежным темам, документов Генеральной Ассамблеи, касающихся подотчетности, внутренней документации и политики организаций и докладов соответствующих надзорных органов (КР, УСВН). Всем организациям, участвующим в ОИГ, были направлены вопросники. На основе полученных ответов Инспектор провел беседы с должностными лицами отдельных участвующих организаций лично или с помощью видео- и телефонных конференций.

13. Инспектор провел также беседы с ключевыми должностными лицами ряда других международных организаций, включая ЕК, МАБР, МФКК, МОМ, ОЭСР, ОБСЕ, Панамериканскую организацию здравоохранения (ПАОЗ), Всемирный банк и ВТО. Там, где это уместно, Инспектор не раскрывает источников информации, чтобы не поставить под угрозу то доверие, которое оказали ему собеседники в ходе этих бесед.

14. В настоящем докладе определяются контрольные параметры эффективной системы подотчетности. Они были разработаны на основе доклада ОИГ "Управление, ориентированное на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций в контексте процесса реформ"¹⁶, в котором были определены девять контрольных параметров, касающихся УОКР, восемь контрольных параметров, касающихся делегирования полномочий, восемь параметров, касающихся подотчетности, и восемь – по организации служебной деятельности. Эти контрольные параметры оказали свое влияние на данное исследование и в некоторых случаях послужили для него хорошим подспорьем. Другие параметры были определены на основе анализа отдачи, отправной точкой для которого послужил вопрос: "Если бы организация была подотчетной на всех уровнях, то какие виды практики/институты присутствовали бы при этом?" Для дополнения контрольных параметров УОКР были добавлены необходимые компоненты.

¹⁶ JIU/REP/2006/6.

После каждого контрольного параметра Инспектор определяет инструменты, способные подкрепить его соблюдение.

15. При подготовке окончательной версии доклада были приняты во внимание замечания участвующих организаций по проекту доклада. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций между инспекторами, чтобы взвесить предлагаемые выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы. Инспектор хотел бы выразить свою признательность всем, кто оказал ему содействие при подготовке настоящего доклада, и тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

16. Главный акцент в настоящем анализе делается на минимальных опорных элементах и контрольных параметрах, необходимых для формирования эффективной системы подотчетности. Для оценки применения системы необходимо будет проверить, обеспечивается ли эффективное и действенное соблюдение контрольных параметров, и оценить отдачу от этого. В настоящем докладе не приводится углубленный анализ аспектов применения системы. В связи с этим Инспектор рекомендует провести последующие исследования для проверки соблюдения контрольных параметров, предложенных в настоящем докладе.

17. Инспектор был проинформирован о многих последних изменениях и методах в области подотчетности. Включить в доклад все виды передовой практики, которые попали в поле зрения Инспектора в ходе его бесед, не представляется возможным; поэтому в настоящий обзор включены только наиболее наглядные из множества передовых методов.

18. Для облегчения работы с докладом, выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении II приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице выделяются рекомендации, актуальные для каждой организации, и указывается, кому конкретно они адресованы для рассмотрения.

II. Компоненты эффективной системы подотчетности

A. Ключевые элементы системы подотчетности

19. Диаграмма 1 ниже является иллюстрацией того, как Инспектору видятся минимальные требования к системе подотчетности. Признано, что организации строят свои системы с применением множества способов. **В докладе не подерживается та или иная конкретная модель, а просто приводятся иллюстративные примеры для описания эффективной системы подотчетности в видении Инспектора.**

20. Приводимое ниже описание системы подотчетности основано на передовой/оптимальной практике, выявленной при обработке ответов на вопросник, в ходе бесед, при изучении имеющихся общедоступных материалов, а также документов, отправленных заинтересованными организациями. Были также рассмотрены соответствующие принципы и контрольные параметры, на которых основан глобальный проект в области подотчетности (ГПП), в той мере, в какой они соотносятся со спецификой системы Организации Объединенных

Наций¹⁷. В основу этого описания такой системы положена посылка о том, что эффективную систему подотчетности можно внедрить только в том случае, если в ней имеются системы упреждения и реагирования, обеспечена прозрачность и развитая культура подотчетности в качестве общей основы. Элементы упреждения включают в себя внутренний контроль и систему УОКР, обеспечивающие бóльшую подотчетность организации перед государствами-членами. Элемент реагирования, охватывающий формальные и неформальные¹⁸ механизмы реагирования, действует в качестве страховочной сетки – механизма последней инстанции для обеспечения подотчетности в случае отказа всех остальных элементов.

Диаграмма 1



Пирамидальная структура подчеркивает иерархические взаимоотношения между государствами-членами, организациями и сотрудниками.

21. Прежде всего отношения в рамках подотчетности должны носить взаимный характер, т.е. должна обеспечиваться подотчетность *перед* государствами-членами и *самих* государств-членов, которые определяют для организации институциональные мандаты, приоритеты/указания и выделяют ресурсы для решения этих приоритетных задач. Государства-члены осуществляют надзор за организациями через такие надзорные механизмы, как внешний аудит, Комиссия ревизоров и ОИГ. Организация, разделяющая место на вершине пирамиды, отвечает за стратегическое планирование и программирование на основе указаний и приоритетов, определяемых государствами-членами, а также за достижение намеченных результатов на основе принципа распоряжения ресурсами, проведение оценок для обеспечения того, чтобы эта деятельность способствовала достижению более оптимальных результатов, и представление отчетности

¹⁷ Глобальная система подотчетности была разработана организацией "Уан уорлд траст" в рамках глобального проекта в области подотчетности (www.oneworldtrust.org).

Глобальная система подотчетности была разработана на основе результатов пятилетних эмпирических исследований и консультаций с широким кругом заинтересованных сторон.

¹⁸ В данном случае понятия "неформальные" и "формальные" определяются с правовой точки зрения, а не с точки зрения того, являются имеющиеся структуры формальными или неформальными.

по результатам оценок, касающихся оперативных, административных и финансовых вопросов. Хотя Инспектор понимает неудовлетворение, выраженное государствами-членами по поводу оговорки, сделанной в определении подотчетности Генеральным секретарем (см. выше), он отмечает, что организация может нести ответственность за достижение результатов только на основе взаимного соглашения с государствами-членами, которые выделяют ресурсы организациям для осуществления мандатов. Без этого взаимного и политического соглашения подотчетность с самого начала будет дисфункциональной. Эти отношения должны строиться на взаимном согласии и политической воле. В этом случае необходимы инструменты внутреннего контроля, представленные в виде второго круга, для обеспечения того, чтобы организации имели политику, правила, процедуры и условия для выполнения своих стратегических планов и мандатов в соответствии с принципами рачительности, этическими стандартами, положениями и правилами. Внутренний контроль¹⁹ должен состоять из следующих элементов:

<i>Компоненты внутреннего контроля</i>	<i>Инструменты, подкрепляющие применение</i>
<p>Контрольная среда: задает тон в организации и обуславливает подход ее персонала к вопросам контроля. Она является основой для всех других компонентов внутреннего контроля, обеспечивая дисциплину и порядок²⁰.</p>	<p>Положения и правила о персонале, политика в области людских ресурсов (ЛР), санкции и дисциплина, этика и стандарты поведения, политика в отношении информирования о нарушениях и борьбы с мошенничеством, добросовестность, философия руководства и стиль работы, способы распределения сфер ответственности и полномочий со стороны руководства и развитие персонала (культура подотчетности).</p>
<p>Оценка рисков: процесс выявления и анализа соответствующих рисков для достижения целей организации и процесс определения соответствующих мер реагирования²¹.</p>	<p>Регистр рисков, оценка рисков, план действий по смягчению рисков, общеорганизационное управление рисками (ОУР).</p>

¹⁹ Система внутреннего контроля Комитета организаций – спонсоров Комиссии Тредуэя (KOCO) основана на "Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector", International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). ИНТОСАИ определяет внутренний контроль как "...комплексный процесс, который обеспечивается руководством и персоналом организации и призван устранять риски и обеспечивать разумные гарантии того, что при выполнении миссии организации достигаются следующие общие цели: осуществление упорядоченных, этических, экономичных, действенных и эффективных операций, выполнение обязательств по подотчетности, соблюдение применимых законов и положений, защита ресурсов от потерь, неправомерного использования и повреждения" (стр. 6 английского текста вышеупомянутых руководящих принципов).

²⁰ INTOSAI guidelines p. 17.

²¹ Ibid., p. 22.

Компоненты внутреннего контроля

Инструменты, подкрепляющие применение

Контрольная деятельность: политика и установленные процедуры управления рисками и достижения целей организации. Контрольная деятельность должна быть адекватной, осуществляться последовательно в соответствии с планом на протяжении всего периода, а также должна быть эффективной, всеобъемлющей, разумной и непосредственно связанной с целями контроля²².

Делегирование полномочий и управленческих обязанностей, письмо о представительстве/гарантиях, раскрытие финансовой информации, конфликт интересов.

Информационно-коммуникационная деятельность: полный учет, классификация и документирование операций и событий. Информация должна выявляться, собираться и передаваться персоналу в фиксированные сроки, позволяющие сотрудникам осуществлять свои обязанности в области внутреннего контроля. Она должна включать в себя не только внутренние данные, но и информацию о внешних событиях и деятельности, которые затрагивает процесс принятия решений²³.

Планирование общеорганизационных ресурсов, ежегодная финансовая отчетность, надзор, операции/осуществление и т.д. Политика в области раскрытия информации.

Мониторинг: оценка качества деятельности организации с течением времени. Мониторинг должен обеспечивать надлежащий и оперативный учет выводов и рекомендаций аудита²⁴.

Внутренний аудит, инспекции, обратная связь и выполнение рекомендаций по результатам аудита/инспекции, служебная аттестация, круговая оценка служебной деятельности, документы с изложением обязательств руководителей старшего звена (если это применимо), оценочные листы.

22. Третий круг на приведенной выше иллюстрации (диаграмма 1), озаглавленный "Механизмы рассмотрения жалоб и реагирования на них"²⁵, представляет собой "последнюю инстанцию", когда не срабатывают установленные меры внутреннего контроля. Они представляют собой созданные организацией каналы, позволяющие государствам-членам, заинтересованным сторонам, сотрудникам и бенефициарам подавать жалобы на несоблюдение установленных норм или против решений и действий руководства. Механизмы реагирова-

²² Ibid., p. 28.

²³ INTOSAI guidelines p. 36.

²⁴ Ibid., p. 40.

²⁵ Global Accountability Report 2007 Global Accountability Framework, One World Trust p. 11.

ния не менее важны для обеспечения не только того, чтобы государства-члены, сотрудники, заинтересованные стороны и бенефициары имели возможность подавать жалобы и выражать обеспокоенность, но и того, чтобы они должным образом рассматривались и урегулировались в рамках установленных сроков и механизмов.

23. Эти компоненты должны быть встроены в опорные элементы культуры подотчетности: прозрачность и развитую культуру подотчетности. Эффективность системы подотчетности определяется исключительно культурой подотчетности организации и ее приверженностью к прозрачности. Руководство организации должно быть полно решимости поддерживать и развивать эту культуру. Приводимые ниже основные послышки должны быть определяющими факторами при применении любой системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций. Исходя из этого, **Инспектор приходит к выводу о том, что система подотчетности должна основываться на прозрачности и должна подкрепляться развитой культурой подотчетности.**

В. Опорные элементы подотчетности

а) Прозрачность

24. Прозрачность представляет собой фундаментальный опорный элемент наряду с культурой подотчетности. Под ней подразумевается открытость организации в отношении своей деятельности, в информировании о том, что, где и как она делает и какова ее результативность. Внедрение УОКР является очевидным шагом вперед в направлении повышения уровня прозрачности во всей системе Организации Объединенных Наций. Кроме того, прозрачность позволяет заинтересованным сторонам (государствам-членам, сотрудникам, бенефициарам учреждений по оказанию помощи и широкой общественности) устанавливать, действует ли организация в соответствии с законом, соблюдает ли она соответствующие стандарты и как ее деятельность сопряжена с поставленными задачами. В свою очередь, это позволяет заинтересованным сторонам принимать продуманные решения и оценивать выбор, сделанный организацией²⁶.

25. Прозрачность касается информации, имеющейся не только внутри организации (например, системы управления знаниями, интранет), но и за пределами организации (вебсайт и социальные сети, внешние связи и связи с общественностью). Организация должна активно распространять информацию среди соответствующих заинтересованных сторон. Иными словами, она должна придерживаться инициативного подхода к распространению информации, а не предоставлять ее только по просьбе той или иной заинтересованной стороны.

26. В качестве общего принципа информация должна находиться в свободном доступе для всех, за исключением очень специфических случаев, когда сам характер информации не позволяет широко распространять ее внутри и/или вне организации (например, личные дела сотрудников, внутренние меморандумы, досье по расследуемым делам)²⁷. Это подчеркивает необходимость всеобъемлющей политики в области раскрытия информации, включая обоснование любых исключений из принципа полного раскрытия информации и – как уже указывалось в рекомендации 2 доклада ОИГ об управлении знаниями в системе

²⁶ Global Accountability Report 2007 Global Accountability Framework, One World Trust.

²⁷ ЮНИСЕФ предложил Инспектору идею о том, что отчеты о внутреннем аудите должны быть доступными в полном объеме.

Организации Объединенных Наций²⁸ – четкую и единую систему упорядоченной классификации внутренних документов организации (система управления знаниями). Прозрачность как опорный элемент более подробно рассматривается в разделе "Внутренний контроль: информационно-коммуникационная деятельность".

в) Культура подотчетности

27. В докладе ОИГ, посвященном УОКР, этот весьма важный вопрос культуры был затронут в контрольном параметре 3: "Подотчетность применяется на всех уровнях, сверху донизу. Поэтому первыми за достижение ожидаемых от них результатов должны отчитываться исполнительные главы и руководители крупнейших организационных подразделений"²⁹.

28. Эта культура лишь отчасти связана с инструментами или системами (механизмы контроля); она определяется главным образом людьми, их поведением и взаимодействием. Инструменты и системы являются лишь средствами обеспечения соблюдения правил, а также эффективной контрольной среды для подотчетности. Механизмы подотчетности и лежащие в их основе системы являются необходимым, но недостаточным условием для того, чтобы подотчетность представляла собой подлинную ценность и норму для всех без исключения сотрудников. Поэтому не следует принимать за данность то, что организация, имеющая идеальную систему подотчетности, всегда в состоянии эффективно применять ее. Организация, имеющая систему или многие компоненты системы подотчетности, на деле может не обеспечивать эффективную подотчетность, если в ней отсутствует культура подотчетности.

29. Проведение общесистемного и углубленного анализа культуры подотчетности – это задача, выходящая за пределы сферы охвата настоящего доклада. Поскольку подотчетность – это прежде всего вопрос культуры, она в колоссальной мере зависит от настроения сотрудников на всех уровнях иерархической пирамиды. Поэтому для оценки сильных и слабых сторон было бы необходимо провести всеобъемлющий опрос персонала.

30. Тем не менее необходимы некоторые общие руководящие принципы, определяющие поведение руководства и персонала организации в вопросах подотчетности. Они должны рассматриваться как общие принципы, лежащие в основе общего процесса принятия решений и касающиеся конкретно кадровой политики, служебных аттестаций, политики в области этики, механизмов поощрения и наказания в организациях.

31. Инспектор выделил пять основных принципов (факторов/поведенческих установок), помогающих описать и определить культуру подотчетности в любой организации. Они основываются на докладе ОИГ "Управление, ориентированное на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций в контексте процесса реформ"³⁰. Эти принципы являются следующими:

²⁸ JIU/REP/2007/6.

²⁹ JIU/REP/2006/6, пункт 96.

³⁰ JIU/REP/2006/6, раздел III "Подотчетность".

Пять основных принципов подотчетности

1. **Вести за собой на примере ценностей и собственного поведения – подотчетность как главный приоритет в повседневной деятельности, демонстрируемый высоким уровнем добросовестности старшего руководства.**
2. **Вести за собой в рамках информационно-коммуникационной деятельности – подотчетность через призму прозрачности процесса принятия решений.**
3. **Вести за собой, мотивируя других, – подотчетность через признание достижений сотрудников.**
4. **Вести за собой, давая указания и дисциплинируя других, – политика абсолютной нетерпимости к неприемлемому поведению на всех уровнях.**
5. **Вести за собой через участие – открытый диалог, призванный поощрять взаимную подотчетность.**

1. **Вести за собой на примере ценностей и собственного поведения – подотчетность как главный приоритет в повседневной деятельности, демонстрируемый высоким уровнем добросовестности старшего руководства**

32. Вести за собой на примере ценностей – это основа всех остальных главных качеств руководителя. Принцип подотчетности должен быть первейшим приоритетом во всех аспектах повседневной деятельности организации/отдела/рабочего подразделения. В рамках своих решений руководители должны делать акцент на подотчетности. В случае наличия конфликтующих элементов в решении главным принципом всегда должна быть подотчетность. Это подчеркивает не только необходимость эффективной системы подотчетности, но и развитой культуры дисциплины, личной добросовестности и подотчетности.

33. В любой организации поведение руководителей автоматически отражается на всех уровнях иерархической пирамиды. По существу тон, задаваемый на самом верху, должен быть однозначным, и каждый руководитель должен на 100% руководствоваться положениями, правилами и принципами политики. **Инспектор предлагает организациям системы Организации Объединенных Наций четко определить подотчетность в качестве одной из основных ценностей, а не только в качестве одного из основных профессиональных качеств.**

2. **Вести за собой в рамках информационно-коммуникационной деятельности – подотчетность через призму прозрачности процесса принятия решений**

34. Информационно-коммуникационная деятельность – это один из ключевых компонентов позитивной культуры подотчетности. Руководители должны прилагать все усилия для устранения существующих информационных пробелов в отношениях между различными иерархическими уровнями, отделами и рабочими подразделениями своих организаций. С точки зрения управленческих навыков и организационной культуры подотчетность подкрепляется прозрач-

ными процессами принятия решений. Сотрудники и другие заинтересованные стороны должны получать информацию о процессе, ведущем к принятию решений, и его результатах и должны воспринимать этот процесс как прозрачный. Недостатки в информационно-коммуникационной деятельности могут серьезно подорвать эффективность организации.

3. Вести за собой, мотивируя других, – подотчетность через признание достижений сотрудников

35. Подотчетность и добросовестность должны постоянно взаимно подкрепляться и поощряться с помощью реальных или психологических стимулов. Зачастую долгосрочные перспективы уступают место краткосрочным выгодам и возможностям. Таким образом, для преодоления этого перекоса необходимо предпринимать постоянные и решительные позитивные усилия. Необходимо неизменно поощрять подотчетность и мотивировать персонал к тому, чтобы руководствоваться в своих действиях принципом подотчетности. Простое признание заслуг может привести к повышению уровня подотчетности сотрудников. Это можно подкрепить мерами поощрения и вознаграждения, но по времени их воздействие является ограниченным. Постоянное признание заслуг со стороны руководителей и коллег – это залог повышения уровня осведомленности в вопросах подотчетности.

