



**Организация Объединенных Наций**

**Обзор систем подотчетности  
в организациях системы Организации  
Объединенных Наций**

**Доклад Объединенной инспекционной группы**

Подготовил *Николай Лозинский*





# **Обзор систем подотчетности в организациях системы Организации Объединенных Наций**

**Доклад Объединенной инспекционной группы**

Подготовил *Николай Лозинский*



**Организация Объединенных Наций • Женева, 2023 год**

**Над докладом работали:**

Николай Лозинский, Инспектор

Елена Фигус, старший специалист по инспекции и оценке

Джойселин Ки Вах Тай, специалист по инспекции и оценке

Эрве Бода, помощник по поиску информации

Клэр Сзэ Энг Тан, стажер

Линда Себбас, стажер

Юаньвэй Цзун, стажер

Ванесса Мария Альбертолли, стажер

Джонатан Маттиас Зинер, стажер

*Резюме*

## **Обзор систем подотчетности в организациях системы Организации Объединенных Наций**

### **Введение**

Настоящий обзор носит общесистемный характер и охватывает все организации, входящие в Объединенную инспекционную группу (ОИГ). Он продолжает доклад ОИГ 2011 года о системах подотчетности в системе Организации Объединенных Наций (далее «доклад ОИГ 2011 года» или «обзор ОИГ 2011 года»), поручение подготовить который Генеральная Ассамблея дала в 2010 году<sup>1</sup>.

### **Цели настоящего обзора**

Цели настоящего обзора заключаются в следующем:

- a) проанализировать положение дел с принятием и выполнением рекомендаций, содержащихся в докладе ОИГ 2011 года;
- b) обновить типовую систему подотчетности ОИГ 2011 года;
- c) сравнить существующие системы подотчетности с обновленной типовой системой подотчетности ОИГ 2023 года;
- d) проанализировать, как организации контролируют эффективность и результативность своих систем;
- e) проанализировать совместную деятельность Организации Объединенных Наций в области подотчетности.

### **Основные выводы**

#### **Выполнение рекомендаций, содержащихся в докладе Объединенной инспекционной группы о системах подотчетности в системе Организации Объединенных Наций 2011 года**

В докладе ОИГ 2011 года всем организациям было рекомендовано разработать собственную систему подотчетности на основе типовой системы подотчетности ОИГ 2011 года. На момент выхода доклада ОИГ 2011 года существовало всего семь официальных систем подотчетности, охватывающих в общей сложности 11 организаций, из которых 5 использовали систему Секретариата Организации Объединенных Наций. Первая система была официально внедрена Всемирной организацией здравоохранения в 2006 году, за ней последовали Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (2007 год), Программа развития Организации Объединенных Наций и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (2008 год), Детский фонд Организации Объединенных Наций (2009 год), Международная организация труда (2010 год) и, также в 2010 году, Секретариат Организации Объединенных Наций, системой которого, в свою очередь, пользуются Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат). Число участвующих организаций ОИГ, которые располагают официальной системой подотчетности, с тех пор увеличилось с 11 до 19. К организациям, которые рассматривались в докладе ОИГ 2011 года и

<sup>1</sup> JIU/REP/2011/5.

которые с 2011 года разработали официальную систему подотчетности, относятся Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Международное агентство по атомной энергии, Международный союз электросвязи, Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию, Всемирная организация интеллектуальной собственности и Всемирная организация здравоохранения. За исключением систем Международного торгового центра, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и Всемирной организации интеллектуальной собственности, все новые системы были утверждены относительно недавно, после 2018 года. Такие учреждения, как Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Международная морская организация, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ и Международная организация гражданской авиации сообщили Инспектору, что они работают над созданием системы подотчетности. Всемирная продовольственная программа и Всемирный почтовый союз, хотя и не имеют официальной системы подотчетности, сообщили, что считают достаточными существующие директивные документы и механизмы. Всемирная туристская организация и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины») не имеют официальной системы подотчетности.

В докладе ОИГ 2011 года также содержались пять рекомендаций по конкретным компонентам системы (а именно, управлению по результатам, политике раскрытия информации, оценке и самооценке, результативности работы персонала и мерам стимулирования), адресованных различным организациям. В целом 81 процент этих рекомендаций был принят, и сообщалось, что все рекомендации, кроме одной, адресованной Международному союзу электросвязи и касающейся использования оценок, были выполнены (благодаря чему показатель выполнения по представленным самими организациями данным составил 99 процентов), хотя на основе ограниченной выборочной проверки выполнения представляется, что не все рекомендации были выполнены так, как это предусматривала ОИГ в своем первоначальном докладе 2011 года. Остальные 20 процентов рекомендаций, относящихся в основном к ЮНКТАД, УНП ООН, ООН-Хабитат и Всемирной туристской организации, не были официально приняты.

