



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 November 2023
Russian
Original: English

Семьдесят восьмая сессия
Пункт 141 повестки дня
Объединенная инспекционная группа

Обзор систем подотчетности в организациях системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее свои замечания и комментарии Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Обзор систем подотчетности в организациях системы Организации Объединенных Наций» (см. [A/78/595](#)).



I. Введение

1. В своем докладе, озаглавленном «Обзор систем подотчетности в организациях системы Организации Объединенных Наций» (A/78/595), Объединенная инспекционная группа провела обзор систем подотчетности, который преследовал следующие основные цели: а) изучение положения дел с принятием и выполнением рекомендаций, содержащихся в докладе Объединенной инспекционной группы за 2011 год (A/66/710); б) обновление типовой системы подотчетности, определенной Объединенной инспекционной группой в 2011 году; в) сравнение существующих систем подотчетности с обновленной в 2023 году типовой системой подотчетности Объединенной инспекционной группы; д) обзор методов, применяемых организациями для мониторинга эффективности и результативности своих систем; и е) обзор совместных мероприятий Организации Объединенных Наций в области подотчетности. Настоящий обзор содержит информацию о мерах, принятых во исполнение доклада Объединенной инспекционной группы от 2011 года о системах подотчетности в системе Организации Объединенных Наций, запрошенного Генеральной Ассамблеей в 2010 году.

II. Замечания общего порядка

2. Организации с удовлетворением принимают к сведению доклад и сделанные в нем выводы и признают его важное значение для определения ориентиров в части улучшения систем подотчетности и продвижения культуры ответственности, добросовестности и эффективности в той или иной организации или системе. Организации высоко оценивают также информацию о системах подотчетности участвующих организаций и соответствующих изменениях, произошедших со времени проведения обзора Объединенной инспекционной группы в 2011 году.

3. Предлагаемые рекомендации и соответствующая модель системы подотчетности содержат полезные элементы для использования в рамках всей системы Организации Объединенных Наций; однако, по мнению организаций, четыре из пяти вынесенных рекомендаций сформулированы таким образом, что их выполнение находится вне сферы непосредственного контроля участвующих организаций, в связи с чем сроки их выполнения не представляются реалистичными. Кроме того, большинство организаций считают, что предложения Группы являются излишне детализированными и поэтому не могут последовательно применяться в рамках всей системы с учетом различий в мандатах и структурах управления организаций.

4. Организации, проводящие в настоящее время обзоры своих систем подотчетности, выражают особую признательность за проделанную Группой работу, хотя сроки, необходимые для перевода и официального опубликования ее доклада, могут не совпадать с графиком заседаний их руководящих органов. Тем не менее проведенный Группой обзор будет сохранять свою актуальность и оказывать влияние на систему подотчетности системы Организации Объединенных Наций, поскольку участвующие организации находятся на разных стадиях проработки системы.

5. По мнению организаций, все пять компонентов обновленной схемы типовой системы подотчетности более понятны, чем схема, представленная в обзоре 2011 года, хотя некоторые из них отмечают, что новый термин «договор о подотчетности» не столь однозначен и понятен, как остальные четыре компонента.

6. Обновленная типовая система Объединенной инспекционной группы и ее 24 контрольных показателя содержат несколько полезных элементов, хотя в некоторых случаях в них заложены нереалистичные ожидания и возникают сложности с их адаптацией с учетом конкретных условий каждой организации. Организации отмечают, что выполнение требований по каждому контрольному показателю должно обеспечивать достаточные преимущества, чтобы оправдать издержки или усилия, в связи с чем возникает необходимость применения индивидуального подхода.

7. Организации выступают за систему контрольных показателей, учитывающую самые разнообразные потребности и различные соображения по поводу издержек и выгод каждой организации и включающую модель зрелости, с помощью которой та или иная организация может определять желаемый уровень целей и оценивать прогресс с течением времени.

8. Организации отмечают далее, что, хотя наличие отдельной системы подотчетности может быть полезным в некоторых случаях, оно не является обязательным условием для обеспечения подотчетности в той или иной организации. Организациям было бы полезно, если бы в докладе были приведены примеры более практичных механизмов внедрения системы подотчетности, ориентированной на результат, которые демонстрировали бы, как организации могут оценивать эффективность и результативность своей системы подотчетности на основе показателей деятельности организации по выполнению целей и задач.

9. Организации частично поддерживают рекомендации, вынесенные по итогам обзора.