4. Вести за собой, давая указания и дисциплинируя других, – политика абсолютной нетерпимости к неприемлемому поведению на всех уровнях

36. Для того чтобы сотрудники рассматривали подотчетность в качестве одной из основных ценностей Организации Объединенных Наций, руководители прежде всего должны давать четкие указания. Должны всячески подчеркиваться черты приемлемого поведения и разъясняться причины неприемлемости тех или иных видов поведения. Положения и правила о персонале (ППП) следует дополнить пояснительным разделом/отдельным документом с описанием типов дисциплинарных наказаний за те или иные виды неправомерного поведения. Наказания должны применяться на равной, систематической и прозрачной основе, начиная с самого верха. Все наказания должны надлежащим образом обосновываться и применяться с последующим тщательным контролем. **Это должно подкрепляться ежегодными докладами Генерального секретаря, посвященными дисциплинарным мерам и предполагаемым формам незаконного поведения, а также в ходе бесед с руководителями и представителями персонала организаций системы Организации Объединенных Наций. Эффективные дисциплинарные механизмы будут удерживать сотрудников на любом иерархическом уровне организации от безответственного поведения.**

5. Вести за собой через участие – открытый диалог, призванный поощрять взаимную подотчетность

37. Участие – это залог подотчетности, поскольку оно переносит принцип подотчетности из плоскости личной этической установки в плоскость коллективной традиции, обеспечивая основу для общей культуры подотчетности. Таким образом, ответственность за это несут не только руководители, но и сотрудники на каждом уровне. Сотрудники, участвующие в формировании подобной культуры, должны чувствовать свою востребованность, а их знания и опыт можно использовать для совершенствования существующих систем. Их опыт позволяет взглянуть на существующую практику под иным углом зрения. Открытость руководства для критических замечаний/жалоб и признание ценности

участия со стороны государств-членов, сотрудников и широкой общественности имеет важное значение и задает тон в культуре подотчетности. Некоторые организации, в том числе ПРООН, заявляют, что они проводят регулярные и систематические обследования для оценки деятельности в области развития, взглядов сотрудников и удовлетворенности клиентов в целях поддержания постоянной связи для улучшения действующей практики. В случае подкрепления этого эффективными механизмами поощрения и вознаграждения открываются значительные возможности для инициирования изменений в культуре.

38. На диаграмме 2 показаны компоненты, описанные выше, включая детали конкретных элементов, образующих каждый компонент.

Диаграмма 2



III. Сравнительный анализ систем/компонентов подотчетности организаций в привязке к контрольным параметрам

A. Компонент подотчетности: взаимная подотчетность – политический пакт с государствами-членами

Диаграмма 3



39. Как показано на приведенной выше диаграмме, отправной точкой для подотчетности в организациях системы Организации Объединенных Наций являются взаимная договоренность по стратегическим планам организации и политическая воля государств-членов предоставлять ресурсы, необходимые для достижения этих результатов. Государства-члены несут также ответственность за определение четкого мандата и приоритетов организации. Кроме того, государства-члены играют роль в вопросах надзора через такие органы, как Комиссия ревизоров и Объединенная инспекционная группа (ОИГ); помимо этого, как указывается в докладе ОИГ "Отбор и условия службы исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций"³¹, государства-члены отвечают также за оценку результативности работы исполнительных глав. Инспектору стало известно о том, что немногие организации включили этот аспект в свои системы подотчетности или внутренние документы. Хотя это и было признано в ходе бесед, многие организации, как представляется, не желают закреплять это в письменном виде. Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНИСЕФ и Всемирная продовольственная программа (ВПП) сделали сердцевиной своей архитектуры подотчетности политическую договоренность или "пакт" с государствами-членами. **Это можно только приветствовать, и Инспектор рекомендует организациям, которые пока не внедрили систему подотчетности, последовать примеру Организации Объединенных На-**

³¹ ЛІУ/РЕР/2009/8. См. пункты 11, 117, 118–120.

ций, ПРООН, ЮНИСЕФ и ВПП и включить политический пакт в свои системы подотчетности. Интересно отметить, что МФКК, МОМ, ЮНЭЙДС, ПРООН и Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) прямо включили бенефициаров в качестве заинтересованной стороны в систему подотчетности организации.

40. Приводимые ниже контрольные параметры были определены в качестве инструмента оценки системы подотчетности в этой области. Эти контрольные параметры относятся к организации. Ответственность и вовлеченность государств-членов в настоящем докладе напрямую не оцениваются, поскольку эти аспекты находятся за пределами сферы его охвата. Тем не менее там, где это целесообразно, косвенные ссылки на это делаются. Инспектор хотел бы выделить вопрос о подотчетности государств-членов в вопросах надзора в качестве темы, заслуживающей дальнейшего обсуждения.

Контрольный параметр 1: Создана четкая система подотчетности, включая определение этого понятия и полную ясность в вопросах ответственности за общее применение этой системы при связывании воедино всех компонентов.

Инструменты:

- a) Документ, посвященный политике в отношении этой системы
- b) Определение подотчетности
- c) Роль и обязанности старшего руководства, руководства среднего звена и персонала
- d) Размещение посвященного политике документа на вебсайте и его доступность для персонала
- e) В системе предусмотрены ключевые компоненты подотчетности

Достоинства существующих систем

41. Из ответов на вопросники по результатам бесед были выявлены различные виды практики в вопросе об использовании политики или документа, касающихся системы подотчетности. МОТ, ПРООН³², ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) – все эти организации имеют специальный документ, прямо посвященный системе подотчетности. Кроме того, под эгидой Секретариата Организации Объединенных Наций некоторые секретариатские подразделения, ЕЭК³³, ЮНЕП³⁴ и УВКБ³⁵ разрабо-

³² ПРООН имеет систему подотчетности, которая объединяет в себе механизм подотчетности и политику в области надзора.

³³ ЕЭК разработала систему подотчетности в ответ на рекомендацию УСВН. Эта система была утверждена 7 октября 2011 года.

³⁴ Система ЮНЕП представляет собой программную рамочную основу, содержащую элементы, касающиеся только ее программной работы, поскольку она относится к сфере охвата системы подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций.

³⁵ Глобальная система подотчетности руководства УВКБ содержит описание сфер подотчетности, ответственности и полномочий во всей организации на страновом, региональном уровнях и на уровне штаб-квартиры по 11 ключевым областям работы УВКБ. Управление имеет также действующую систему рассмотрения жалоб бенефициаров. Кроме того, оно относится к общей сфере охвата системы подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций. Поэтому в настоящем докладе эта система не рассматривается в качестве отдельной.

тали специальную систему подотчетности для внутреннего пользования. За исключением системы ВОЗ, все эти системы содержат четкое определение подотчетности. Организация Объединенных Наций³⁶ предложила в формате доклада Генерального секретаря³⁷ систему подотчетности, которая была принята к сведению Генеральной Ассамблеей в резолюции A/RES/65/259. Организация Объединенных Наций разместила информацию о системе подотчетности на своем вебсайте "Accountability A to Z", и с этой системой были широко ознакомлены сотрудники. Анализ вебсайтов вышеперечисленных организаций позволил установить, что МОТ, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНОДС имеют общедоступную веб-страницу, посвященную подотчетности. На этой странице можно получить доступ к системе подотчетности ЮНОПС³⁸. **Инспектор рекомендует организациям поместить упомянутый документ на специальной странице на их вебсайтах и в интранете в целях повышения уровня прозрачности организации для заинтересованных сторон, представляющих общественность.**

42. Кроме того, во многих из вышеупомянутых организаций сотрудники, с которыми были проведены беседы, как оказалось, в разной мере осведомлены о подотчетности. Некоторые сотрудники задавали вопросы по поводу "подотчетности". **Этим организациям следует сделать эту систему доступной, а исполнительным главам следует созывать общие собрания для регулярного обсуждения вопросов подотчетности с персоналом в целях формирования условий, благоприятствующих культуре подотчетности.**

43. Существующие системы являются всеобъемлющими и хорошо продуманными. Разработка этих систем осуществлялась в рамках диалога, дискуссий и с участием всех звеньев организаций, включая сотрудников.

44. Некоторые из этих документов были представлены руководящим органам и были одобрены ими (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ЮНОПС). Следует отметить, что сопоставлялись только документы организации, посвященные системе подотчетности, и любые приложения, перечисленные в этом документе. Это означает, что некоторые организации могут иметь элементы, считающиеся ключевыми компонентами/контрольными параметрами, но они не отражены в документах, посвященных системе подотчетности. Этот "формальный" подход необязательно отражает **уровень применения** различных имеющихся компонентов и не представляет собой точную оценку культуры подотчетности в организациях.

45. Системы подотчетности ПРООН, ЮНФПА и ЮНОПС по просьбе их исполнительных советов были приведены к единому знаменателю, и в них используются согласованные определения, хотя степень полноты данных систем в этих трех организациях варьируется. Система ЮНИСЕФ аналогична системам ПРООН и ЮНОПС, и в ней используются те же самые согласованные определения. Несмотря на содержащиеся в документе, посвященном системе ПРООН, заявление о том, что определения согласованы³⁹ с ЮНФПА и ЮНОПС, ЮНФПА использует определение подотчетность, отличающееся от определений в вышеупомянутых организациях (список определений, приведенных в документах, посвященных системам подотчетности, см. приложение I).

³⁶ Эта система, как сообщили ЮНОДК и МТЦ, будет охватывать и эти организации.

³⁷ A/64/640.

³⁸ Ведя поиск на вебсайте ЮНФПА, можно найти информацию о системе подотчетности среди документов руководящего и директивного органов.

³⁹ Система подотчетности ПРООН – Рамки подотчетности и политика в области надзора (DP/2008/16/rev.1), пункты 2–3.

46. Немногие из этих систем содержат прямую ссылку на культуру подотчетности, т.е. на прозрачность и раскрытие информации для общественности и бенефициаров/заинтересованных сторон. Системы ПРООН и ЮНИСЕФ являются хорошими примерами четких формулировок, касающихся культуры подотчетности, тогда как в ЮНОПС и в предложенной системе подотчетности Организации Объединенных Наций прозрачности уделяется ограниченное внимание, и ее уровень можно было бы повысить. ЮНОПС имеет политику в области раскрытия информации, но не дает ссылок на культуру подотчетности или на важное значение ведущей роли руководителей в вопросах подотчетности, тогда как в предлагаемой системе подотчетности Организации Объединенных Наций дается описание подотчетности и роли старшего руководящего звена в формировании такой культуры в организации, но не содержится ссылок на политику раскрытия информации.

47. Что касается политического пакта с государствами-членами (верхний круг на диаграмме, приведенной Инспектором для иллюстрации основных компонентов системы подотчетности), то системы ПРООН, ЮНИСЕФ и предлагаемая система подотчетности Организации Объединенных Наций содержат четкое определение подотчетности и рамочные основы для ее обеспечения. Во всех этих системах упоминается роль государств-членов и говорится о том, что в рамках УОКР должны согласовываться планы работы подразделений и индивидуальные планы работы. Кроме того, в них придается важное значение роли оценок, а также необходимости доведения их результатов до государств-членов, широкой общественности и других заинтересованных сторон. В системе подотчетности МОТ отсутствует упоминание о подотчетности трехсторонних партнеров и не говорится о доведении результатов работы организации до сведения общественности, хотя на практике в МОТ предусмотрен установленный процесс подотчетности. Как выяснилось, системы подотчетности ЮНОПС, ЮНФПА и ВОЗ имеют существенные недостатки в этой области, прежде всего в вопросах подотчетности государств-членов и доведения результатов деятельности организации и ее итогов до сведения общественности и других заинтересованных сторон. Кроме того, в соответствующей системе ВОЗ отсутствует четкое определение подотчетности.

48. Как было установлено, системы двух организаций предусматривают эффективную систему внутреннего контроля, закрепленную в соответствующих документах. В предлагаемой системе подотчетности Организации Объединенных Наций и в системе ЮНОПС присутствует большинство из компонентов/контрольных параметров внутреннего контроля, которые были определены Инспектором. Ни в одной из этих систем не упоминается такой контрольный параметр, как внутренняя сертификация/письма с заверениями, хотя такой механизм в Организации Объединенных Наций⁴⁰ имеется. В части внутреннего контроля МОТ также можно поставить высокую оценку, но в ее системе отсутствуют сведения о механизмах внутреннего и внешнего информирования. Интересно отметить, что в предлагаемую систему подотчетности Организации Объединенных Наций включены ссылки как на меры поощрения, так и на дисциплинарные меры в качестве важного аспекта подотчетности. В других системах упоминаются санкции и дисциплинарные меры, но не признается важное значение системы поощрения для мотивации сотрудников. Предлагаемая система подотчетности Организации Объединенных Наций является уникальной в том плане, что в ней предусматриваются как меры поощрения, так и дисципли-

⁴⁰ Такого рода письма включаются в договоры старших руководителей с Генеральным секретарем.

лиарные меры. **Организация Объединенных Наций является также единственной организацией, предусмотревшей систему договоров старших должностных лиц с Генеральным секретарем для обеспечения подотчетности старшего руководящего звена за достигнутые/не достигнутые результаты.**

49. При сравнении этих семи систем на предмет соответствия контрольным параметрам "рассмотрения жалоб и реагирования на них" был сделан вывод о том, что ни одна из этих организаций не имеет в своих системах всего набора компонентов, связанных с рассмотрением жалоб и реагированием на них. Лишь в системах МОТ, ВОЗ и предлагаемой системе подотчетности Организации Объединенных Наций упоминается неформальная система рассмотрения жалоб (посредник, омбудсмен, бюро по вопросам этики), и только в системах МОТ и Организации Объединенных Наций⁴¹ отчасти упоминаются такие формальные механизмы, как отправление правосудия. МОТ в своей системе подотчетности делает ссылку на расследования, но прямо не упоминает функциональное звено/подразделение по проведению расследований в качестве части своей системы подотчетности, и ни в одной из этих систем не упоминается механизм оспаривания решения о закупках и не указывается, имеют ли широкие слои общест-венности, включая бенефициаров, доступ к каким-либо механизмам подачи и рассмотрения жалоб.

50. Как можно убедиться, сильные стороны большинства вышеупомянутых систем подотчетности относятся к сфере внутреннего контроля. ПРООН⁴² и ЮНФПА имеют отдельные документы по вопросам внутреннего контроля, которые не приложены к их основному документу, посвященному системам подотчетности. Необходимо обеспечить простой доступ ко всем компонентам, касающимся подотчетности, из основного документа.

Недостатки

51. **К нынешним недостаткам можно отнести отсутствие ссылки на культуру подотчетности и признание важного значения такой культуры;** т. е. прямое признание того, что наличие системы на бумаге еще не является достаточным и что организации, и особенно их руководители старшего звена, должны обеспечивать подотчетность и показывать это на личном примере. В ходе бесед Инспектор обнаружил, что по сравнению с руководителями рядо-вые сотрудники низко оценивают развитость культуры подотчетности в их ор-ганизациях, о чем свидетельствуют рейтинги, которые они дали этой культуре в ходе бесед. В целом, сотрудники присвоили культуре подотчетности рейтинг от 0 до 2 (при шкале от 1 до 4, в которой 4 является наивысшим показателем), тогда как руководители дали этой культуре рейтинг от 2 до 3,5. Инспектор по-лагает, что это является показателем восприятия сотрудниками тона, задаваемо-го на самом верху, и культуры подотчетности (или ее отсутствия) их старших руководителей.

⁴¹ В пунктах 77–92 документа А/64/640, посвященного системе подотчетности Организации Объединенных Наций, упоминаются омбудсмен, отправление правосудия, неформальные системы посредничества и урегулирования споров, формальная система внутреннего правосудия, трибуналы, Управление по правовым вопросам и управленческие оценки. В нем не упоминаются такие механизмы, как оспаривание решений о закупках и рассмотрение жалоб бенефициаров.

⁴² Система внутреннего контроля ПРООН была пересмотрена в целях более оптимального учета подхода, принятого КОСО, и она имеется в интранете организации.

52. **Показателем прозрачности является наличие у организации четко установленной политики в области раскрытия информации.** Компонент "Механизмы рассмотрения жалоб и реагирования на них" требует дальнейшей доработки. В случае несрабатывания инструментов внутреннего контроля в организации должен быть механизм, позволяющий сотрудникам, общественности, третьим сторонам и бенефициарам предъявлять организации свои претензии/жалобы при гарантии конфиденциальности. Организация не может утверждать, что она подотчетна заинтересованным сторонам, если единственным каналом для выражения своего мнения заинтересованными сторонами являются руководящие органы. Такие организации, как ПРООН и ЮНИСЕФ, имеют эффективные механизмы рассмотрения жалоб и реагирования на них, но они не всегда отражены в их системах подотчетности. Инспектор в полной мере признает, что ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ЮНОПС могут считаться хорошими моделями в системе Организации Объединенных Наций в области подотчетности и что их механизмы подотчетности не всегда отражают предпринимаемые в последнее время активные усилия по осуществлению мер подотчетности. **Соответствующие системы подотчетности рекомендуется обновить в целях полного отражения всех хороших инициатив, реализуемых в организациях.** Организация Объединенных Наций, которая является относительным новичком в применении систем подотчетности, сделала шаг вперед, учтя уроки других организаций и обдумав вопрос о том, как улучшить системы подотчетности своих предшественников. **Секретариату следует подготовить свою следующую версию системы подотчетности и включить в нее более четкое заявление о своей приверженности прозрачности, а также включить компоненты, касающиеся рассмотрения жалоб заинтересованных сторон и реагирования на них.**

53. Другие организации проинформировали Инспектора о том, что они имеют различные компоненты системы подотчетности или системы внутреннего контроля. **Инспектор по достоинству оценивает такие усилия, но полагает, что здесь требуются улучшения, поскольку подотчетность выходит за рамки исключительно финансового или внутреннего контроля.** Формальная система должна быть прописана в одном официальном документе, в котором сначала определяется, что подотчетность значит для организации, а затем сводятся воедино все компоненты подотчетности, с тем чтобы их можно было лучше довести до сведения сотрудников и заинтересованных сторон. В системах подотчетности должно быть показано, как они вписываются в единый механизм и связаны друг с другом. Хотя это может представляться формальной процедурой на бумаге, это стоит сделать не только для того, чтобы продемонстрировать связи между компонентами, но и для использования в качестве инструмента связи с сотрудниками. Ниже приводится резюме различных систем/компонентов в организациях, которые не имеют оформленной в виде официального документа системы подотчетности.