Наконец, в доклад ОИГ 2011 года также была включена рекомендация о том, чтобы Генеральная Ассамблея предложила своему административному руководителю провести к 2015 году последующую оценку применения соответствующих систем и механизмов подотчетности и представить результаты на рассмотрение Генеральной Ассамблеи. В 2017 году был проведен контрольный обзор, по результатам которого в систему были внесены некоторые изменения, а в 2020 году было начато и в декабре 2022 года завершено порученное руководством Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) консультативное задание.

### **Предложение по обновленной системе подотчетности Объединенной инспекционной группы**

Хотя система подотчетности, предложенная в докладе ОИГ 2011 года, во многом сохраняет актуальность, новые технические рекомендации в этой области, изменения в системе Организации Объединенных Наций и новые ожидания заинтересованных сторон делают целесообразной актуализацию концептуального механизма 2011 года и контрольных параметров, призванных содействовать применению этой системы.

Обновленная типовая система включает официальное определение механизма подотчетности и четыре других основных компонента, показанных на рисунке ниже. Предлагаемая ОИГ обновленная система, хотя и шире по охвату, соответствует определению подотчетности, утвержденному Генеральной Ассамблей в 2010 году,

и модели управления рисками, надзора и подотчетности, одобренной Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций в 2014 году.

**Определение системы подотчетности, данное ОИГ:** система подотчетности — это отдельный общедоступный документ, находящийся в сфере ответственности административного руководителя и утвержденный директивными и/или руководящими органами, в котором на систематической и последовательной основе объединяются пять компонентов (определение системы подотчетности, основополагающие принципы подотчетности, договор о подотчетности, механизм подотчетности и показатели подотчетности), используемых в целях более эффективного осуществления мандата организации, укрепления согласованности в системе Организации Объединенных Наций и доверия к организации, ее директивным и/или руководящим органам, ее сотрудникам и ее партнерам. Система подотчетности включает в себя механизм внутреннего контроля, механизм надзора и все другие механизмы подотчетности ограниченной сферы применения.

**Пять компонентов обновленной типовой системы подотчетности Объединенной инспекционной группы 2023 года**



*Источник:* ОИГ, разработано на основе анализа передового опыта и рекомендаций ОИГ по темам, связанным с подотчетностью, и обзора существующих систем подотчетности системы Организации Объединенных Наций.

К основным изменениям по сравнению с системой ОИГ 2011 года относятся более четко выраженная связь с общими движущими факторами системы подотчетности Организации Объединенных Наций, учет более широкого круга заинтересованных сторон и их роли в обеспечении обратной связи по вопросам разработки и применения систем подотчетности, усиление внимания к своевременным, комплексным мерам реагирования на нарушения подотчетности, более глубокая интеграция в системы руководства, управления рисками и внутреннего контроля, созданные для устранения нарушений подотчетности, и, наконец, явно выраженное признание сложного и динамичного характера систем подотчетности. В результате количество подробных контрольных параметров, которые, как и в докладе ОИГ 2011 года, призваны содействовать применению системы, увеличилось с 17 до 24.

### **Сравнительный анализ систем подотчетности организаций с точки зрения соответствия обновленным контрольным параметрам Объединенной инспекционной группы**

Как и обзор ОИГ 2011 года, настоящий доклад содержит сравнительный анализ, проведенный на основе типовой системы ОИГ, которая была разработана в рамках настоящего обзора.

**Компонент 1: определение системы подотчетности.** Существующие системы подотчетности разных организаций сильно отличаются друг от друга в отношении порядка их утверждения, целевой аудитории, целей и содержания. Было установлено, что некоторые организации в неявной форме дополняют свои основные системы подотчетности системами подотчетности ограниченной сферы применения, например системой подотчетности перед пострадавшим населением, без какой-либо прямой ссылки на всеобъемлющую систему подотчетности, и наоборот, что повышает риск рассогласованности между основной системой и системами ограниченной сферы применения, тем самым потенциально снижая результативность и эффективность процессов по обеспечению подотчетности в организации. В целом Инспектор установил, что ни одна из рассмотренных существующих систем не включает все компоненты обновленной системы ОИГ и ее контрольные параметры.