III. Замечания по конкретным рекомендациям

Рекомендация 1

Директивным и/или руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить их административным руководителям оценить систему подотчетности своей организации в сравнении с обновленной типовой системой подотчетности ОИГ и при необходимости скорректировать ее до конца 2024 года.

10. Организации отмечают, что данная рекомендация адресована их директивным и руководящим органам.

11. Организации придают важное значение обновлению своих систем подотчетности, выступают за создание целостной модели подотчетности, которую можно было бы применять на практике, и высоко оценивают работу Объединенной инспекционной группы по подготовке обновленной типовой модели и контрольных показателей. Однако при этом они отмечают, что универсального подхода не существует, и, используя модель Группы в качестве эталона, каждая организация должна учитывать свои особенности, чтобы обеспечить возможность ее гибкого и адаптивного применения. При этом организации могут ориентироваться на задействование и объединение существующих механизмов осуществления деятельности, оценки результатов и отчетности, а не создавать отдельную систему подотчетности.

12. Как указано в пункте 7 выше, некоторые организации отмечают, что, хотя отдельная система может обеспечить определенные преимущества, ее отсутствие не означает, что подотчетность в организации отсутствует. Они указывают на альтернативные способы обеспечения подотчетности без создания отдельной, специализированной системы. Вместо отдельной системы организация

может принять решение об интеграции принципов и методов обеспечения подотчетности в существующие нормативные акты, процедуры и механизмы управления. По мнению этих организаций, такая интеграция может быть одинаково эффективна в плане повышения прозрачности, определения функций и обязанностей, установления ожидаемых показателей работы и обеспечения соответствия правовым и нормативным требованиям.

13. Организации предлагают установить более длительные сроки (например, до конца 2026 года), с тем чтобы дать участвующим организациям достаточно времени для оценки своей существующей системы, проведения внутренних консультаций с соответствующими субъектами, а также внешних консультаций с различными руководящими и консультативными органами, обновления системы и получения необходимых согласований для ее внедрения. Некоторые организации обращают внимание на возможные финансовые последствия этой рекомендации в период ужесточения экономии ресурсов.

Рекомендация 2

Начиная с 2025 года директивные и/или руководящие органы организаций системы Организации Объединенных Наций должны обеспечить, чтобы планами надзорной деятельности подразделений внутреннего надзора в разумные сроки были охвачены все элементы их соответствующей системы подотчетности и чтобы в случае неполного охвата было представлено обоснование.

14. Организации отмечают, что данная рекомендация адресована их директивным и руководящим органам.

15. Некоторые организации считают, что рекомендация обеспечить охват внутренним надзором всех элементов системы подотчетности противоречит рискориентированному подходу, который направляет усилия по аудиту и надзору на те области, где риск высок и где выводы и рекомендации надзорных органов могут принести наибольшую отдачу. Помимо покомпонентного рейтинга рисков, на полноту охвата могут влиять и другие элементы, такие как охват другими надзорными инстанциями/аудиторами и наличие ресурсов.

16. Организации особо отмечают далее, что инстанции внутреннего надзора должны сохранять независимость и придерживаться конкретных методик при планировании надзорных мероприятий и что система подотчетности будет одним из нескольких факторов для рассмотрения. Следует также отметить, что планы работы внутренних надзорных органов рассматриваются и утверждаются соответствующими комитетами независимого надзора. Объем и периодичность аудиторских проверок устанавливаются в планах работы.

17. Организации считают предложенный срок нереалистичным — с учетом также замечаний по рекомендации 1 — и предлагают изменить его формулировку фразой «начиная с 2027 года».

Рекомендация 3

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует начиная с 2025 года регулярно представлять своим директивным и/или руководящим органам доклад о применении системы подотчетности и о затратах на ее ключевые компоненты.

18. Организации не поддерживают данную рекомендацию в ее существующем виде.

19. Организации отмечают, что введение отдельного доклада о подотчетности чревато дублированием или параллелизмом с существующими требованиями к отчетности, констатируя, что «больше не обязательно значит лучше». Другие организации отмечают, что они могли бы усилить мониторинг и отчетность применительно к существующей информации о подотчетности, предоставляемой руководящим органам и другим заинтересованным сторонам.

20. По вопросу о предоставлении информации о стоимости компонентов системы подотчетности организации напоминают, что они уже выражали Объединенной инспекционной группе свою озабоченность по поводу отсутствия данных об улучшенной отдаче, сопоставимости и точности той системы, которая может быть создана. Они по-прежнему сомневаются в своей способности определить категории затрат по всем пяти компонентам типовой модели, не имея более четких указаний в отношении методики, которая будет применяться.