Участвующие в ОИГ организации, не имеющие формальной системы подотчетности⁴³

	<i>Имеющиеся компоненты</i>	<i>Отсутствующие элементы подотчетности</i>
МАГАТЭ	Проект системы подотчетности. Политика в области делегирования полномочий, раскрытия финансовой информации, оценки и организации служебной деятельности, механизмов отчетности, стандартов добросовестности и этичности поведения, УОКР, отправления правосудия и надзора.	Ясный характер ответственности, соображения, касающиеся затрат и выгод, при принятии инвестиционных решений, ОУР, стандарты личной подотчетности, отсутствие механизма опротестования решений в области закупок или системы рассмотрения жалоб бенефициаров/общественности.
ИКАО	Система отсутствует, но имеются следующие компоненты: делегирование полномочий, раскрытие финансовой информации, оценка и организация служебной деятельности, механизмы отчетности, стандарты добросовестности и этичности поведения, УОКР, составление бюджета, отправление правосудия и надзор.	Ясный характер ответственности, соображения, касающиеся затрат и выгод, при принятии инвестиционных решений, ОУР, стандарты личной подотчетности, отсутствие механизма опротестования решений в области закупок или системы рассмотрения жалоб бенефициаров/общественности.
МСЭ	Система отсутствует, но имеются такие компоненты, как ясный характер ответственности, делегирование полномочий, соображения, касающиеся затрат и выгод, при принятии инвестиционных решений, раскрытие финансовой информации, оценка и организация служебной деятельности, стандарты добросовестности и этичности поведения, ОУР, УОКР, отправление правосудия и надзор, стандарты личной подотчетности.	Отсутствие механизма опротестования решений в области закупок или системы рассмотрения жалоб бенефициаров/общественности.
ФАО	Система пока не разработана, но внедряются элементы, касающиеся стратегических рамок, оперативного планирования работы, мониторинга и отчетности, оценки и организации служебной деятельности, ОУР, стандартов поведения, борьбы с мошенничеством, отправления правосудия, делегирования полномочий и раскрытия финансовой информации.	Ясный характер ответственности и стандарты подотчетности, УОКР, соображения, касающиеся затрат и выгод, при принятии инвестиционных решений (готовятся), ОУР (готовится) и стандарты личной подотчетности, бюро по вопросам этики, отсутствие механизма опротестования решений в области закупок или системы рассмотрения жалоб бенефициаров/общественности.

⁴³ Инспектор установил факт наличия официальных систем подотчетности в ходе предварительного анализа и на основе ответов на вопросник самих организаций. Далее перечисляются только организации, ответившие на вопросник ОИГ.

<i>Имеющиеся компоненты</i>	<i>Отсутствующие элементы подотчетности</i>
<p>ЮНЭЙДС Единые принципы бюджета, результатов и подотчетности (ЕПБРП), которые охватывают цели, задачи и результаты, а также показатели для оценки и демонстрации прогресса. Данная система представляет собой инструмент УОКР, а не систему подотчетности в описании ОИГ.</p>	<p>По многим компонентам ЮНЭЙДС придерживается политики ВОЗ, но не внедрила систему подотчетности ВОЗ. Отсутствует механизм опротестования решений в области закупок или система рассмотрения жалоб бенефициаров/общественности.</p>
<p>ЮНЕСКО ЮНЕСКО имеет политику внутреннего контроля, установленные матрицы делегирования полномочий, УОКР, систему оценки служебной деятельности, надзорные комитеты, функциональное звено по вопросам этики, политику раскрытия финансовой информации и политику реагирования на сигналы о нарушениях⁴⁴. Существует договоренность с государствами-членами о стратегической рамочной программе.</p>	<p>Отсутствует механизм опротестования решений в области закупок или система рассмотрения жалоб бенефициаров/общественности.</p>
<p>ЮНИДО Система внутреннего контроля и политика в отношении делегирования полномочий, раскрытия финансовой информации, оценки и организации служебной деятельности, отчетности, стандартов добросовестности и этичности поведения, УОКР, отправление правосудия и надзора, стандартов личной подотчетности.</p>	<p>Разрабатывается система ОУР, отсутствует система рассмотрения жалоб бенефициаров/общественности.</p>
<p>ЮНВТО Во втором проекте "белой книги" описываются организационные компоненты, связанные с подотчетностью, но официальная система подотчетности отсутствует. Система увязана с организационными целями, четко определена ответственность, система делегирования полномочий, контроль за служебной деятельностью, механизмы отчетности, стандарты добросовестности и этичности поведения, УОКР, отправление правосудия, внутренний надзор.</p>	<p>Соображения, касающиеся затрат и выгод, при принятии инвестиционных решений, раскрытие финансовой информации, ОУР, стандарты личной подотчетности, отсутствует механизм опротестования решений в области закупок или система рассмотрения жалоб бенефициаров/общественности.</p>

⁴⁴ UNESCO Presentation to RIAS, 5th Annual Meeting, 42nd Plenary, 22 September 2011, Paris. Slide 3.

	<i>Имеющиеся компоненты</i>	<i>Отсутствующие элементы подотчетности</i>
ВПС	Система подотчетности отсутствует, но имеется следующее: четкий характер ответственности, делегирование полномочий, раскрытие финансовой информации, оценка и организация служебной деятельности, отчетность, стандарты добросовестности и этичности поведения, ОУР, УОКР, отправлен правосудия и надзор.	Соображения, касающиеся затрат и выгод, при принятии инвестиционных решений, стандарты личной подотчетности, механизмы рассмотрения жалоб и реагирования на них, система подачи жалоб бенефициарами/общественностью.
ВПП	Система внутреннего контроля на основе модели КОСО. Существует четкая концепция укрепления управленческого контроля и подотчетности.	Определение подотчетности и сопряженность отдельных компонентов. Отсутствует полная система рассмотрения жалоб бенефициаров/общественности.
ВОИС	Разработка всеобъемлющей системы подотчетности намечена в рамках Программы стратегической перестройки этой организации. Четкий характер ответственности, делегирование полномочий, соображения, касающиеся затрат и выгод, при принятии инвестиционных решений, раскрытие финансовой информации, оценка и организация служебной деятельности, стандарты добросовестности и этичности поведения, ОУР, УОКР, отправлен правосудия и надзор, стандарты личной подотчетности.	Отсутствует механизм опротестования решений в области закупок или система рассмотрения жалоб бенефициаров/общественности.
ВМО	Официальная система подотчетности отсутствует, но имеется политика, касающаяся четкого характера ответственности, делегирования полномочий, соображений в отношении затрат и выгод при принятии инвестиционных решений, раскрытия финансовой информации, оценки и организации служебной деятельности, стандартов добросовестности и этичности поведения, ОУР, УОКР, отправлен правосудия и надзора, стандартов личной подотчетности.	Отсутствует механизм опротестования решений в области закупок или система рассмотрения жалоб бенефициаров/общественности.

54. Слабыми звеньями в организациях, не имеющих системы подотчетности, являются такие области, как взаимная подотчетность и механизм рассмотрения жалоб и реагирования на них. Эти недостатки аналогичны недостаткам в организациях, имеющих систему подотчетности.

55. ВПП заслуживает особого упоминания в связи с тем, что она имеет эффективную систему внутреннего контроля, которая охватывает многие из аспектов ключевых компонентов подотчетности, которые были выделены. Эту систему следует свести в единый пакет таким образом, чтобы можно было облегчить распространение информации о ее структуре подотчетности среди сотрудников и общественности. Соответствующий "Справочник для руководителей по вопросам внутреннего контроля"⁴⁵ также является ценным документом, в котором сильный акцент делается на культуре подотчетности и необходимости того, чтобы руководители брали на себя ведущую роль и задавали тон с самого верха.

Выполнение нижеследующей рекомендации обеспечит усиление подотчетности.

Рекомендация 1

Исполнительным главам организаций системы Объединенных Наций, которые пока не создали автономные системы подотчетности, следует в приоритетном порядке сделать это, ориентируясь на контрольные параметры, приведенные в настоящем докладе.

Контрольный параметр 2: Система УОКР внедрена и согласована с мандатами и целями организации, а также выстроена сверху вниз до планов работы подразделений и личных планов работы.

Инструменты:

- a) Стратегические планы
- b) Планы работы подразделений
- c) Личные планы работы

56. Приведенный выше контрольный параметр охватывает контрольные параметры, предложенные в докладе ОИГ 2006 года⁴⁶. УОКР определяется как "управленческий подход, направленный на изменение методов работы организации и имеющий в качестве центрального ориентира повышение результативности (достижение результатов)"⁴⁷. УОКР является важнейшим инструментом подкрепления взаимной подотчетности между государствами-членами и организациями. УОКР сводит воедино приоритеты, ресурсы, стратегическое планирование и рачительное распоряжение средствами. В докладе ОИГ 2006 года, посвященном УОКР, был сделан вывод о том, что "еще один важный методический недостаток в деле внедрения УОКР заключается в том, что цели, поставленные на уровне верхнего эшелона Организации, не увязаны с целями на бо-

⁴⁵ Managers' Guide to Internal Control WFP's Guide to Internal Control for Managers by Resource management and Accountability Department, May 2011.

⁴⁶ Данный контрольный параметр представляет собой скомпрессированную версию контрольных параметров 2, 4, 5 и 8, предложенных в докладе ОИГ об УОКР 2006 года для целей обзора подотчетности. Контрольные параметры, приведенные в обзоре JIU/2006/6 ОИГ, остаются в силе.

⁴⁷ Доклад ОИГ, посвященный УОКР (JIU/REP/2006/6).

лее низких уровнях"⁴⁸. Следует обеспечить согласование целей, поставленных на самом высоком уровне, с индивидуальными планами работы сотрудников, поскольку в противном случае о личной подотчетности не может быть и речи. Каждый сотрудник, вне зависимости от его места в организационной структуре, должен иметь четкое представление о том, как его работа подкрепляет цели организации на самом высоком уровне, чего от него ожидают и в какие сроки он должен выполнить намеченное.

57. Большинство организаций, охваченных исследованием, сообщили о том, что УОКР уже действует или находится в процессе внедрения. Некоторые организации сообщили Инспектору, что внедрение УОКР и его увязка с организационной служебной деятельностью только начались. Это – отличная инициатива, и такую увязку следует обеспечить без промедления. **Вместе с тем многие респонденты сообщили Инспектору о том, что полному внедрению этой системы по-прежнему препятствует нехватка ресурсов. Как организации, так и государства-члены по-прежнему привержены дальнейшему внедрению УОКР в стремлении не снижать набранные темпы.**

58. В обзоре Управления служб внутреннего надзора (УСВН), посвященном управлению, ориентированному на конкретные результаты⁴⁹, был сделан следующий вывод: "УСВН делает вывод, что, хотя ожидаемые результаты используются в качестве основания для утверждения бюджетов, фактически полученные или неполученные результаты не имеют никаких видимых последствий для последующего распределения ресурсов или для принятия решений по другим вопросам" и что "культура Организации не изменится в результате усилий по сбору данных, предпринимаемых практиками в Секретариате. Если реальные результаты не будут руководством для принятия дальнейших решений Генеральной Ассамблеей и если одновременно не будет внедряться более гибкая система контроля, то управление, ориентированное на конкретные результаты, будет оставаться всего лишь административной процедурой, не приносящей никакой практической пользы". БАПОР отметило также, что для успешного внедрения УОКР необходимо получить поддержку всех заинтересованных сторон. Это высвечивает важность той роли, которую государства-члены играют через руководящие органы, для обеспечения выделения требуемых ресурсов для решения поставленных ими приоритетных задач. В этом случае УОКР может действительно послужить данной цели.

Выполнение нижеследующей рекомендации внесет вклад в повышение эффективности.

Рекомендация 2

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует принять решения на основе подхода к управлению, ориентированному на конкретные результаты, и обеспечить выделение необходимых ресурсов для осуществления стратегических планов организаций и управления, ориентированного на конкретные результаты.

⁴⁸ "Управление, ориентированное на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций в контексте процесса реформ" (JIU/REP/2006/6, стр. 12, пункт 39).

⁴⁹ "Обзор управления, ориентированного на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций" (A/63/268, стр. 2, раздел С).

59. Организация несет ответственность за постоянную оценку своих процедур, деятельности и достижений в целях представления государствами достоверной информации о своей результативности, эффективности и отдаче от ее деятельности. Выводы, заключения и рекомендации по результатам таких оценок должны регулярно подпитывать процесс планирования для обеспечения того, чтобы организация постоянно извлекала уроки и совершенствовала планирование, разработку программ и процедуры для достижения максимальной результативности и эффективности. Всем организациям следует иметь специальное функциональное звено по вопросам оценкам, а также четкую политику, определяющую направленность работы в области оценки. Политика в области оценок должна охватывать как независимые оценки, так и самооценки. Самооценки являются столь же важным управленческим инструментом, как и независимые оценки. Организациям следует стремиться сформировать такую культуру, в которой оценки рассматриваются как инструменты извлечения уроков, подкрепляющие достижение общеорганизационных целей.

Контрольный параметр 3: Организации проводят заслуживающие доверие, ориентированное на практические цели оценки и доводят выводы, заключения и рекомендации до сведения заинтересованных сторон.

Инструменты: наличие функционального звена по вопросам оценки, будь то в виде независимого подразделения, части надзорных подразделений или иных подразделений по планированию либо управлению или планов работы подразделений.

60. В 2007 году Группа по оценке Организации Объединенных Наций (ГОООН) провела обследование, посвященное функциям и политике в области оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций. В ходе этого исследования было установлено, что ФАО, МФСР, МОТ, ЮНКТАД, ЮНЕП, ЮНЕСКО, Хабитат-ООН, УВКБ, ЮНИДО, Организация Объединенных Наций, ЮНОДК, ВОЗ, ВОИС и ВМО имеют централизованное функциональное звено по вопросам оценки. В рамках этого исследования было установлено также, что ИКАО, МАГАТЭ и ВПС имеют функциональное звено по вопросам оценки, встроенное в управленческие и оперативные структуры⁵⁰. Был сделан также вывод о том, что в ИМО, МСЭ и ЮНВТО функциональное звено по оценке отсутствует.

Контрольный параметр 4: Организации эффективно ввели в действие четкую политику в области раскрытия информации, в соответствии с которой результаты деятельности Организации регулярно доводятся до сведения руководящих органов, государств-членов и других заинтересованных сторон, включая доноров, бенефициаров и широкую общественность.

Инструменты:

- a) Политика в области раскрытия информации
- b) Сводные ежегодные финансовые отчеты
- c) Результаты осуществления программ
- d) Результаты оценки и аудита

⁵⁰ United Nations Evaluation Group Evaluations in the United Nations system (UNEG/REF(2007)3, para. 16, p. 5).

61. Организации несут ответственность перед государствами-членами, заинтересованными сторонами, донорами и бенефициарами, а также широкой общественностью, в интересах которых организации распоряжаются средствами, за представление отчетности не только о том, чего добились организации с помощью их ресурсов, но и о том, как это было сделано. Во многих организациях системы Организации Объединенных Наций это принимает форму ежегодной отчетности перед руководящими органами. Организации должны также проявлять прозрачность, представляя выводы, заключения и рекомендации по результатам аудиторских проверок и информацию о последующих мерах в связи с рекомендациями внутренних и внешних надзорных органов. Стоит отметить, что в соответствии со своим статутом ОИГ уполномочена в дополнение к инспекциям и расследованиям проводить, в частности, общесистемные оценки в рамках Организации Объединенных Наций⁵¹.

62. В ходе обзора было установлено, что организации имеют эффективные механизмы отчетности перед своими руководящими органами и что видимые пробелы в данной области отсутствуют. Объем информации и типы докладов, которые представляются, варьируются от организации к организации и зависят от предпочтений определенных доноров. С внедрением международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС) организации будут представлять ежегодные финансовые ведомости. Инспектор был проинформирован о том, что если результаты независимых оценок получают широкое распространение, то с распространением докладов по результатам самооценок существуют определенные проблемы. ЭСКЗА начала публиковать ежегодный доклад по результатам оценок в апреле 2011 года. В этом докладе анализируются отдельные самооценки, проводимые на протяжении года, и формулируются рекомендации, направленные на повышение результативности работы на общеорганизационном уровне. ВПП представляет своему Исполнительному совету отдельный доклад по результатам оценок, включая результаты самооценок, а МОТ сообщила, что она намеревается представлять выводы, сделанные в докладах по самооценке, Консультативному комитету по оценкам и своему Административному совету⁵².

Выполнение нижеследующей рекомендации обеспечит усиление контроля.

Рекомендация 3

Исполнительным главам следует включать результаты оценок, в том числе самооценок, в их ежегодные доклады руководящим органам.

⁵¹ Глава 4 статута ОИГ.

⁵² Стратегии, ориентированные на конечные результаты, на 2011–2015 годы: расширение использования оценок, GB.310/PFA/4/1 (REV1). Март 2011 года, Административный совет, 310-ая сессия, пункт 21.

В. Компонент подотчетности: внутренний контроль

Диаграмма 4



63. Механизмы внутреннего контроля разрабатываются организацией для обеспечения не только достижения результатов, но и их достижения в соответствии с положениями и правилами, политикой, а также стандартами этичности и добросовестности организации. Как показано выше, система внутреннего контроля состоит из пяти компонентов.

Компонент внутреннего контроля: контрольная среда

64. Первый из этих компонентов – **контрольная среда** – задает тон в организации и обуславливает позиции ее сотрудников. Именно на этом уровне устанавливаются стандарты поведения/деятельности и предусматриваются меры поощрения за хорошее поведение/деятельность и дисциплинарные меры в случае неудовлетворительного поведения/деятельности. В этот компонент вписываются такие административные процессы, как политика в области людских ресурсов. Контрольная среда подкрепляет формирование культуры подотчетности в организации.

65. В настоящем разделе, посвященном контрольной среде, приводятся пять контрольных параметров, касающихся этики и добросовестности, дисциплинарных мер и мер поощрения, а также политики в области людских ресурсов.

а) **Этика и добросовестность**

В приводимом ниже контрольном параметре акцент делается на общих основах этики и поведения сотрудников

Контрольный параметр 5: Установлены и эффективно применяются нормы этичности поведения, стандарты добросовестности, политика борьбы с коррупцией и мошенничеством.

Инструменты:

- a) Положения о персонале/кодекс поведения сотрудников, включая недопустимость притеснений
- b) Функциональное звено по вопросам этики
- c) Политика в области получения подарков, знаков внимания и признательности
- d) Защита от репрессий за представление сообщений о неправомерных действиях (политика защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях)
- e) Политика в отношении деятельности вне организации (конфликт интересов)
- f) Политика борьбы с мошенничеством и коррупцией
- g) Профессиональная подготовка

66. Основным справочным документом, определяющим кодекс поведения сотрудников, является документ "Стандарты поведения для международной гражданской службы"⁵³ Комиссии по международной гражданской службе (КМГС). Этот кодекс, разработанный и одобренный в 2001 году, не затрагивает вопросов подотчетности, но охватывает важные элементы культуры подотчетности, такие как открытость и прозрачность в отношениях с внешними заинтересованными сторонами. Кодекс поведения содержит конкретные стандарты, касающиеся притеснений, конфликтов интересов, деятельности за пределами организаций, подарков, знаков внимания и признания.