**Компонент 2: основополагающие принципы подотчетности.** Термин «основополагающие принципы подотчетности», введенный в обновленной системе ОИГ, относится ко всем юридическим обязательствам или ключевым решениям, принимаемым на самом высоком уровне организации, которые влияют на разработку и применение системы подотчетности, причем некоторые из них индивидуальны для каждой организации, тогда как другие являются общими для всех организаций системы Организации Объединенных Наций. Систематизация этих основополагающих принципов особенно важна для того, чтобы обеспечить соответствие системы подотчетности целевому назначению в быстро меняющихся условиях. Инспектор установил, что только пять организаций, которые утвердили свои системы подотчетности до 2018 года, обновили их. Он также обнаружил, что большинство систем не содержат прямой ссылки на эти основополагающие принципы, и во многих случаях отсутствуют какие-либо ссылки на основополагающие принципы, общие для организаций системы Организации Объединенных Наций. Инспектор также отмечает, что ни одна из организаций, использующих систему подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций (ЮНКТАД, УНП ООН, ЮНЕП и ООН-Хабитат), не имеет более специализированной системы, согласованной со структурой системы Секретариата Организации Объединенных Наций, которая отражала бы их индивидуальные основополагающие принципы подотчетности.

**Компонент 3: договор о подотчетности.** Термин «договор о подотчетности» используется в настоящем обзоре ОИГ для обозначения элементов, которые дают ответ на вопросы «подотчетность в отношении чего», «подотчетность со стороны кого» и «подотчетность перед кем». В своей обновленной системе ОИГ предлагает, чтобы механизм подотчетности способствовал решению трех задач: осуществлению

мандата организации, эффективному использованию ресурсов и этичному поведению. Хотя в большинстве существующих систем содержатся ссылки на эти три задачи, были выявлены следующие разночтения: а) не все задачи рассматриваются в качестве целей (например, этичное поведение рассматривается как средство достижения цели, но не как цель сама по себе); б) термин «ресурсы» используется в основном для обозначения финансовых ресурсов, в то время как определение ОИГ также включает людей, данные, время и знания; в) социальные и экологические аспекты (и гарантии) прямо не упоминаются в системах, тогда как в системе ОИГ они включены в раздел «этичное поведение». Что касается вопроса о подотчетности перед кем и со стороны кого, то в предшествующих системах подотчетности в основном говорится о подотчетности административного руководителя перед директивным и/или руководящим органом и подотчетности сотрудников перед административным руководителем. В новых системах чаще упоминаются другие заинтересованные стороны, такие как принимающие страны и отдельные лица или группы населения, затронутые деятельностью Организации Объединенных Наций, но зачастую непоследовательно. В целом, ни одна из рассмотренных систем не содержит исчерпывающего списка заинтересованных сторон или четкого указания на то, кто перед кем и почему подотчетен.

**Компонент 4: механизм подотчетности.** Механизм подотчетности включает все компоненты, которые в системе 2011 года были отнесены к «внутреннему контролю» и «механизмам рассмотрения жалоб и реагирования на них», с разделением на официальные и неформальные механизмы реагирования. Хотя обновленная система в целом соответствует системе 2011 года, в механизме подотчетности виды деятельности подразделяются на пять групп, которые выходят за рамки первоначальной системы 2011 года: а) поддержка выполнения договора; б) оценка выполнения; в) реагирование на неполное или избыточное выполнение договора; г) коммуникация и обучение; д) все вышеперечисленные виды, в частности, осуществляемые директивными и/или руководящими органами, явным образом признающими их ключевую роль на всех этапах процесса. Основными направлениями совершенствования в существующих системах подотчетности являются: а) повышение значения «настроения высшего звена» в соответствии с ценностями организации и кодексом поведения; б) повышение значения непрерывного обучения и управления знаниями; в) повышение роли внутренних и внешних заинтересованных сторон как источника оперативной информации о том, выполняется ли договор о подотчетности или нет; г) повышение значения эффективной системы управления рисками в целях увязки различных стратегий и поддержки осуществления своевременных мер по снижению рисков и совершенствованию системы еще до того, как будет обеспечена надлежащая организационная или индивидуальная подотчетность; д) повышение роли самооценки и управленческого надзора.