21. Другие организации отмечают, что для калькуляции затрат сначала необходимо согласовать определения ключевых элементов системы подотчетности, которые могут быть унифицированы для целей отчетности. Они отмечают также, что некоторые компоненты системы подотчетности интегрированы непосредственно в процессы и практики, в результате чего калькуляция затрат становится весьма ресурсоемким мероприятием с возможной несопоставимостью результатов в разных организациях.

22. Что касается Секретариата Организации Объединенных Наций, то он уже представляет Генеральной Ассамблее ежегодный доклад о подотчетности. Что же касается предлагаемой отчетности о стоимости ключевых компонентов системы подотчетности, то это не представляется возможным или целесообразным, поскольку не все компоненты системы подотчетности имеют стоимостную оценку. Так, Устав Организации Объединенных Наций не является категорией расходов, и, аналогичным образом, механизмы внутреннего контроля, интегрируемые в процессы и практики Секретариата, не могут быть отнесены к категории расходов¹.

Рекомендация 4

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует на основе консультаций в рамках соответствующих межучрежденческих механизмов разработать к концу 2024 года общую модель зрелости типовой системы подотчетности системы Организации Объединенных Наций с учетом обновленной типовой системы подотчетности ОИГ.

23. Организации частично поддерживают данную рекомендацию.

24. Несмотря на то, что организации поддерживают межучрежденческие усилия, направленные на разработку согласованных подходов к подотчетности, предлагаемые сроки завершения подготовки общей модели зрелости к концу 2024 года не представляются реалистичными. Организации предлагают ориентироваться как минимум на конец 2026 года, считая, что для выработки общей модели зрелости типовой системы подотчетности в системе Организации Объединенных Наций на основе консультаций в рамках соответствующих межучрежденческих механизмов потребуется продолжительный процесс обсуждения и координации, который может оказаться еще более длительным из-за различающихся этапов разработки системы подотчетности и различий в системах подотчетности, отражающих специфические особенности каждой организации.

¹ Согласно резолюции [64/259](#) Генеральной Ассамблеи.

25. Как заметил Инспектор, не все участвующие организации имеют формальную систему подотчетности; было также отмечено, что между существующими системами имеются значительные различия и многие существующие системы неполностью или непоследовательно отражают усложнившийся ландшафт подотчетности. В такой ситуации для выработки общей модели зрелости системы подотчетности системы Организации Объединенных Наций потребуются упорные усилия всех участвующих организаций, особенно тех, которые еще не имеют формальной системы подотчетности, и более длительные сроки реализации. Следует также учитывать потенциальные финансовые последствия данной рекомендации.

26. Обязуясь принять активное участие в будущих межучрежденческих консультациях и обсуждениях, касающихся разработки общей модели зрелости системы подотчетности, некоторые организации отмечают, что более практичным может явиться предоставление отдельным организациям возможности гибко корректировать свою модель зрелости в соответствии с их мандатом и спецификой условий деятельности. Аналогичным образом, в общей модели зрелости могут быть предусмотрены дополнительные аспекты, отражающие специфику группы организаций.

27. При выполнении предложенной рекомендации предполагается проведение консультаций с представителями служб внутренней ревизии Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 5

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует подготовить к концу 2025 года оценку зрелости их собственных систем подотчетности в сравнении с общей моделью зрелости типовой системы подотчетности Организации Объединенных Наций и представить результаты для сведения соответствующих директивных и/или руководящих органов.

28. Организации частично поддерживают данную рекомендацию.

29. Организации отмечают, что выполнение рекомендации зависит от принятия межучрежденческой модели зрелости, предложенной в рекомендации 4, и считают сроки нереалистичными согласно замечаниям, изложенным по рекомендации 4.

30. Кроме того, некоторые организации отмечают, что оценка системы подотчетности на основе ее эффективности в плане поддержки деятельности организации по выполнению ее целей и задач может дать более ощутимые и ценные результаты. Для достижения максимальной эффективности они предлагают, чтобы такая оценка проводилась компетентным независимым надзорным органом или, в качестве альтернативы, руководство могло бы проводить самооценку, которая при необходимости проверялась бы и/или подтверждалась независимым надзорным органом.

31. И наконец, рекомендации 1 и 5 означают, что структурам Организации Объединенных Наций, возможно, придется за два года дважды провести обзор своих систем подотчетности; организации считают, что более эффективным может стать рассмотрение и принятие изменений в рамках внутренних обзорных циклов, установленных их соответствующими руководящими/регулирующими механизмами.