67. В докладе ОИГ "Этика в системе Организации Объединенных Наций"⁵⁴ было установлено, что МАГАТЭ, ИКАО, ИМО, ЮНИДО, ЮНВТО, ВОЗ и ВОИС⁵⁵ не имеют функционального звена по вопросам этики, проводящего соответствующую политику. Оно является важным функциональным звеном, на которое организации часто возлагают задачу по рассмотрению утверждений о репрессиях за представление сообщений о неправомерном поведении. Со времени выхода вышеупомянутого доклада функциональные звенья по вопросам этики были созданы в ИКАО, ЮНИДО, ВОИС и ВОЗ. **Инспектор повторяет рекомендацию, приведенную в докладе ОИГ по вопросам этики, о том, что "руководящим органам следует поручить своим соответствующим исполнительным главам подготовить предложения о создании функционального звена по вопросам этики в соответствии со стандартами, предложенными ОИГ"**⁵⁶.

68. Все участвующие организации имеют политику в отношении подарков, знаков внимания и признательности, хотя такая политика в организациях варьируется, поскольку в одних проводится политика абсолютной недопустимости, а в других – политика, в соответствии с которой сотрудникам разрешается принимать подарки, имеющие символическую стоимость. В записке ОИГ, озаглавленной "Реформа закупок в организациях системы Организации Объединенных

⁵³ Январь 2002 года. Предыдущая версия Стандартов поведения для международной гражданской службы была подготовлена в 1954 году.

⁵⁴ Этика в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2010/3).

⁵⁵ ВОИС сообщила Инспектору в ответе на вопросник (март 2011 года) о том, что кодекс этики разрабатывается.

⁵⁶ Этика в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2010/3, стр. 5); предлагаемые стандарты приводятся во вставке 1 на этой же странице.

Наций"⁵⁷, было указано, что определения символической стоимости значительно разнятся: наименьшая из них составляет 20 долл. США, а наибольшая – 300 шв. франков в ВПС. **Инспектор рекомендует организациям системы Организации Объединенных Наций для обеспечения последовательности согласовать определение политики в отношении подарков, знаков внимания и признательности.**

69. Относительно политики защиты лиц от репрессий за сообщения о неправомерном поведении или содействие в проведении расследования следует отметить, что ОДВЗЯИ, ИКАО, МОТ, ФАО, Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ЮНОПС, ВПС, ВПП, БАПОР, ВОЗ и УВКБ имеют политику защиты информаторов⁵⁸. Вместе с тем беседы показали, что эффективность этой политики ставится под сомнение, особенно сотрудниками. Когда руководителям задавали вопрос о политике защиты информаторов и любых выявленных недостатках, большинство из них заявляли, что число жалоб, поступивших в подразделение по проведению расследований с момента введения в действие этой политики, являются показателем эффективности этой политики. Однако ответы членов совета/союза персонала варьировались. Большинство представителей совета персонала, с которыми были проведены беседы, сообщили Инспектору о том, что такая политика имеется, но либо о ней не известно сотрудникам, либо сотрудники не готовы сигнализировать о нарушениях из-за сомнений в конфиденциальности процессов расследований. Кроме того, они заявили, что в рамках этой политики не учитываются мягкие меры воздействия на соответствующих сотрудников, которые могут применяться утонченно, порой годы спустя после сообщения о нарушении.

70. Более тревожным аспектом является отсутствие средств защиты после применения репрессивных мер. В системе Организации Объединенных Наций был целый ряд резонансных дел, когда к лицам, сообщившим о нарушениях, были применены санкции в виде увольнения, невозобновления контрактов или отказа в повышении в должности. Эти резонансные дела свидетельствуют о том, что после применения репрессий организация вряд ли пойдет на радикальные меры по исправлению и/или восстановлению положения. Соответствующий административный трибунал присудил этим лицам денежную компенсацию. Однако до сих пор ни один сотрудник не был восстановлен в должности, а это свидетельствует о том, что после изменения условий службы восстановить сотрудника не представляется возможным. К сожалению, эти резонансные дела хорошо известны сотрудникам и, как представляется, служат плохим примером и косвенным предупреждением о том, что произойдет, если сотрудник все же сообщит о неправомерном поведении. **Инспектор встревожен такими взглядами сотрудников и предлагает надзорным органам изучить эффективность политики защиты информаторов и внимательно проанализировать вопрос о том, как можно было бы укрепить механизмы, подкрепляющие эту политику, в целях обеспечения гарантий независимости и прозрачности расследований в случаях применения репрессий (без подрыва анонимности) и обеспечения последовательности в ее применении.**

71. Политика в отношении деятельности вне организации или конфликтов интересов существует почти во всех организациях системы Организации Объединенных Наций, с представителями которых были проведены беседы. Она касается конфликта финансовых интересов, а также декларирования любой дея-

⁵⁷ Procurement Reform in the United Nations system organizations (JIU/NOTE/2011/1).

⁵⁸ ВОИС сообщила Инспектору, что она в настоящее время разрабатывает политику защиты информаторов.

тельности за пределами организации, которая может вступить в противоречие с кодексами/стандартами поведения международного гражданского служащего. Следует отметить, что должностные лица организаций не поднимали по этой теме никаких острых вопросов в контексте подотчетности.

72. Вместе с тем Инспектор с удивлением узнал, что не все организации имеют политику борьбы с мошенничеством/коррупцией. Собственную политику борьбы с мошенничеством имеют ФАО, МОТ, МТЦ, МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИДО, ЮНОПС, ВПП и ВОЗ. Организация Объединенных Наций, ЮНЕП и ЮНОДК не имеют формальной политики борьбы с мошенничеством, но имеют многие из элементов такой политики. ЮНЕСКО и ВОИС сообщили Инспектору, что в настоящее время они разрабатывают такую всеобъемлющую политику. **Инспектор предлагает исполнительным главам организаций, которые не имеют такую консолидированную политику, как можно скорее разработать ее.**

73. Хотя было установлено, что УВКБ не имеет единой всеобъемлющей политики борьбы с мошенничеством, в качестве передовой практики здесь отмечается его приверженность обеспечению подотчетности перед бенефициарами, поскольку оно разработало конкретные руководящие принципы и политику борьбы с мошенничеством в связи с переселением, регистрацией беженцев и других подмандатных лиц, а также в областях, связанных с администрацией (поставки, людские ресурсы, финансы и т.д.).

Передовая практика: борьба УВКБ с мошенничеством при переселении беженцев⁵⁹: Руководящие принципы и политика борьбы с мошенничеством, касающиеся последствий мошенничества при переселении, были отмечены в качестве одного из важных аспектов и вопросов, которые необходимо включить в пересмотренный Справочник по переселению⁶⁰. Он представляет собой средство повышения осведомленности для выявления симптомов или тревожных сигналов, которые могут указывать на акт мошенничества, и для принятия мер до тех пор, пока акт мошенничества будет доказан или опровергнут. УВКБ разработало политику, направленную на обеспечение добросовестного выполнения программы переселения и операций УВКБ в целом за счет повышения эффективности реагирования на акты мошенничества, совершаемые беженцами при переселении⁶¹. Эта политика призвана оказывать сдерживающее и превентивное воздействие на мошенничество, а также обеспечивать, чтобы лица, не имеющие права на переселение, не могли воспользоваться этим вариантом долговременных решений. Она призвана также обеспечить систематизацию и последовательность санкций, применяемых в настоящее время на местах.

в) Дисциплинарные меры и меры поощрения

Контрольный параметр 6: Несоблюдение установленной политики/положений приводит к очевидным последствиям. Санкции должны быть ясными и соразмерными и должны применяться на всех уровнях. Кроме того,

⁵⁹ 2010 Resettlement Fraud: A Tool to Help Offices Assess Their Exposure and Vulnerability (Annex 3 to the 2008 Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement).

⁶⁰ 2011 Revision of the 2004 UNHCR Resettlement Handbook.

⁶¹ 2008 Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees.

выдающиеся заслуги в служебной деятельности следует признавать в форме благодарности/мер поощрения/вознаграждения.

Инструменты:

- a) Документы, посвященные политике в области применения санкций и дисциплинарных мер
- b) Указание в ежегодных докладах взысканий, наложенных исполнительным главой
- c) Определение комитетами/группами программ мер поощрения/вознаграждения на основе четких критериев
- d) Опубликование имен сотрудников, получивших премии и вознаграждение

74. Одним из самых простых и очевидных признаков подотчетности является применение дисциплинарных мер/санкций по отношению к сотрудникам, которые не руководствуются политикой и мандатами организации. Все организации системы Организации Объединенных Наций, охваченные настоящим обзором, сообщили Инспектору, что у них имеются процедуры и руководящие принципы применения дисциплинарных мер. Вместе с тем многие из тех, с кем проводились беседы, жаловались, порой на грани безысходности, на то, что система Организации Объединенных Наций в ее нынешнем виде не имеет ни реального "пряника", ни реального "кнута" для мотивации и/или воздействия на сотрудников. В связи с этим контрольным параметром можно сослаться на весьма интересное конкретное исследование, иллюстрирующее, что такая политика в теории может существовать, но на практике не функционирует.

75. В связи с практикой применения дисциплинарных мер в этом исследовании было отмечено, что в некоторых организациях, в принципе имеющих руководящие принципы на этот счет на бумаге, за последние три-пять лет по отношению к сотрудникам либо вообще не принималось дисциплинарных мер, либо число этих мер было ограниченным. Без этого "кнута" организациям будет трудно обеспечить подотчетность сотрудников, а руководителям будет трудно донести до сотрудников мысль о том, что руководство серьезно относится к неправомерному поведению. Для объяснения того, почему некоторые организации никогда не применяют санкции в отношении сотрудников или применяют их редко, были приведены различные причины. В качестве первой из них указывалось на то, что Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций (ТСООН) и Административный трибунал МОТ (АТМОТ) установили очень жесткие критерии бремени доказывания, чуть ли ни как в уголовных делах⁶². Вторая причина, часто называвшаяся собеседниками Инспектора, заключалась в мнении о том, что руководство предпочитает позволить обвиняемым в неправомерном поведении "уволиться" или "подать в отставку". По мнению сотрудников, чем более высокое положение сотрудник занимает, тем в большей степени он защищен и способен избежать применения к себе дисциплинарных мер. Сотрудники неформально сообщили Инспектору о различных случаях несправедливости при применении санкций на различных должностных уровнях. Было установлено, что некоторые организации, такие как ПРООН, относятся к этим вопросам довольно серьезно. **Инспектор приходит к выводу о том, что при проведении будущей оценки эффективности систем/компонентов сис-**

⁶² ФАО обратила внимание группы, проводившей исследование, на то, что согласно проведенному ею обзору дел, рассматривавшихся АТМОТ, Трибунал отнюдь не настроен более благосклонно к истцам, чем к организациям.

тем подотчетности следует проанализировать применение организациями дисциплинарных мер в разбивке по классам должностей.

76. В некоторых случаях проступок является достаточно серьезным, чтобы передать дело национальным властям в целях преследования в уголовном порядке в соответствии с национальными законами. Инспектору было сообщено о том, что секретариат Управления по правовым вопросам, обслуживающий все фонды и программы Организации Объединенных Наций⁶³, передал национальным властям 23 дела, из которых две трети были связаны с проступками сотрудников. Одно специализированное учреждение заявило, что за последние пять лет оно не передало национальным властям ни одного дела, несмотря на имевшиеся основания для этого. В качестве причины было приведено наличие иммунитета. **Инспектор считает, что это не является препятствием: при наличии соответствующих национальных законов иммунитет можно и следует снимать.** Еще одна организация заявила, что в ней были случаи мошенничества, но материальные потери были слишком малы, чтобы передавать эти дела национальным властям и в связи с этим не стоило ставить под потенциальную угрозу иммунитет организации. Поэтому она предпочла уладить эти дела самостоятельно.

77. Даже в тех случаях, когда дела передавались национальным властям, меры, принимавшиеся некоторыми из них, оказывались неудовлетворительными. В таких случаях организация может уволить сотрудника, но ничего более сделать не может. Как отмечается в документе "Практика Генерального секретаря в дисциплинарных вопросах и случаях возможного преступного поведения" за период с 1 июля 2010 года по 30 июня 2011 года, "... государствам-членам были переданы восемь дел, возбужденных на основании достоверных сведений о преступном поведении со стороны должностных лиц Организации Объединенных Наций или экспертов в служебных командировках. Генеральный секретарь не располагает информацией о каких-либо мерах, принятых соответствующими государствами-членами по этим делам"⁶⁴. **В связи с этим Инспектор предлагает соответствующим государствам-членам играть свою роль в формировании/поддержании культуры подотчетности. По настоянию Генеральной Ассамблеи все сотрудники информируются о примерах неправомерного поведения. Таким образом, государства-члены также должны вносить свою лепту в обеспечение подотчетности. Пока сотрудники будут продолжать видеть примеры исключений и несправедливого применения дисциплинарных мер, культура подотчетности в организации будет оставаться хрупкой.**

78. Хотя из-за сферы охвата настоящего обзора Инспектор не в состоянии подтвердить истинность этих суждений количественной статистикой, сами по себе эти суждения можно считать пагубными для культуры подотчетности. Следует отметить, что приведенные выше мнения разделяются практически всеми представителями персонала организаций. Что касается культуры подотчетности и чувства подотчетности сотрудников на личном уровне, то приведенные выше суждения являются свидетельством серьезного пробела в подотчетности в некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций.

79. Одним из способов смягчения негативного представления сотрудников о справедливости дисциплинарных мер является ежегодное опубликование перечня всех официальных дисциплинарных взысканий, наложенных на сотрудников. В этом перечне должна обеспечиваться конфиденциальность информа-

⁶³ Охватывает, в частности, ПРООН, УВКБ, ЮНОПС, ЮНФПА и др.

⁶⁴ ST/IC/2011/20, para. 72.

ции о соответствующих лицах, но в нем должны четко указываться совершенные наказуемые нарушения, по возможности класс должности сотрудника и примененные санкции. Такой перечень преследует четыре цели: 1) тем самым повышается уровень прозрачности в организации, и сотрудникам дается понять, что санкции применяются на всех уровнях (или нет); 2) он демонстрирует, что санкции соразмерны серьезности проступка и не соотносятся с положением, занимаемым в организации; 3) этот перечень позволяет повысить осведомленность сотрудников о наказуемых нарушениях; 4) он помогает в определении степени жесткости санкций на основе прецедентов. Соразмерность при этом должна непременно поддерживаться.

80. В качестве примеров передовой практики⁶⁵ следует положительно оценить опыт ФАО, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ, Организации Объединенных Наций и ВПП, которые обеспечивают опубликование и тем самым доведение до сведения сотрудников практики исполнительных глав в дисциплинарных вопросах. Организация Объединенных Наций по просьбе Генеральной Ассамблеи, содержащейся в пункте 17 резолюции 59/287, в информационных циркулярах публикует перечень санкций, примененных Генеральным секретарем, в разбивке по типам проступков с кратким описанием допущенных нарушений и точным описанием примененных дисциплинарных мер. Эту практику следует перенять. Такой перечень следует представлять руководящим органам.

81. Должностные лица ПРООН сообщили Инспектору о том, что они планируют пойти дальше своей нынешней практики опубликования информации о санкциях в интранете и сделать эту информацию действительно общедоступной посредством размещения таких списков на вебсайте. Правовой департамент в ПРООН согласился с тем, что в этот перечень следует включать не только дисциплинарные меры, но и информацию о тех, кто совершил проступки и подал в отставку (в настоящее время эта информация не фигурирует ни в одном из публикуемых списков, за исключением списка ВПП, и это не считается дисциплинарной мерой), и что в этот перечень будет включаться также информация о несотрудниках, таких как подрядчики и консультанты. **Инспектор считает приверженность ПРООН прозрачности и открытости в этом вопросе образцовой моделью, которую следует внедрить другим организациям. МОТ сообщила Инспектору о том, что она считает опубликование таких списков потенциально ставящим под угрозу долг организации перед своими сотрудниками в части уважения их достоинства и связанный с этим долг обеспечивать конфиденциальность. Поскольку Инспектор призывает организации обеспечивать анонимность тех, к кому применены санкции, в этих перечнях, он ставит под сомнение эту точку зрения, которая противоречит нынешней тенденции, когда организации на всех уровнях стремятся обеспечить прозрачность.**

⁶⁵ Упомянутые организации, за исключением УВКБ, публикуют эту информацию на ежегодной основе. УВКБ публикует эту информацию раз в два года.

Выполнение нижеследующей рекомендации улучшит распространение передового опыта и усилит контроль за соблюдением требований.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций, которые еще не делают этого, следует информировать своих сотрудников об их решениях в отношении дисциплинарных мер, применяемых к сотрудникам, посредством опубликования списков (приложения к ежегодным докладам и на вебсайте) с описанием допущенных нарушений и принятых мер при обеспечении анонимности соответствующих сотрудников.

82. Проявлению личной подотчетности способствуют такие инструменты, как меры поощрения/вознаграждения/мотивации, а ее усилению – механизм дисциплинарных мер/санкций. Собеседники Инспектора с сожалением констатировали, что в системе Организации Объединенных Наций нет реальных способов мотивации сотрудников за счет мер поощрения/вознаграждения. Комиссия по международной гражданской службе (КМГС) проинформировала Инспектора о том, что она изучает этот вопрос и ее решением будет охвачена вся система Организации Объединенных Наций⁶⁶.

83. Некоторые меры поощрения действительно существуют в виде повышения ступеней или ускоренного продвижения по службе. Вместе с тем из бесед Инспектор узнал о том, что повышение ступеней, которое, возможно, использовалось некоторыми организациями на обусловленной основе в зависимости от хороших результатов работы, переросло в практику автоматического ежегодного присвоения новых ступеней⁶⁷. Повышение в должности за личные заслуги редко используется в системе, и руководители служб ЛР, а также представители персонала проинформировали Инспектора о том, что в некоторых случаях устанавливается квота – только два возможных повышения в должности за личные заслуги в год. В отсутствие таких официальных мер поощрения за отличную работу некоторые организации используют особые мотивационные меры. МСЭ и ВПП в экспериментальном порядке предоставляли сотрудникам, имеющим исключительные показатели работы, бонусы; однако они обнаружили, что это сопряжено со значительными затратами ресурсов и деморализующе воздействует на других сотрудников. В обоих случаях от схемы бонусов отказались или ее сохранение обсуждается. Инспектор пришел к выводу о том, что практика БАПОР в этом вопросе является примером передовой практики. Агентство рассмотрело идею признания выдающихся заслуг (за счет использования как денежных, так и неденежных мер поощрения и вознаграждения) и приняло руководящие принципы в отношении мер поощрения и признания, которые нашли отражение в основах политики в области людских ресурсов.

⁶⁶ В докладе КМГС за 2011 год (А/66/30) были предложены новые положения, в которых проповедуется «культура выражения признательности», которая побуждала бы сотрудников быть признательными своим коллегам за отличную работу или отменное поведение. В них излагаются варианты поощрений персонала, которые организации могли бы использовать, изменив их с учетом своей организационной культуры и потребностей. В соответствии с просьбой Комиссии были подготовлены предложения в отношении руководящих принципов использования ступеней, присваиваемых за служебные заслуги, в целях поощрения за отличную работу» (стр. 28).

⁶⁷ ЮНЭЙДС сообщила Инспектору, что она использует право отказывать неудовлетворительно работающим сотрудникам в повышениях в пределах класса должности.

84. Наиболее часто используемой мерой "косвенного" поощрения является предоставление сотрудникам возможностей для профессиональной подготовки. Были приведены различные примеры организаций, которые предоставляют сотрудникам за исключительные заслуги в работе возможности для прохождения подготовки без отрыва от работы, направляя их на несколько недель в то или иное периферийное отделение или в специальную командировку для повышения профессионального уровня. Координационному совету руководителей системы (КСР) через Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) следует разработать механизм поощрения/вознаграждения, применимый ко всей системе. Вместе с тем Инспектор предостерегает от использования официальной профессиональной подготовки в качестве всеобщей "меры вознаграждения", поскольку сотрудники уже имеют право на определенное число дней в год для профессиональной подготовки. Возможности для профессиональной подготовки не следует превращать в меру поощрения исключительно тех сотрудников, которые имеют отличные показатели работы. Инспектор был проинформирован о мерах поощрения сотрудников, которые превышают установленные нормативы работы или которые добились выдающихся успехов в инновационной деятельности или в работе коллектива. Все перечисленные организации – ПАОЗ, ЮНИДО, Организация Объединенных Наций и ВПП – имеют механизмы поощрения, обеспечивающие признание выдающихся индивидуальных или коллективных заслуг. Более сложные программы присуждения премий предусматривают особые критерии, наличие комитета, выносящего решения о присуждении премий, а также проведение официальной церемонии вручения премий, которая транслируется в прямом эфире во всех подразделениях и местах службы. Инспектор признает, что организациям приходится применять такие меры поощрения в условиях острой нехватки ресурсов, и высоко оценивает творческие инициативы этих организаций.

Выполнение нижеследующей рекомендации улучшит распространение передового опыта.

Рекомендация 5

Исполнительным главам следует поручить своим отделам людских ресурсов создать механизмы для признания выдающихся заслуг в работе посредством разработки продуктивных средств и способов мотивации сотрудников с использованием мер поощрения, вознаграждения и других мер стимулирования.

с) Политика в области людских ресурсов

85. В целях обеспечения условий для уважения механизмов внутреннего контроля и демонстрации подхода руководства организаций к подотчетности необходимо придерживаться строгой политики в области найма и отбора персонала. В организациях системы Организации Объединенных Наций действует множество вариантов политики в области людских ресурсов. Те из них, которые имеют отношение к обеспечению контрольной среды, касаются описания должностных функций и планов работы, на которых строится оценка служебной деятельности и которые тем самым позволяют обеспечить подотчетность на индивидуальном уровне. Второй набор мер политики в рамках данного компонента связан с наймом; это позволяет создавать благоприятные условия для обеспечения того, чтобы сотрудники отбирались и нанимались в соответствии с установленными процедурами.

Контрольный параметр 7: Подотчетность всех сотрудников в вопросах их работы можно обеспечивать на основе обновляемых официальных описаний должностных функций, точно отражающих их реальную работу.

Инструменты:

- a) Описание должностных функций всех сотрудников
- b) Соответствие описания должностных функций реальной повседневной работе

86. Официальное описание должностных функций – это предпосылка для обеспечения того, чтобы сотрудники подбирались на соответствующие должности и чтобы после их найма сотрудники знали, за что они отвечают. Личный план работы должен основываться на плане работы подразделения и должен соответствовать описанию должностных функций. Если сотрудникам поручаются задачи, не соответствующие описанию их должностных функций, то их нельзя обязывать отчитываться за выполнение этих задач. План работы, служебная аттестация (которая рассматривается ниже в рамках компонента "Мониторинг") и описание должностных функций – это та платформа, на основе которой обеспечивается личная ответственность и подотчетность сотрудника.

87. Как было установлено в ходе обзора, не все организации требуют, чтобы новые вакансии объявлялись и сопровождались либо конкретным, либо общим описанием должностных функций на всех уровнях, за исключением МАГАТЭ, должностные лица которого заявили, что для некоторых должностей высшего звена не предусмотрено официальное описание должностных функций. Инспектор считает обязательное использование описания должностных функций для целей найма сотрудников передовой практикой. Вместе с тем организации не должны рассматривать описание должностных функций как некое одоразовое событие; описание должностных функций необходимо постоянно обновлять и для сотрудников, уже работающих в организациях долгое время. В соответствии с нынешней практикой в организациях системы Организации Объединенных Наций сотрудник получает описание должностных функций только при его найме или после подачи заявки о назначении на новую должность. Однако что происходит в случае уже давно работающих сотрудников, которые переводились на другую должность того же класса и получили описание должностных функций 7–10 лет назад? Технологический прогресс, возможно, привел к устареванию некоторых из их задач, или с учетом происходящих изменений они повысили свою квалификацию, но описание их должностных функций в целях отражения нового положения дел так и не обновлялось. **Инспектор призывает руководителей служб людских ресурсов подумать над этим и проявлять больше инициативы в деле обновления описаний должностных функций для точного отражения той работы, которой реально занимается сотрудник.**

88. Хотя у сотрудников может и быть достаточно новое описание должностных функций, необходимо обеспечить согласованность между тем, что перечисляется в этом описании, и их повседневной работой. В некоторых организациях, работающих в условиях конфликтов/осуществляющих гуманитарные операции, приоритеты и цели меняются довольно быстро. Как организации отражают эти изменения в работе сотрудника? Некоторые организации отметили, что они имеют бюджет для охвата таких чрезвычайных ситуаций и что их цели сформулированы в общем плане и в связи с этим пересмотра планов работы не требуется. Из ответов собеседников Инспектора не следует, что организации

нашли решение в вопросе о том, как гарантированно увязать описание должностных функций и планов работы с меняющимися приоритетами организаций. Этот аспект будет рассмотрен более подробно в рамках компонента "Мониторинг" ниже.

Контрольный параметр 8: Конкретизация политики в области подбора, найма и приема на работу после выхода в отставку.

Инструменты:

- a) Политика в области найма, строго ограничивающая прием на работу членов семьи и родственников
- b) Ограничения в отношении приема на работу сотрудников, которые вышли на пенсию/в отставку из организации

89. В рамках своей программы работы на 2011 год ОИГ проводит последующую оценку применения матрицы контрольных параметров в вопросах подбора и найма сотрудников в организациях системы Организации Объединенных Наций. В предварительном порядке этот обзор показал, что в большинстве организаций действительно имеется политика в области найма, назначения и продвижения по службе, причем усилия по оценке, обновлению и согласованию этой политики постоянно предпринимаются КМГС, Сетью КСР в области ЛР и ОИГ, а также УСВН (в отношении сотрудников Секретариата, фондов и программ Организации Объединенных Наций) и другими надзорными органами⁶⁸. В докладе "Транспарентность в процессе подбора и назначения старших руководителей в Секретариате Организации Объединенных Наций"⁶⁹ Инспекторы "...констатировали наличие целого ряда вакантных должностей старшего звена на местах, о которых не публикуются объявления и не рассылаются ни извещения, ни вербальные ноты государствам-членам"⁷⁰. В указанном докладе Генеральной Ассамблее было рекомендовано "поручить Генеральному секретарю следовать [предложенным руководящим] принципам при подборе и назначении старших руководителей в совокупности с процессом, описание которого содержится в докладе Генерального секретаря о подотчетности"⁷¹. Это является примером того, как тон, задаваемый на самом верху, способствует укреплению общей культуры подотчетности, в том числе на низовом уровне, и определяет модель того, как должен производиться набор всех сотрудников в организации с учетом положений статей 100 и 101 Устава Организации Объединенных Наций и Положений и правил о персонале.

90. До сведения Инспектора было доведено несколько примеров того, как в отсутствие (или несмотря на наличие) политики ограничения приема на работу сотрудников, которые вышли на пенсию или в отставку из организации, эти сотрудники возвращаются в организацию и назначаются на должности, подразумевающие прямую подотчетность. Это бьет по интересам более молодых, настроенных на развитие карьеры сотрудников, готовых работать ради признания заслуг и продвижения по службе, но это же ставит пенсионеров в рамках системы прямой подотчетности в положение, когда им "нечего терять". По словам

⁶⁸ Последующий обзор круга ведения в вопросах применения матрицы контрольных показателей в области подбора и найма сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций.

⁶⁹ Транспарентность в процессе подбора и назначения старших руководителей в Секретариате Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2011/2).

⁷⁰ Там же, пункт 57, стр. 15.

⁷¹ Там же, рекомендация 2, стр. 27.

одного из собеседников Инспектора, "они назначают на должности, подразумевающие подотчетность, вышедших на пенсию должностных лиц, которым нечего терять и нечего обретать, и они могут просто уйти, если что-то пойдет не так. У нас имеются директора, которые вышли на пенсию [...] и которые затем возвращаются на должности С-4 или начинают играть ведущую роль [sic] при проведении расследований, и это пагубно сказывается на душевном настрое карьерно настроенных профессионалов"⁷². В настоящее время ограничения на наем после выхода в отставку используется организациями только в отношении сотрудников по закупкам в целях предотвращения нарушений в закупочной деятельности. В записке ОИГ "Реформа закупок в системе Организации Объединенных Наций"⁷³ был сделан вывод о том, что "лишь некоторые организации ввели в действие четкие инструкции в отношении последующего найма сотрудников, вышедших в отставку"⁷⁴.

Компонент внутреннего контроля: оценка рисков

91. Вторым компонентом внутреннего контроля является оценка рисков. Оценка рисков в системе Организации Объединенных Наций принимает форму общеорганизационного управления рисками (ОУР), которое определяется как "общеорганизационный процесс структурированного, комплексного и систематического выявления, анализа, оценки, учета и контроля рисков в интересах достижения целей организации"⁷⁵. В докладе ОИГ, озаглавленном "Обзор общеорганизационного управления рисками в системе Организации Объединенных Наций: система контрольных точек", был сделан вывод о том, что "организации системы Организации Объединенных Наций находятся на начальных этапах в плане внедрения и реализации ОУР. Многие организации либо готовят политические и концептуальные документы, либо осуществляют экспериментальные/пробные проекты".

Контрольный параметр 9: Организация имеет официальную политику в области ОУР, которая осуществляется на основе последовательной методологии.

Инструменты: анализ рисков, осуществляемый по каждому подразделению/проекту/процессу, и наличие общеорганизационного плана управления рисками

92. Как было установлено в докладе ОИГ по ОУР в 2010 году, практика ОУР в системе Организации Объединенных Наций пока не может считаться зрелой; тем не менее она представляется здесь в качестве контрольного параметра для оценки эффективности будущих систем подотчетности. МОТ, ПРООН, ЮНИСЕФ, Организация Объединенных Наций, ЮНОПС и ВПП приложили колоссальные усилия для внедрения механизмов управления рисками, и некоторые из этих наглядных примеров приводятся здесь на предмет обмена знаниями с другими организациями, планирующими внедрить ОУР. ОДВЗЯИ, ФАО, МСЭ, ВПС, ВОЗ и ВОИС разрабатывали систему ОУР, и соответствующие предложения или установки находились в стадии проектов. ЮНВТО заявила, что вопрос

⁷² Информация, полученная в ходе бесед Инспектора. Источник является анонимным для защиты собеседников.

⁷³ JIU/NOTE/2011/1.

⁷⁴ Procurement reforms in the United Nations system (JIU/NOTE/2011/1), chapter on Ethics Management and Vendor Issues, para. 169.

⁷⁵ COSO, Enterprise Risk Management Framework-Integrated Framework, appendix E, см. также "Обзор общеорганизационного управления рисками в системе Организации Объединенных Наций: система контрольных точек" (JIU/REP/2010/4).

об ОУР был рассмотрен Секретариатом, но при этом был сделан вывод о том, что для ЮНВТО было бы нерентабельно вводить в действие официальную систему ОУР. Вместо этого ЮНВТО проводит обзор значительных рисков в ее деятельности, но не используя систему ОУР.

Передовая практика

ВПП разработала и одобрила политику в области ОУР в 2005 году. ОУР имеет системную основу и применяется на двух уровнях: на уровне наблюдения и на уровне принятия решений. Для фиксирования рисков по мере их отслеживания используется регистр рисков. На уровне наблюдения существует три промежуточных этапа для консолидации и анализа всех отслеживаемых рисков. Контактные лица, отвечающие за управление рисками, консолидируют риски и доводят до сведения координаторов по вопросам управления рисками, которые проводят портфельный анализ рисков и занимаются рисками, консолидированными до общеорганизационного уровня. И наконец, имеется исполнительный управленческий совет, отвечающий за агрегирование рисков на общеорганизационном уровне и за предоставление информации и аналитических наработок Исполнительному управленческому совету (ИУС). Процесс консолидации на более высоком уровне происходит только в тех случаях, когда соответствующее подразделение, обнаружившее риск, не имеет возможности и делегированных полномочий для принятия решений в отношении реагирования на риск (меры смягчения).

Секретариат **Организации Объединенных Наций** назначил координатора, отвечающего за разработку концептуального документа, методологии и соответствующего руководства по ОУР. В настоящее время в двух департаментах Секретариата проводится две пилотные оценки ОУР, а уроки, извлеченные из этих пилотных оценок, будут использованы в докладе Генерального секретаря о подотчетности.

Компонент внутреннего контроля: контрольная деятельность

93. Этим компонентом охватываются все меры политики и установленные процедуры для управления рисками и достижения целей организации. Они помогают обеспечивать выполнение указаний руководства и принятие необходимых мер для управления рисками в интересах достижения целей организации. Контрольная деятельность включает в себя процедуры одобрения, разрешения и согласования, обзор оперативной деятельности, обеспечение сохранности активов и разделение обязанностей. В контексте подотчетности это включает в себя системы и механизмы, позволяющие организации эффективно контролировать обеспечение контрольной среды для подотчетности. Главный риск, рассматриваемый здесь, заключается в неподотчетности в действиях или недостаточной подотчетности в поведении.

94. Раздел, посвященный контрольной деятельности, содержит три контрольных параметра, касающихся порядка подчиненности и делегирования полномочий, финансовых положений и правил и механизмов борьбы с мошенничеством, а также внутренней сертификации результатов работы подразделений всеми руководителями на предмет осуществления внутреннего контроля.

Контрольный параметр 10: порядок подотчетности и делегирование полномочий являются согласованными, четкими, последовательными и интегрированными в существующие системы планирования общеорганизационных ресурсов (ПОР)

Инструменты:

- a) четкое определение делегирования полномочий
- b) соответствие между уровнем руководства и делегированием полномочий и наличие четкой системы отчетности
- c) интеграция делегирования полномочий в существующие системы ПОР

95. Эта контрольная деятельность строится на ключевой концепции делегирования полномочий. Во избежание микроменеджмента делегирование полномочий должно быть четко прописано во всех организациях. Для реального делегирования полномочий требуется эффективное рассредоточение полномочий на принятие решений, а не просто децентрализация административных обязанностей. ОИГ уже настаивала на этом в своем докладе "Делегирование полномочий и подотчетность (часть II): серия докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2004/7)⁷⁶. Предпосылками четкого делегирования полномочий являются четкие положения, описывающие, кто за что отвечает и какие пороговые уровни существуют для того, чтобы при принятии решения доходить до вершины иерархической цепочки. В положениях, правилах и решениях о делегировании полномочий должно четко указываться, кто является подотчетным на каждом этапе деятельности организации.

96. Что касается делегирования полномочий, то в ходе бесед было установлено, что многие собеседники Инспектора усматривают несоответствие между полномочиями и обязанностями. Это будет происходить в тех случаях, когда сотрудник имеет множество обязанностей или функций, но не имеет достаточных делегированных полномочий для принятия решений. В этом случае процесс принятия решений значительно замедляется, поскольку сотрудник вынужден передавать вопрос для принятия решений по нему в вышестоящие инстанции, порой через многочисленные управленческие звенья. Зачастую это приводит к разочарованию и утрате заинтересованности. Но может происходить и наоборот, когда в некоторых случаях руководители обходят рамки предоставленных им полномочий на принятие решения для ускорения некоторых процессов. По мнению Инспектора, подобное поведение является симптомом плохо продуманной политики в области делегирования полномочий. **Ни одно полномочие не должно возлагаться на сотрудника без соответствующей ответственности и подотчетности.**

97. Еще один вопрос, поднимавшийся большинством участвующих организаций, сводился к тому, что многие сотрудники не имеют должной подготовки для понимания того, как, когда и где испрашивать разрешение на выполнение тех или иных обязанностей. В большинстве случаев речь идет о более молодых сотрудниках категории специалистов (например, о сотрудниках С-2 или С-3 с правом подписи), которые порой боятся внезапно получаемого ими объема полномочий. Некоторые из тех, с кем были проведены беседы, считали также, что руководство недостаточно поддерживает этих молодых специалистов

⁷⁶ См. документ JIU/REP/2004/7, стр. 2, пункт 8.

в случае оспаривания их решения и что нынешняя культура подотчетности, основанная на соблюдении требований, парализующе воздействует на сотрудников, которые боятся принять в конечном счете неправильное решение.

98. Для Организации Объединенных Наций делегирование полномочий составляет основу подотчетности, и часть каждого аудита, проводимого УСВН, посвящена проверке и оценке должного делегирования полномочий. Кроме того, УСВН выявило возросшую потребность в более последовательной и систематической оценке и контроле делегирования полномочий.

99. В ходе бесед представители двух департаментов в Секретариате Организации Объединенных Наций решительно поддержали необходимость сбалансированного подхода к делегированию полномочий. Они привели Инспектору много примеров того, когда система подчиненности не увязана с делегированием полномочий и вызывает множество проблем в плане выполнения договоров старших руководителей. Этот пример ясно показывает, что все элементы системы подотчетности взаимосвязаны и должны быть адаптированы друг к другу.

100. ПАОЗ учредила рабочую группу для определения четкой системы делегирования полномочий на основе внутреннего меморандума, в котором будет уточнена роль представителей, контролирующих более 70% финансовых средств. Проект матрицы, представленный ПАОЗ, представляет собой отличный шаг вперед, поскольку в нем прямо упоминается повышение подотчетности в качестве фундаментального принципа ("иерархическая система подотчетности") и устанавливаются "стандартизированные определения, роли и обязанности, которые все время должны применяться последовательно в соответствии с одобренной политикой"⁷⁷. Кроме того, в этом проекте упоминаются полномочия и обязанности – два подэлемента подотчетности. Возможно, определение обязанностей носит слишком общий характер: но эта работа еще не завершена и здесь необходимо внести дальнейшие уточнения.

101. Колоссальная организационная сложность большинства организаций системы Организации Объединенных Наций, их необходимая переориентация на более децентрализованную структуру-матрицу и комбинирование подотчетности с межучрежденческими программами или проектами усложняет делегирование полномочий. Тем не менее применительно к подотчетности **необходимо подчеркнуть, что четко определенная иерархия полномочий через механизм последовательного делегирования полномочий является залогом подотчетности руководителей и сотрудников.** В противном случае подотчетность размывается и в конечном счете полностью сводится на нет, что в свою очередь негативно воздействует на мотивацию персонала. В идеале делегирование полномочий должно быть увязано непосредственно с системой подчиненности.

Передовая практика

ВОЗ в полном объеме интегрировал свои механизмы делегирования полномочий в свою систему ПОР даже до уровня многочисленных вторичных делегированных полномочий. Это обеспечивает очень жесткий контроль не только за каждым шагом в области закупок и инвестиций, но и за каждым шагом в управлении проектами, в том числе за решениями в области людских ресурсов.

⁷⁷ Проект матрицы делегирования полномочий для представителей ПАОЗ, представленный Инспектору.

В приводимом ниже контрольном параметре внимание заостряется на финансовых аспектах, таких как коррупция и борьба с мошенничеством.

Контрольный параметр II: Финансовые положения и правила (ФПП) в организациях системы Организации Объединенных Наций должны предусматривать политику борьбы с мошенничеством и финансовыми нарушениями и должны осуществляться на практике.

Инструменты:

- a) ФПП
- b) Заявления о конфликтах интересов
- c) Раскрытие финансовой информации
- d) Политика борьбы с мошенничеством

102. Политика борьбы с мошенничеством и конфликтами интересов уже упоминалась в разделе, касающемся контрольной среды. Меры контрольной деятельности, подразумевающие осуществление вышеупомянутой политики, включают в себя заявления о конфликте интересов и декларации, раскрывающие финансовую информацию (ДФИ), а также в более широком смысле соблюдение ФПП.

103. Хотя многие организации, участвующие в ОИГ, не утвердили политику борьбы с мошенничеством, все они признали, что они имеют по крайней мере некоторые компоненты такой политики. Должностные лица Организации Объединенных Наций заявили, что борьба с мошенничеством ведется на основе бюллетеней Генерального секретаря, охватывающих различные аспекты политики борьбы с мошенничеством, главным образом на основе документа ST/SGB/2005/19 о раскрытии финансовой информации и декларировании интересов, которым охватываются все сотрудники с уровня Д-1 и выше, а также сотрудники, несущие финансовую ответственность.

104. Как было установлено в докладе ОИГ по вопросам этики⁷⁸, когда в организации имеется бюро по этике, оно зачастую непосредственно занимается ДФИ. Так, например, обстоит дело в Организации Объединенных Наций, ПРООН и ВПП. Это было признано оптимальной практикой, поскольку бюро по этике должно быть не только неформальным механизмом для реагирования на случаи мошенничества и на другие вопросы нарушений в управлении, но и инициативным звеном, в полной мере интегрированным в повседневную работу организации. Оно должно иметь возможность не только разрабатывать политику, но и обеспечивать ее осуществление.

105. Некоторые собеседники Инспектора признались в том, что, хотя большинство сотрудников, которые обязаны делать это, должным образом заполняют декларации, раскрывающие финансовую информацию и/или конфликты интересов, эти декларации почти никак не проверяются ни на одном этапе. Иными словами, у организации отсутствуют надежные средства для фактического выявления априори какого-либо конфликта интересов. В некоторых организациях заявления о конфликте интересов и ДФИ поднимаются и анализируются только при проведении расследования, когда они порой используются в качестве подтверждающих доказательств мошенничества.

⁷⁸ Этика в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2010/3).

106. Инспектор в полной мере отдает себе отчет в том, что ДФИ и заявления о конфликте интересов не могут полностью предотвратить мошенничество, поскольку составление декларации в том случае, если она в полной мере не проверяется, зависит от честности ее автора. Декларации, раскрывающие финансовую информацию и конфликты интересов, следует рассматривать в качестве меры смягчения риска для организации и повышения риска привлечения к ответственности для сотрудников, пытающихся совершить мошеннические действия.

107. Инспектор предлагает участвующим в ОИГ организациям, которые пока не ввели в действие политику в отношении раскрытия финансовой информации и конфликтов интересов или ввели ее лишь частично, как можно скорее сделать это.

108. В некоторых организациях существуют колоссальные расхождения между руководством и сотрудниками во взглядах на расследования случаев мошенничества и коррупции. При расследовании некоторых дел даже раскрывались целые сети схем вымогательства, нити которых вели к уровням должностей, подразумевающим политические назначения, и которые применялись при соучастии представителей некоторых государств-членов. Если руководители, за некоторыми заметными исключениями, неизменно сводили к минимуму последствия таких случаев и указывали на то, что расследования проводятся согласно соответствующим стандартам, то представители персонала упоминали, что в случае некоторых серьезных дел некоторые исполнительные главы не давали хода отчетам о расследованиях или что сотрудникам, просигнализировавшим о нарушениях, серьезно угрожали непродлением контракта или иными формами косвенных ("мягких") репрессий. Исполнительным главам необходимо всегда находить золотую середину между защитой репутации организации и привлечением к полной ответственности за свои действия сотрудников, виновных в нарушениях. В тех случаях, когда вскрываются уголовные действия, подотчетность неизменно должна быть руководящим принципом.

109. Это подтверждается тем, что собеседники Инспектора присвоили низкий рейтинг культуре подотчетности в сопоставлении с системами подотчетности. Иными словами, многие сотрудники считают, что система подотчетности или ее компоненты действительно существуют, но что их применение, проявляющееся в культуре подотчетности, является неэффективным.

Контрольный параметр 12: Руководители демонстрируют соблюдение мер внутреннего контроля в рамках делегирования полномочий.

Инструмент: представительское/гарантийное/аттестационное письмо/форма, ежегодно представляемое(ая) исполнительному главе

110. До сведения ОИГ было доведено, что ЕК, МОТ, ОЭСР, Организация Объединенных Наций, ЮНЕСКО и ВПП включают в свои системы внутреннего контроля очень эффективный компонент, позволяющий повысить уровень подотчетности руководителей. Одним из главных опорных элементов подотчетности в ОЭСР и ВПП является подтверждающее письмо. В Организации Объединенных Наций в рамках договоров старших руководителей, которые ежегодно подписываются с Генеральным секретарем, каждый старший руководитель обязуется выполнять делегированные ему полномочия в соответствии с положениями, правилами и другими соответствующими принципами и руководящими указаниями, включая соответствующий контроль за действиями сотрудников, работающих под его/ее руководством и в свою очередь получающих в порядке делегирования часть таких полномочий. С внедрением системы общеорганиза-

ционного управления рисками Секретариат намеревается повысить гарантии посредством установления в рамках договоров старших руководителей с Генеральным секретарем требования о том, чтобы каждый старший руководитель ежегодно через сертификационный отчет подтверждал факт обеспечения и поддержания эффективных условий для внутреннего контроля на основе процесса оценки рисков. УСВН сообщило Инспектору о том, что, по его мнению, в настоящем докладе ОИГ придается слишком большой вес договору с Генеральным секретарем вследствие представления его в качестве письма об обязательствах руководства.

111. Получив соответствующую информацию, Инспектор выражает согласие с мнениями ОЭСР, Организации Объединенных Наций и ВПП о том, что подтверждающие письма являются очень эффективным инструментом обеспечения подотчетности вниз по управленческой вертикали. При этой системе руководители должны демонстрировать, что они соблюдают каждое применимое положение и правило. Затем в рамках внутреннего аудита можно проверить, на каких условиях были подписаны эти письма и насколько существенными в реальности являются меры контроля, предусмотренные руководителями. ОЭСР идет даже дальше, пытаясь установить ответственность за управление рисками в представительских письмах. Инспектор считает это подтверждающее письмо действенным инструментом, позволяющим организациям обеспечивать подотчетность отдельного человека за действия, совершаемые в рамках делегированных полномочий.

112. В настоящем докладе признается, что подтверждающее письмо является инструментом повышения уровня подотчетности руководителей, в значительной мере основанным на соблюдении установленных требований. Как заявлялось выше, подотчетность должна обеспечиваться с помощью механизмов, строящихся на соблюдении требований, в сочетании с мерами стимулирования и поощрения; при этом соблюдение установленных требований является минимальным стандартом, который должен соблюдать каждый руководитель. В Организации Объединенных Наций договоры старших руководителей (уровни заместителя Генерального секретаря (ЗГС) и помощника Генерального секретаря (ПГС)) уже отражают эти усилия. Данный элемент подотчетности следует считать одним из контрольных параметров функционирующей системы подотчетности. Он имеет то достоинство, что является прозрачным, четко структурированным и проверяемым в ходе внутреннего и внешнего аудита. Он может быть также увязан с договорами руководителей и со служебной аттестацией.

Компонент внутреннего контроля: информационно-коммуникационная деятельность

113. Для обеспечения подотчетности организаций они должны иметь систему для документального оформления и подготовки докладов, отражающих информацию об операциях, финансовых и нефинансовых вопросах и соблюдении требований. В последние годы эти механизмы обретают форму систем ПОР. Однако система распространения документации и информации не ограничивается системой ПОР. Должна обеспечиваться прозрачность информации, генерируемой как внутри, так и за пределами организации.

Контрольный параметр 13: Сотрудники на всех уровнях имеют доступ к соответствующей достоверной информации, которая является опорой для принятия решений в соответствии с их делегированными полномочиями, и организация имеет внутреннюю и внешнюю коммуникационную систему.

Инструменты:

- a) Наличие системы ПОР или аналогичной системы для сбора и документального оформления соответствующей информации
- b) Полномасштабное использование внутренних коммуникационных каналов
- c) Наличие политики в области раскрытия информации

114. Организации системы Организации Объединенных Наций находятся на различных этапах внедрения ПОР. Применение ПОР не является унифицированным в некоторых организациях, где ПОР охватывает только штаб-квартиру и тем самым организации продолжают применять фрагментированный подход к составлению всеобъемлющих докладов по организации в целом. Инспектор признает, что ПОР – это дорогостоящий инструмент и что он не подходит всем организациям, особенно мелким организациям, которые не могут оправдать такие значительные инвестиции. В случае внедрения системы для сбора и документального оформления информации, на основе которой представляются достоверные доклады для персонала и руководящих органов, это должно считаться достаточным.

115. Тем не менее наличие ПОР или других аналогичных систем не является достаточным для обеспечения широкого и последовательного распространения информации. Исполнительным главам важно обеспечить четкие каналы связи с сотрудниками на всех уровнях для доведения до их сведения новых изменений в процедурах, процессах и информации, которые могут сказаться на способности сотрудников исполнять их обязанности. К сожалению, некоторые исполнительные главы не проводят регулярных встреч с сотрудниками. Хотя исполнительные главы встречаются с группой руководителей старшего звена, некоторые из них редко проводят встречи со всеми сотрудниками в формате общего собрания или с помощью видеоконференций с сотрудниками на местах. Многие представители совета персонала заявили также, что они несколько лет не встречались с исполнительными главами. Наличие видимого присутствия исполнительного главы и его связь с сотрудниками являются неотъемлемой частью культуры организации. Исполнительным главам нужно прилагать больше усилий, чтобы выделять время для встреч с сотрудниками своих организаций.

116. Связь с внешними сторонами не ограничивается представлением ежегодных докладов руководящим органам; Инспектор шире подходит к этому вопросу и считает, что внешняя коммуникационная деятельность должна быть ориентирована на все заинтересованные стороны, включая государства-члены, бенефициаров, широкую общественность и СМИ. Для обеспечения прозрачности связей с общественностью, от имени которой организации системы Организации Объединенных Наций распоряжаются ресурсами, исполнительный глава должен обеспечить разработку политики раскрытия информации. Политика в области раскрытия информации должна предусматривать⁷⁹:

⁷⁹ См. Global Accountability Report, Transparency, Chapter 6.1 p. 22–23.

- подробный перечень типов документов организации, которые должны носить открытый характер, и узкий набор условий для нераскрытия информации, в частности данных и информации о бенефициарах;
- процедуры запрашивания документов внешними сторонами, сроки для рассмотрения этих просьб и порядок обжалования отказов в удовлетворении такой просьбы.

117. В МОТ, ПРООН, ЮНЕП, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ВПП действует политика в области раскрытия информации, содержащая вышеупомянутые элементы. Инспектор хотел бы предложить этим организациям повысить уровень прозрачности посредством опубликования перечня отклоненных запросов и оснований для их отклонения или как минимум, как это в настоящее время делается в ПРООН, ввести в действие политику и процедуру обработки апелляций на решения об отказе в раскрытии информации.

Выполнение нижеследующей рекомендации повысит прозрачность и улучшит распространение передового опыта.

Рекомендация 6

Исполнительным главам следует, в том случае если они еще не сделали этого, в безотлагательном порядке разработать и ввести в действие политику раскрытия информации для повышения уровня прозрачности и подотчетности в их соответствующих организациях и соответствующим образом отчитаться перед руководящими органами.

Компонент внутреннего контроля: мониторинг

118. Завершающим звеном цикла внутреннего контроля является компонент мониторинга. Организации должны быть привержены мониторингу остальных четырех компонентов системы их внутреннего контроля и оценивать качество деятельности и соблюдение установленных требований. Деятельность в области мониторинга включает в себя внутренний аудит, инспекции и служебную аттестацию сотрудников на всех уровнях, круговую оценку служебной деятельности, такие инструменты, как оценочные листы и договоры руководителей старшего уровня.

Контрольный параметр 14: Служебная деятельность исполнительных глав, старших руководителей и сотрудников контролируется, и в случае необходимости принимаются коррекционные меры.

Инструменты:

- а) Служебная аттестация сотрудников всех уровней, включая круговую оценку служебной деятельности
- б) Инструменты в виде договоров старших руководителей или оценочных листов
- в) Коррекционные меры в случае недоработок

119. Подотчетность сотрудников в вопросах достижения определенных результатов и определенного поведения/профессиональных качеств обеспечивается с помощью личного плана работы. Все организации имеют механизм служебной аттестации сотрудников. Некоторые организации в своих требованиях к служебной аттестации проводят различие между штатными сотрудниками и

временными или проектными сотрудниками. Инспектор установил, что в отношении второй категории во многих случаях руководители проводят служебные аттестации в добровольном порядке. Большинство организаций не требуют проведения периодической оценки работы консультантов, опираясь вместо этого на оценки по завершении проекта/задания. Большинство систем служебной аттестации предусматривают план работы с целями и задачами/результатами, описанием профессиональных качеств, которые сотрудник хотел бы развить или которые от него требуются, среднесрочный обзор с начальником и конечную оценку по завершении цикла.

120. Лишь небольшая группа организаций проинформировала Инспектора о том, что в рамках механизма служебной аттестации они используют инструмент круговой оценки служебной деятельности⁸⁰, который позволяет подчиненным оценивать управленческие качества своего начальника. Организация Объединенных Наций в экспериментальном порядке использует новый инструмент оценки, на основе которого начальник, имеющий как минимум трех подчиненных, может обратиться к ним с просьбой оценить его/ее управленческие качества и который предусматривает также систему добровольной взаимной оценки коллег. ФАО, УВКБ, БАПОР и ВПП также используют круговые оценки служебной деятельности в качестве инструмента, позволяющего руководителям получить отзывы об их сильных и слабых сторонах в качестве начальников. **Инспектор полагает, что в организациях, где отсутствует требование о круговой оценке служебной деятельности, старшим руководителям следует в добровольном порядке выступить с инициативой об оценке их деятельности не только их руководителями, но и коллегами и подчиненными.**

121. Практически повсеместно в организациях служебные аттестации не используются эффективно, и представители персонала высказывают на этот счет серьезное разочарование. Некоторые собеседники Инспектора поставили под сомнение использование служебных аттестаций в качестве инструмента как развития потенциала, так и "подотчетности". Было отмечено, что сотрудники обеспокоены перспективами перечисления их потребностей в развитии, поскольку это может быть расценено, как свидетельство недостаточного потенциала и может быть использовано против них. Другие упоминали о том, что руководители не проводят полную служебную аттестацию сотрудников, отмечали низкое качество описательной части служебных аттестаций, а также то, что мобильность сотрудников сказывается на справедливой оценке их работы. Руководители некоторых организаций сообщили, что многие руководители не осмеливаются давать оценки, отражающие действительный рейтинг работы, опасаясь того, что сотрудники оспорят эту оценку, что может привести к длительным разбирательствам в трибунале. Должностные лица одной организации отметили, что система Организации Объединенных Наций основывается на культуре консенсуса, в соответствии с которой решения принимаются в комитетах и группах, и что это ослабляет моральный дух сотрудников и готовность строить свою работу на уровне индивидуальной ответственности и подотчетности. Если культура консенсуса и опасения по поводу обжалования оценок в трибуналах мешает руководителям реально оценивать работу сотрудников, это затрудняет освобождение от обязанностей тех сотрудников, которые работают неудовлетворительно. Некоторые руководители пояснили также, что в настоящее время отсутствуют какие-либо меры, которые могут быть приняты против неудовле-

⁸⁰ Инспектор понимает, что круговые оценки могут проводиться в рамках учебной программы по повышению квалификации руководителей. Здесь имеется в виду другое.

творительно работающих сотрудников. Если сотрудники имеют низкие рейтинги, руководители должны либо увольнять их (что представляется затруднительным), либо мириться с их дальнейшей работой. **Область служебных аттестаций является одним из наиболее слабых звеньев, которые были выявлены Инспектором в архитектуре подотчетности.**

122. ЮНФПА и УВКБ являют собой хорошие примеры организаций, пытающихся преодолеть это препятствие. ЮНФПА ввел в действие политику увольнений неудовлетворительно работающих сотрудников. В рамках этой хорошей инициативы для организации предусматривается возможность уволить сотрудника после трех лет подряд недостаточно качественной работы или после двух лет неудовлетворительной работы. ЮНФПА начал вводить в действие эту политику три года назад и проинформировал Инспектора о том, что теперь приближается конец третьего года, когда соответствующие сотрудники "смогут быть уволены". Он сообщил Инспектору, что к настоящему времени уволил одного сотрудника и что в данный момент дело рассматривается в трибунале.

123. **УВКБ использует передовую практику в области служебных аттестаций и реагирования на неудовлетворительную работу. В качестве первого шага Группа по организации служебной деятельности, которая осуществляет надзор за служебными аттестациями, отслеживает не только соблюдение требований к процессу аттестации, но и стандарты, и качество отчетов о служебных аттестациях. Она уполномочена возвращать отчеты о служебных аттестациях тем начальникам, которые не соблюдают ожидаемых стандартов. Аттестации активно используются в качестве инструмента для назначений, возобновления контрактов и продвижения по службе. Когда плохо или неудовлетворительно работающие сотрудники не улучшают показатели своей работы, директор отдела людских ресурсов уполномочен применять административные меры как следствие их неудовлетворительной работы. Соответствующими административными мерами являются: отказ в повышении оклада в пределах класса должности (повышение ступени), перевод на более подходящую должность и расторжение контракта в связи с неудовлетворительной работой.**

124. Что касается оценки работы исполнительных глав, то ни одна из организаций пока не создала какого-либо механизма служебной аттестации⁸¹. Исполнительные главы подотчетны директивным и/или руководящим органам. Было заявлено, что в случае разочарования их работой информация об этом будет передана через эти органы. Организация Объединенных Наций применяет передовую практику в деле оценки работы старших руководителей. Генеральный секретарь Пан Ги Мун⁸² в ходе церемонии подписания договоров со старшими руководителями в 2011 году заявил: "Подотчетность должна быть для всех второй натурой. Ее нечего бояться, она не является чем-то, что должно рассматриваться исключительно с точки зрения соблюдения требований, как что-то, что мы обязаны делать. В своем лучшем проявлении подотчетность – это концепция, которая в состоянии помочь нам поддерживать высочайшие стандарты, к которым мы стремимся ежедневно". Генеральный секретарь подписывает ежегодные "договоры" со старшими руководителями (руководителями департаментов и управлений, главами миссий по поддержанию мира и специальными представителями Генерального секретаря), которые излагают в них свои

⁸¹ См. также "Отбор и условия службы исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2009/8, глава 3, раздел D).

⁸² Выступление на церемонии подписания договоров со старшими руководителями в 2011 году.

цели и ожидаемые результаты. В этих договорах устанавливаются конкретные программные цели и задачи руководителей, включая оценочные листы по людским ресурсам. По каждому руководителю в договоре предусматриваются ключевые цели, связанные с конкретным мандатом каждого департамента, и обеспечивается их увязка с целями в бюджетных документах. Совет по оценке работы руководителей ежегодно рассматривает эти договоры и докладывает Генеральному секретарю о результатах деятельности руководителей. Руководителям направляется письмо с изложением их достижений и недостатков, а затем каждый руководитель готовит план действий для принятия любых требуемых коррекционных мер. Этот механизм помогает также в обмене знаниями в рамках организации, поскольку позволяет делиться с другими руководителями инновационными и креативными идеями. **Это является передовой практикой в системе Организации Объединенных Наций. Чтобы поднять планку еще выше, Инспектор предлагает Совету по оценке работы руководителей уточнить, какие действия могут быть предприняты в отношении руководителей, продолжающих работать недостаточно удовлетворительно (как и в случае с отдельными сотрудниками) в сопоставлении с заявленными ими задачами.**

Контрольный параметр 15: Рекомендации надзорных органов/внутреннего аудита и оценок отслеживаются, выполняются, а в случае невыполнения должно даваться четкое обоснование.

Инструменты:

- a) Политика в области раскрытия информации
- b) Отчетность по рекомендациям внешних и внутренних надзорных органов
- c) Отслеживание рекомендаций внутреннего и внешнего аудита, надзорных органов и внутренних, независимых оценок и самооценок

125. В организациях системы Организации Объединенных Наций механизмы внутреннего надзора обычно играют ведущую роль в мониторинге соблюдения установленных требований, эффективности процессов и операций и результативности работы конкретных подразделений/департаментов и программ. В докладе ОИГ 2010 года "Функция аудита в системе Организации Объединенных Наций"⁸³ были выявлены

основные проблемы/трудности, с которыми сталкиваются руководители служб **внутреннего аудита (ревизии) надзора** с точки зрения: последующей деятельности и выполнения рекомендаций по результатам аудиторских проверок; ресурсов; аудита в рамках инициативы "Единая Организация Объединенных Наций"; координации действий с другими надзорными органами; и независимости. Дополнительные трудности связаны с полномочиями, централизацией/децентрализацией, структурой, планированием, отчетностью и оценкой качества внутренней аудиторской деятельности, а также с результативностью работы и компетентностью внутренних аудиторов. Другие проблемы сопряжены с отсутствием подотчетности и санкций в отношении тех, кто несет ответственность за невыполнение рекомендаций аудита⁸⁴.

⁸³ Функция аудита в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2010/5).

⁸⁴ Там же, резюме.

126. Исходя из выводов, сделанных в докладе ОИГ, посвященном функции аудита, аналогичные вызовы были выявлены, в частности, в области принятия последующих мер и выполнения рекомендаций по итогам аудита. В ходе обзора у организаций была запрошена информация о том, имеют ли они механизм последующих действий для отслеживания хода выполнения рекомендаций или того, почему рекомендация не была одобрена/принята, а также, в качестве дополнительного шага, поручено ли выполнение рекомендаций конкретным людям, которые были бы подотчетны в вопросах хода осуществления конкретной рекомендации. ИКАО, МОТ, МСЭ, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНОПС и ВПП сообщили, что они создали механизм, увязывающий выводы надзорных органов со служебной деятельностью на индивидуальном уровне. Старшие руководители Организации Объединенных Наций указали на то, что они разрабатывают такое предложение в следующем докладе Генерального секретаря о подотчетности, который будет представлен на следующей сессии Генеральной Ассамблеи. Инспектор был проинформирован о различных механизмах и системах и ниже приводит два примера передовой практики.

Передовая практика

Организация Объединенных Наций: Хотя Секретариат проинформировал Инспектора о том, что он разрабатывает предложение к шестьдесят седьмой сессии, Инспектор считает, что договоры старших руководителей уже содержат элементы, увязывающие рекомендации надзорных органов со служебной деятельностью на индивидуальном уровне/уровне старших руководителей. В нынешние договоры включается цель выполнения рекомендаций, принятых руководством, с установлением контрольных показателей для оценки критериев успеха. При этом задачи выполнения рекомендаций передаются с уровня старших руководителей на уровень руководителей среднего звена, а затем на уровень отдельных сотрудников, с тем чтобы они могли нести ответственность и быть подотчетными за их выполнение.

ВПП: С 2010 года подразделение, отвечающее за анализ всех докладов надзорных органов и рекомендаций, направляет всем руководителям информацию о невыполненных рекомендациях, статистические данные о ходе их выполнения и напоминания. Руководители среднего звена в этом случае могут учитывать рекомендации и поручать их выполнение конкретным руководителям и при оценке результатов их служебной деятельности принимать во внимание ход выполнения рекомендаций. Это позволило сформировать развитую культуру контроля за выполнением рекомендаций внутреннего аудита. В 2010 году были выполнены 53% рекомендаций аудита по вопросам, сопряженным со средним уровнем риска, и 90% рекомендаций, сопряженных с высоким уровнем риска, а также были разработаны подробные планы действий для контроля за выполнением рекомендаций по вопросам, сопряженным с высоким уровнем риска.

С. Компонент подотчетности: механизмы рассмотрения жалоб и реагирования на них

Диаграмма 5



127. Одним из важнейших аспектов подотчетности является обеспечение возможности сотрудникам и заинтересованным сторонам добиваться мер реагирования на жалобы и претензии о причинении возможного ущерба и получать информацию об этом. Это представляет собой механизм, с помощью которого заинтересованные стороны могут добиваться подотчетности организации, направляя запросы по поводу решений, действий или мер политики, и добиваются соответствующего реагирования на свои жалобы. Для сведения к минимуму необходимости использования механизмов рассмотрения жалоб следует использовать процессы обеспечения прозрачности, внутреннего контроля и оценок. Механизмы рассмотрения жалоб и реагирования на них следует рассматривать в качестве крайней меры для обеспечения подотчетности организации заинтересованными сторонами и для осознания организациями проблемы, требующей реагирования. В системе подотчетности это представляет собой компонент реакции на совершенные действия.

128. В плане подотчетности основными заинтересованными сторонами, которые вынуждены подавать жалобы, являются сотрудники организации. Доступ к независимым формальным и неформальным процедурам обжалования внутри организации является, в частности, залогом строгой подотчетности. Если сотрудники будут считать, что процедуры подачи жалоб являются неэффективными или недостаточно независимыми, они не будут использовать их и не будут сигнализировать о нарушениях, опасаясь репрессий.

129. В некоторых организациях к категории заинтересованных сторон относятся также бенефициары, пользующиеся услугами организаций. **Были выявлены некоторые отличные примеры очень хорошо структурированных ме-**

ханизмов рассмотрения жалоб бенефициаров, которые описываются в настоящем разделе.

130. Эффективные механизмы рассмотрения жалоб и реагирования на них должны представлять собой двухъярусную систему.

а) Первый ярус является неформальным. При этом часто используются механизмы посредничества или институт омбудсмена. Это имеет очень важное значение в привязке к системе подотчетности, поскольку позволяет в упреждающем порядке содействовать урегулированию конфликтов или ситуаций, связанных с недопониманием, возникающим в отношениях между сотрудниками и руководителями. Это может содействовать формированию культуры диалога и предотвращению возникновения потенциальных проблем, дискредитирующих организацию. Этот первый ярус системы помимо урегулирования конфликтов в значительной степени способствует их предотвращению.

б) Второй ярус строится на должной процедуре, доступе к юридическому представительству, к трибуналу, справедливому судебному процессу, процедурам обжалования и, в более общем плане, к системе внутреннего правосудия организации. Речь идет также о системе внутренних положений и правил организации (циркуляры, бюллетени, управленческие меморандумы и т.д.), в которых в более или менее структурированном виде описываются процедуры, применимые к этой форме механизма реагирования.

Контрольный параметр 16: Сотрудники имеют доступ к неформальным механизмам рассмотрения жалоб.

Инструменты:

- а) Процедуры неформального обжалования/опровержения определены в директивном документе или руководстве
- б) Создан институт посредника или омбудсмена

131. Что касается неформальных процедур представления жалоб, то группа ОИГ обнаружила значительное разнообразие в их применении в системе Организации Объединенных Наций. Некоторые из тех, с кем были проведены беседы, весьма прохладно отнеслись к идее создания неформальных механизмов представления жалоб, поскольку, по их мнению, это могло бы привести к увеличению числа мелких дел, которыми нужно было бы заниматься. Они подчеркнули также, что услуги омбудсменов и посредничества имеют значительную культурную специфику (в основном имеющую отношение к англосаксонской системе), и поэтому в определенных местах службы они были бы неприменимы. Кроме того, во времена бюджетных ограничений некоторым организациям крайне сложно планировать создание механизмов омбудсмена или посредничества.

132. Некоторые представители персонала также выразили серьезные сомнения в целесообразности создания таких механизмов. С их точки зрения это ослабило бы позиции сотрудников, которым в этом случае пришлось бы преодолевать два разных барьера для возбуждения их дела против организации. Они опасаются, что неформальные механизмы превратились бы для руководства в своеобразный заслон, препятствующий доведению сотрудниками своих жалоб до формального уровня.

133. Приведенные выше факты никто не отрицает, однако хорошо функционирующая структура омбудсмена или посредничества внутри организации помогла бы в урегулировании некоторых мелких проблем в отношениях между пер-

соналом и руководством. Разумеется, кандидатуры на должность омбудсмана должны проходить очень строгую процедуру отбора, и это лицо должно подавать пример с точки зрения личной добросовестности и независимости. Двумя примерами, заслуживающими упоминания в настоящем докладе, являются ВПП и Всемирный банк, поскольку обе организации создали механизмы омбудсмана и посредничества.

134. Всемирный банк пошел еще дальше, создав специальный институт "Омбудсмана-советника по контролю за соблюдением уставных требований" (ОСС) в целях оперативного и эффективного реагирования на жалобы бенефициаров. Он отчитывается непосредственно перед Президентом и Советом Группы Всемирного банка. Годовой доклад за 2010 год⁸⁵ является весьма полным, и в нем раскрывается информация по каждому делу, связанному с жалобами бенефициаров, поданными ОСС на протяжении года, и информация о состоянии ее рассмотрения (оценено, урегулировано, рассматривается или передано в отдел разбора жалоб). **Эта практика являет собой прекрасный пример принципа прозрачности, и она способствует формированию более сильного чувства подотчетности перед бенефициарами.**

135. В Организации Объединенных Наций системы омбудсмана и посредников уже созданы. По всему миру по линии региональных представительств сотрудники Организации Объединенных Наций могут пользоваться услугами омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников⁸⁶. Вместе с тем в некоторых регионах сотрудникам для этого приходилось бы совершать поездки или получать консультацию у омбудсмана по телефону или с помощью электронной почты, что является неприемлемым, когда речь идет о конфиденциальной и/или личной информации. Как указывается в докладе Генерального секретаря "Деятельность Канцелярии омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников" (A/65/303)⁸⁷ и в заключительной части этого документа "Укрепление доверия и репутации на основе достижения успехов", "вероятность того, что сотрудники будут спокойно и откровенно поднимать острые, потенциально серьезные вопросы возрастает тогда, когда они вступают в личный контакт с конкретным человеком, а не слышат лишь голос на другом конце телефонной линии или, что еще хуже, видят лишь имя и фамилию под сообщением, присланным по электронной почте... Доверие к Канцелярии можно было бы укреплять, демонстрируя именно такой уровень приверженности делу отстаивания интересов сотрудников и помогая урегулировать проблемы в трудовых коллективах".

136. В свете недавно вышедшего документа "Доклад Канцелярии омбудсмана по фондам и программам Организации Объединенных Наций" сотрудники и руководители участвующих фондов и программ (ПРООН и соответствующие фонды – ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ЮНОПС) поощряются к вступлению в контакт с этой канцелярией, поскольку они могут внести ценный вклад в процессы управления преобразованиями. Согласно этому же докладу, весьма прискорбно, что Омбудсмен продолжает "получать от посетителей из различных организаций информацию о том, что некоторые весьма высокопоставленные представители руководства продолжают отговаривать сотрудников от поддержания кон-

⁸⁵ "The CAO at 10 – Annual Report FY 2010 and review FY 2000-10", World Bank Group.

⁸⁶ <http://www.un.org/en/ombudsman/contact.shtml>.

⁸⁷ <http://undocs.org/A/65/303>.

тактов с Омбудсменом и даже грозят применить наказания, если они будут делать это"⁸⁸.

137. Как представляется, такие прямые или косвенные репрессии применяются не только по отношению к людям, сигнализирующим о нарушениях, как упоминалось ранее в настоящем докладе, но и в случае некоторых мелких дел, связанных с плохими взаимоотношениями между сотрудниками и руководителями. Инспектору был приведен один пример, когда сотрудники даже использовали фальшивые личные данные, чтобы связаться с омбудсменом, поскольку они опасались репрессий. **По мнению Инспектора, это является примером путаницы в вопросах роли омбудсмана и бюро по вопросам этики. Именно это бюро должно обеспечивать защиту от репрессий**⁸⁹.

138. Такие функциональные звенья, как омбудсмен, посредники и бюро по вопросам этики, являются довольно новыми в системе Организации Объединенных Наций, и для того, чтобы они стали признанной опорой механизма подотчетности в системе, потребуется какое-то время. Поэтому тем более важно, чтобы все участвующие организации поощряли их развитие и обеспечивали их большую заметность, наделяя их четкими функциями и обязанностями, и распространяли информацию об их наличии, в частности в ходе общих собраний или с помощью информационных бюллетеней⁹⁰.

Контрольный параметр 17: Сотрудники, консультанты, несотрудники, заинтересованные стороны/бенефициары и поставщики имеют доступ к формальным механизмам рассмотрения жалоб, а организации имеют механизмы реагирования на такие жалобы.

Инструменты:

- a) Функция проведения расследований, линии горячей связи, формуляры жалоб и т.д. для сотрудников и внешних сторон
- b) Механизмы рассмотрения жалоб: Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций или Административный трибунал МОТ
- c) Процедуры опротестования решений о закупках

139. В организациях системы Организации Объединенных Наций сотрудники, замечая недостатки в системе внутреннего контроля, обязаны сообщать о таких недостатках и нарушениях. Нарушения могут также выявляться в ходе аудиторских проверок и инспекций. То, куда сотрудники подают такие жалобы, варьируется от организации к организации и зависит от типа подаваемой жалобы. Многие из должностных лиц, с которыми были проведены беседы, заявили, что случаи мошенничества и финансовые нарушения расследуются официальным функциональным звеном, занимающимся расследованиями (где оно существует). Случаи притеснений и сексуальных домогательств рассматриваются службами людских ресурсов и специальными группами сотрудников. Рассмотрение утверждений о репрессиях в отношении информаторов относится к сфере

⁸⁸ "Report of the Office of the Ombudsman for the United Nations Funds and Programmes", 2010.

⁸⁹ Инспектор хотел бы указать, что некоторые организации, названия которых не раскрываются в настоящем докладе, упомянули о том, что опасения в отношении применения репрессий на деле являются реальностью.

⁹⁰ ВПП, например, выпустила довольно короткую брошюру, разъясняющую различия между ролями посредников и омбудсмана. МОТ, которая создала бюро по вопросам этики и бюро посредника, выпустила документы "Принципы поведения сотрудников МОТ" и "Бюро по вопросам этики: введение".

ответственности бюро по вопросам этики. Большинство крупных организаций имеют подразделение, занимающееся расследованиями (ФАО, МАГАТЭ, МОТ, Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ⁹¹, ЮНИДО, УВКБ, ЮНОПС, БАПОР, ВОЗ, ВПП, ВОИС), а число сотрудников, занимающихся расследованиями, значительно колеблется: от 1 (МОТ, ЮНЕСКО, ВОИС, ЮНИДО, МАГАТЭ, БАПОР) до 93 сотрудников категории специалистов (Организация Объединенных Наций). Стоит упомянуть, что ОИГ как единственный независимый и внешний надзорный орган в системе Организации Объединенных Наций уполномочена осуществлять функцию проведения расследований⁹². С точки зрения подотчетности в организациях важно обеспечить последовательность в проведении расследований для укрепления полномочий и потенциала в области расследований и обеспечении соблюдения должной процедуры для сотрудников, в отношении которых проводится расследование. Это укрепляет также авторитетность расследований, которая оказывает непосредственное воздействие на культуру подотчетности. Функция расследований является предметом еще одного обзора ОИГ.

140. Когда сотрудники считают, что с ними поступили несправедливо и неправильно, или когда их работа была оценена неудовлетворительно, к ним были применены дисциплинарные или административные меры, они должны иметь доступ не только к неформальным системам урегулирования споров, о которых говорилось выше, но и к формальным механизмам разрешения споров. Организации системы Организации Объединенных Наций являются членами либо Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций (ТСООН), либо Административного трибунала МОТ (АТМОТ). Подавая свои жалобы либо в АТМОТ, либо в ТСООН, сотрудники следуют установленным процедурам. Сотрудники и организации, входящие в юрисдикцию ТСООН⁹³, имеют суд вто-

⁹¹ В ЮНИСЕФ группа по расследованиям проводит все внутренние расследования, в том числе расследования случаев притеснений и сексуальных домогательств.

⁹² Глава 4 статута ОИГ.

⁹³ Секретариат Организации Объединенных Наций, миротворческие и политические миссии, отделения Организации Объединенных Наций за пределами Центральные учреждений, региональные комиссии Организации Объединенных Наций, международные уголовные суды, фонды, программы и другие органы: Международный вычислительный центр (МВЦ), Международный торговый центр (МТЦ), Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), секретариат Конвенции о биологическом разнообразии (КВР), секретариат Конвенции о правах инвалидов (КПИ), секретариат Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН), секретариат Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат ООН), Институт Организации Объединенных Наций по исследованию проблем разоружения (ЮНИДИР), Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР), Межрегиональный научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), Фонд

рой инстанции в виде Апелляционного трибунала. Сотрудники и организации, относящиеся к сфере юрисдикции АТМОТ, имеют ограниченные возможности для пересмотра вынесенных решений, и отмечается⁹⁴, что пересмотр производится только в исключительных обстоятельствах. Сфера охвата обоих этих трибуналов ограничивается сотрудниками и теми, кто имеет контрактные взаимоотношения с организацией, если в контракте содержатся подобные клаузулы, и из нее исключаются добровольцы, стажеры и в некоторых случаях подрядчики, если их контракт не содержит подобных клаузул.

141. На случай оспаривания подрядчиками решений о закупках несколько организаций (Организаций Объединенных Наций, ПРООН, ЮНОПС, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНИДО и БАПОР) создали механизм рассмотрения жалоб, известный также как оспаривание решений о закупках или опротестование результатов торгов. Это позволяет подрядчикам, не получившим контракт, опротестовать принятые решения. В записке ОИГ о закупках был сделан вывод о том, что "... в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций отсутствует формальный механизм, позволяющий поставщикам оспаривать их решения о закупках... В отсутствие таких формальных механизмов организации рискуют быть обвиненными в пристрастности, рассмотрении жалоб... в зависимости от того, кто является их заявителем"⁹⁵. В интересах обеспечения прозрачности важно, чтобы организации, особенно с большими объемами закупок, создали формальный механизм, позволяющий подрядчикам оспаривать решения о закупках.

142. Четко установленную политику и механизм, позволяющие бенефициарам/заинтересованным сторонам подавать жалобы на организацию, имеют немногие организации. Многие организации располагают анонимными линиями горячей связи (телефон, факс или электронная почта), которые доступны через их открытый вебсайт. Вместе с тем Инспектор считает, что с помощью этого метода нельзя охватить значительное число бенефициаров, которые могут и не иметь доступа к Интернету. **В этой области имеются примеры передовой практики в МАБР, УВКБ и Всемирном банке, которые по собственной инициативе предусмотрели механизм подачи жалоб для своих бенефициаров/заинтересованных сторон.**

143. УВКБ сделало подотчетность перед пользующимися его защитой или подмандатными лицами сердцевиной системы подотчетности. Это находит отражение в гарантиях того, что бенефициары (подмандатные лица) также долж-

Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций (НИИСР), Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций (КПСООН), Университет Организации Объединенных Наций (УООН), Добровольцы Организации Объединенных Наций (ДООН), Всемирная продовольственная программа Организации Объединенных Наций (ВПП) (делами местных сотрудников занимается ПРООН), "ООН-женщины".

⁹⁴ Ни Статутом, ни Регламентом пересмотр решений не предусматривается: согласно пункту 1 статьи VI Статута они являются "окончательными и обжалованию не подлежат". Тем самым они являются обязательными для сторон согласно правилу *res judicate*. Тем не менее Трибунал имеет ограниченные полномочия на пересмотр решений в соответствии с прецедентным правом. Поскольку пересмотр является довольно исключительной процедурой, Трибунал использует свои полномочия только в строго определенных обстоятельствах. См. <http://www.ilo.org/public/english/tribunal/advice/index.htm>.

⁹⁵ Procurement reforms in the United Nations system (JIU/NOTE/2011/1), section on Ethics Management and Vendor Issues-Procurement Challenge/Bid Protest System.

ны иметь доступ к процедурам подачи жалоб и претензий. Из 814 жалоб, полученных Управлением Генерального инспектора УВКБ в 2009–2010 годах, 504 поступили от беженцев и других защищаемых лиц⁹⁶. Генеральный инспектор считает, что причиной увеличения числа жалоб от беженцев является открытие им онлайн-системы подачи жалоб. Должностные лица УВКБ сообщили, что число жалоб от беженцев продолжает расти. Должностные лица УВКБ сообщили Инспектору, что они работают над системой, которая позволит им доводить до сведения беженцев информацию о том, как были рассмотрены их жалобы, и о результатах рассмотрения. Международная организация по миграции (МОМ) в экспериментальном порядке использует механизм подачи жалоб бенефициарами в Гаити, имея в виду, в конечном счете, распространить его действие на весь мир.

144. Всемирный банк в 1993 году создал свою Инспекционную группу для получения жалоб от отдельных лиц и общин, которые считают, что на них отрицательно сказываются проекты Всемирного банка, или которые озабочены поведением Всемирного банка. Отдельные лица и общины, используя этот механизм, могут рассчитывать на посредничество или рассмотрение их жалоб. Инспектор с особой признательностью отмечает информационную брошюру, подготовленную Всемирным банком на 12 языках для распространения в общинах, где осуществляются его проекты. Это является передовой практикой, поскольку тем самым признается, что не все бенефициары имеют доступ к вебсайтам для получения информации об этом процессе и для направления своих жалоб. Интересно отметить, что, оценивая задним числом работу своей инспекционной группы, Всемирный банк отметил, что создание инспекционной группы привело не только к тому, что затрагиваемые лица получили возможность высказывать свои мнения, но и к тому, что сотрудники Банка теперь уделяют "... более пристальное внимание в Банке соблюдению принципов политики и процедур, надзорной деятельности и методам работы..."⁹⁷. Как представляется, это означает, что, будучи подотчетными перед внешним миром, сотрудники чувствуют себя более подотчетными, чем в том случае, если они ограждены от таких внешних жалоб. **Всемирный банк является одним из лидеров в вопросах подотчетности, и различные многосторонние банки развития в настоящее время создали аналогичные механизмы.**

145. По просьбе своего Совета исполнительных директоров об усилении механизма с учетом уроков, извлеченных из поступавших жалоб, а также из опыта работы механизмов подотчетности других учреждений в феврале 2010 года Межамериканский банк развития (МАБР) создал Независимый механизм консультаций и расследований (НМКР). НМКР является независимым форумом и процессом для рассмотрения жалоб от общин или отдельных лиц, утверждающих, что на них отрицательно сказываются или могут отрицательно сказываться операции, финансируемые МАБР. НМКР служит отражением институциональной приверженности подотчетности, прозрачности и эффективности. Руководствуясь своей приверженностью прозрачности, МАБР идет еще дальше и публикует получаемые жалобы (в сжатой форме и, при поступлении соответствующей просьбы, обеспечивая конфи-

⁹⁶ Доклад о деятельности Управления Генерального инспектора, доклад Генерального инспектора (A/AC.96/1089), 27 июля 2010 года.

⁹⁷ The Inspection Panel at 15 Years, p. 110, Inspection Panel World Bank 2009.

денциальность), а также меры реагирования организации на жалобы⁹⁸ на вебсайте МАБР.

146. Инспектор считает, что приведенные примеры отражают исключительно эффективную практику поощрения прозрачности и подотчетности в организации не только перед традиционными партнерами, но и перед их бенефициарами. Инспектор признает, что такие механизмы и меры сопряжены с затратами средств и ресурсов, но хотел бы рекомендовать организациям, имеющим непосредственных бенефициаров, открыть линии связи для своих бенефициаров и позволить подавать жалобы в духе подлинной подотчетности и прозрачности.

IV. Выводы: достоинства, недостатки и задачи на будущее

147. В ходе обзора было установлено, что по большей части организации имеют многие из компонентов, которые формируют систему подотчетности в организации. Инспектор считает, что за последние несколько лет были предприняты колоссальные усилия, и с удовлетворением приветствует организации, которые взяли на вооружение инициативный подход к подотчетности, разработав механизмы, а также внутреннюю политику и руководящие принципы.

148. С общесистемной точки зрения по аналогии с достоинствами и недостатками в семи механизмах подотчетности, выделенных в настоящем докладе, система показала, что ее сильными сторонами являются такие области внутреннего контроля, как контрольная среда и мониторинг. Хотя не все организации имеют формальную систему внутреннего контроля⁹⁹, большинство организаций пользуются базовыми элементами, формирующими механизмы внутреннего контроля. Были достигнуты успехи, но еще предстоит проделать дополнительную работу в таких областях, как оценка рисков, информационно-коммуникационная деятельность, прежде всего в области внутренней и внешней связи, и рассмотрение жалоб и реагирование на них, особенно в рамках формальных механизмов.

149. В рамках системы можно было бы также усовершенствовать контрольную деятельность, особенно в области согласования делегированных полномочий с управленческими обязанностями. Для обеспечения подотчетности сотрудник должен быть наделен обязанностями, полномочиями на выполнение порученных функций и, наконец, действительно быть подотчетным. **При отсутствии такого согласования, как отмечал Инспектор в докладе выше, возникает непоследовательность и путаница, ведущие к размыванию подотчетности.** Это считается особенно серьезным недостатком в организациях, имеющих широко разветвленную/децентрализованную структуру, в которой делегирование полномочий может различаться в зависимости от конкретной области. В деле принятия этих мер для обеспечения подотчетности система по-

⁹⁸ Реестр дел и их состояние см. <http://www.iadb.org/en/mici/registry-of-cases,1805.html>.

⁹⁹ В ходе проведенного ФАО обследования 23 представителей служб внутренней ревизии (ПСВР) (16 респондентов) было установлено, что пять учреждений в полном объеме создали формальную систему внутреннего контроля, пять находятся в процессе ее создания, а шесть еще не имеют планов создания формального механизма. Все учреждения, внедрившие официальную систему, использовали в качестве модели систему КОСО. Презентация ФАО на сорок втором пленарном совещании ПСВР 22 сентября 2011 года. ВПП официально опубликовала циркуляры Исполнительного директора относительно системы внутреннего контроля.

прежнему сталкивается с трудностями на уровне ресурсов. Инспектор признает также, что культуру организаций невозможно изменить в одночасье. Без последовательного применения дисциплинарных мер и мер мотивации, в том числе мер поощрения, организации в настоящее время полагаются на личную добросовестность и этичность сотрудников в деле обеспечения соблюдения их положений и правил внутреннего контроля. Культура подотчетности начинается с профессиональной подготовки и заинтересованности, но она может быть развитой только в том случае, если руководители будут задавать тон на самом верху, демонстрируя подотчетность на собственном примере.

150. Инспектор с воодушевлением узнал о том, что, несмотря на ограниченность ресурсов, организации используют новаторские и творческие способы для мотивации сотрудников и демонстрации своей приверженности культуре подотчетности. Эти усилия признаются и всячески приветствуются.

151. В пределах ограниченных ресурсов, имевшихся у группы ОИГ, в ходе обзора были предложены 2 опорных элемента, 5 принципов и 17 контрольных параметров для оценки эффективности системы подотчетности в организации и минимальных стандартов системы подотчетности. При проведении оценки были определены также инструменты, подкрепляющие применение стандартов. Инспектор надеется, что это станет подспорьем для организаций, разрабатывающих системы подотчетности, и для тех, которые обновляют существующие системы.

152. Инспектор повторяет, что перевод подотчетности из плоскости теории в практическую плоскость требует развитой культуры подотчетности и приверженности прозрачности. Перед настоящим обзором была поставлена задача дать сравнительный анализ систем/компонентов механизмов подотчетности, и при этом не было возможности углубляться в детали при изучении фактического эмпирического опыта, для чего потребовалось бы больше ресурсов и времени. Инспектор считает, что для оценки подлинного состояния дел с подотчетностью внутри организации было бы целесообразным провести углубленную оценку эффективности системы подотчетности в основе анализа того, в какой мере соблюдается каждый из стандартов/контрольных параметров. Поскольку значительная часть культуры подотчетности формируется под воздействием субъективных взглядов, такие оценки следует подкрепить углубленными обследованиями сотрудников и руководителей. С учетом существующей определенной степени скептицизма и того, что многие организации никогда не оценивали свои системы подотчетности, отчасти в силу их новизны (хотя при проведении внутренних аудиторских проверок регулярно рассматриваются определенные элементы, такие как механизмы внутреннего контроля), Инспектор рекомендует провести оценку в течение следующих двух–трех лет тем организациям, которые уже имеют систему подотчетности, и в течение по крайней мере пяти–шести лет тем организациям, которые в настоящее время не имеют такой системы, с тем чтобы оценить зрелость этих систем. Такие оценки следует провести каждой организации, а их результаты необходимо довести до сведения руководящих органов в качестве первого шага на пути к согласованию этих систем через Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) Координационного совета руководителей системы (КСР).

Выполнение нижеследующей рекомендации позволит улучшить координацию и сотрудничество между организациями системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 7

Генеральной Ассамблее и другим руководящим органам следует предложить их исполнительным главам провести последующую оценку применения соответствующих схем/систем подотчетности для рассмотрения в 2015 году.

Приложение I

Определения подотчетности в системах подотчетности различных организаций

<ul style="list-style-type: none"> • КМГС 	<ul style="list-style-type: none"> • A framework for Human Resource Management Glossary definition of Accountability, August 2001, p. 20: "Концепция, в соответствии с которой предполагается несение полной ответственности и выполнение обязательств; проведение мероприятий, за которые сотрудник несет ответственность, в установленные сроки, в пределах выделенных средств и с соблюдением установленных стандартов качества; исполнение служебных обязанностей в соответствии с положениями и правилами организации; оказание поддержки подчиненным, обеспечение надзора и несение ответственности за выполнение порученных другим функций; несение личной ответственности за личные недостатки и, в соответствующих случаях, за недостатки в работе подразделения".
<ul style="list-style-type: none"> • MOT 	<ul style="list-style-type: none"> • В пункте 9 документа IGDS No. 195 отмечается, что система MOT строится на ключевых принципах, которые лежат в основе всей политики подотчетности, <i>"каковыми являются четкость ответственности; согласованность подотчетности с общеорганизационными целями; делегирование полномочий; соображения затрат и выгод; контроль за служебной деятельностью и отчетность, а также высочайшие стандарты добросовестности и этичности поведения"</i>.
<ul style="list-style-type: none"> • Организация Объединенных Наций 	<ul style="list-style-type: none"> • а. Определение, предложенное Генеральным секретарем в документе A/64/640: "Подотчетность – это обязанность Организации и ее сотрудников нести ответственность за выполнение конкретных задач, которые были поставлены путем четкого и транспарентного распределения обязанностей, но с учетом наличия ресурсов и ограничений, обусловленных внешними факторами. Подотчетность включает достижение целей и результатов в ответ на мандаты, представление честных и точных отчетов о достигнутых результатах, управление финансовыми средствами, а также все аспекты работы в соответствии с положениями, правилами и стандартами, включая четко определенную систему поощрений и наказаний".

	<p>b. В своей резолюции A/RES/64/259 Генеральная Ассамблея постановила принять следующее определение подотчетности: <i>"Подотчетность – это обязанность Секретариата и его сотрудников нести ответственность за все принятые ими решения и предпринятые действия и отвечать за выполнение своих обязательств, без оговорок или исключений. Подотчетность включает достижение целей и качественных результатов на своевременной и экономически эффективной основе, при полном исполнении и осуществлении всех выданных Секретариату мандатов, утвержденных межправительственными органами Организации Объединенных Наций и другими вспомогательными органами, учрежденными ими в соответствии со всеми резолюциями, положениями, правилами и этическими стандартами; правдивое, объективное, достоверное и своевременное представление данных о достигнутых результатах; ответственное управление финансовыми средствами и ресурсами; все аспекты работы, включая четко определенную систему поощрений и наказаний; и при должном признании важной роли надзорных органов и в полном соответствии с принятыми рекомендациями"</i>.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ПРООН 	<ul style="list-style-type: none"> • "Подотчетность – это обязанность i) подтверждать, что работа проведена с соблюдением согласованных правил и стандартов, и ii) представлять правильную и точную отчетность о результатах работы в сопоставлении с порученными функциями и/или планами". DP/2008/16/rev.1 Система подотчетности ПРООН. Рамки подотчетности и политика в области надзора¹⁰⁰.
<ul style="list-style-type: none"> • ЮНФПА 	<ul style="list-style-type: none"> • Система подотчетности ЮНФПА, DP/FPA/2007/20, пункт 3: "Подотчетность представляет собой процесс, в рамках которого организации и сотрудники гражданских служб несут ответственность за свои решения и действия, в том числе за распоряжение государственными средствами, обеспечение справедливости и все аспекты служебной деятельности, согласно установленным правилам и стандартам, и за представление правильной и точной информации о результатах деятельности с учетом порученных им функций и/или планов. Другими словами, это означает, что лица, отвечающие за осуществление программ и мероприятий ЮНФПА и руководство Фондом, несут ответственность за обеспечение эффективного и действенного управления".

¹⁰⁰ В этом документе говорится о том, что ПРООН, ЮНФПА и ЮНОПС договорились о том, что согласование определений должно основываться на авторитетных источниках и что ключевые определения, включая определение подотчетности, согласованы с ЮНФПА и ЮНОПС по просьбе Исполнительного совета. DP/2008/16/Rev.1, пункт 2 и пункт 3. Однако, как следует из приводимой выше таблицы, ЮНФПА в своей системе не использует согласованное определение.

• ЮНИСЕФ	• Доклад о системе подотчетности ЮНИСЕФ, E/ICEF/2009/15, пункт 2: "а) подотчетность – это обязанность подтверждать, что работа проведена с соблюдением согласованных правил и стандартов, и представлять правильную и точную отчетность о результатах работы".
• ЮНОПС	• DP/2008/55, пункт 16: b) подотчетность означает обязанность: i) подтверждения того, что работа проведена с соблюдением утвержденных правил и норм; и ii) представления правильной и точной отчетности о результатах работы в сопоставлении с порученными функциями и/или планами.
• ВОЗ	• Четкое определение подотчетности отсутствует.

Приложение II

Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ JUI/REP/2011/5

Доклад	Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы											Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
		Организация Объединенных Наций*	ЮНКТАД	ЮНОДК/ЮНОВ	ЮНЕП	ХАБИТАТ ООН	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	ЮНОПС	ЮНЭЙДС	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ
К действию		☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Для информации		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Рекомендация 1	a											И		И		И	И	И		И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 2	f	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р
Рекомендация 3	d	И	И	И	И	И	И	И		И	И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 4	d									И			И	И	И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 5	b	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 6	b/o	И	И	И		И	И	И		И			И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 7	c	Р																									

Условные обозначения:
Р: Рекомендация для принятия решения руководящим органом
И: Рекомендация для принятия мер исполнительным главой
☐: Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией

Намечаемая отдача: **a:** усиление подотчетности **b:** распространение передового опыта **c:** улучшение координации и сотрудничества **d:** усиление контроля и соблюдения требований **e:** повышение эффективности **f:** значительная финансовая экономия **g:** повышение результативности **o:** прочее

* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, ХАБИТАТ ООН, УВКБ, БАПОР.