## **Обзор существующих механизмов контроля результативности и эффективности систем подотчетности**

**Компонент 5: показатели системы подотчетности.** Хотя все рассмотренные организации оценивают затраты, результаты деятельности и риски различными способами и имеют независимые надзорные органы, обеспечивающие контроль в отношении их финансовой отчетности, управления рисками в сфере руководства, механизмов внутреннего контроля и программ (в соответствующих случаях), ни одна из существующих систем в настоящее время не содержит указания о том, как будет оцениваться результативность или эффективность системы подотчетности организации в целом. В обновленной системе ОИГ предусмотрены три показателя, касающиеся результативности, эффективности и зрелости системы. В каждом случае контрольный параметр содержит рекомендации по выбору соответствующего комплекса показателей, для отдельных компонентов системы и на системном уровне, с учетом того, что системы подотчетности представляют собой сложные механизмы с множественными каналами обратной связи между всеми компонентами и подкомпонентами (например, уверенность в надлежащей реакции

на невыполнение договора о подотчетности должна способствовать уменьшению вероятности невыполнения в будущем, а уверенность в надежной системе защиты от преследований должна увеличить объем информации, поступающей по каналам обратной связи от лиц, столкнувшихся с различными видами недопустимого поведения, и помочь устранить причины этих нарушений в договоре о подотчетности).

При сопоставлении существующих видов деятельности в организациях с предложенными контрольными параметрами было решено сосредоточить внимание на двух темах: сфере охвата независимой надзорной деятельностью (один из источников данных по результативности системы) и затратах на ключевые процессы подотчетности (отправная точка для любого расчета эффективности).

Инспектор установил, что с 2011 года только четыре организации провели официальный обзор своих общих систем и что многие ключевые процессы, имеющие отношение к подотчетности, были охвачены независимым целенаправленным надзором в ограниченном масштабе.

Что касается затрат, то только четыре организации смогли предоставить относительно полный набор данных, касающихся как надзорных, так и не надзорных функциональных звеньев. Другие организации в основном ссылались на трудности, связанные с разделением затрат по функциональным звеньям, занимающимся различными видами деятельности, но подотчетным одному и тому же руководителю (например, организации, в которых функциональные звенья ревизии, расследований и оценки подотчетны одному и тому же лицу), и трудности, связанные с участием сотрудников, особенно на местах, в нескольких видах деятельности (например, в случаях, когда сотрудники, ответственные за управление рисками и сотрудники по контролю за осуществлением программ также участвуют в разработке программ).

### **Совместная деятельность Организации Объединенных Наций в области подотчетности**

С 2018 года организации системы Организации Объединенных Наций направляют ресурсы на переориентацию системы развития Организации Объединенных Наций и создание обновленной системы координаторов-резидентов. Однако, несмотря на эти инвестиции, Рамочная программа Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития (ранее — Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития), система координаторов-резидентов и цели в области устойчивого развития прямо упоминаются только Секретариатом Организации Объединенных Наций, Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию, Объединенной программой Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу, Детским фондом Организации Объединенных Наций и Программой развития Организации Объединенных Наций.

Отвечая на вопрос о возможностях повышения эффективности и результативности своих систем подотчетности, большинство организаций больше полагались на собственные внутренние усовершенствования, чем на более тесное сотрудничество с другими организациями или механизмы системы Организации Объединенных Наций, в том числе в рамках соответствующей совместной надзорной деятельности и контроля в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций.

### **Выводы: достоинства, недостатки и задачи на будущее**

В настоящем обзоре Инспектор отметил многочисленные улучшения, осуществленные с 2011 года, как в количестве утвержденных систем подотчетности, так и в наличии соответствующих функциональных звеньев и механизмов, содействующих их применению, таких как усиление внимания к управлению рисками,

отчетность внутреннего контроля, управленческий надзор и поддержка в области этики.

При этом Инспектор отмечает, что по сравнению с обновленной типовой системой ОИГ в существующих системах имеются некоторые недостатки, которые могут снижать их результативность или эффективность. Также можно было бы в целом придавать больше значения связям, существующим между организациями системы Организации Объединенных Наций.

Настоящий обзор содержит пять официальных рекомендаций, две из которых адресованы директивным и/или руководящим органам, а три — административным руководителям участвующих организаций ОИГ (подробная информация по организациям приведена в приложении III). Инспектор считает, что эти рекомендации будут способствовать повышению уровня транспарентности и подотчетности как внутри организаций, так и в системе Организации Объединенных Наций в целом, а также укреплению координации, слаженности и согласованности между организациями.

Официальные рекомендации дополняются несколькими неофициальными рекомендациями, выделенными в тексте настоящего доклада жирным шрифтом и включенными в приведенный ниже перечень, в качестве дополнительных предложений, которые, по мнению Инспектора, подкрепляют и обогащают официальные рекомендации и придают новый импульс укреплению подотчетности в системе Организации Объединенных Наций.

#### **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.**

#### **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.**

#### **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.**

#### **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.**

**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.

## Перечень неофициальных рекомендаций, включенных в настоящий доклад

### Глава II

1. Инспектор рекомендует всем организациям более тщательно проанализировать фактический ход выполнения рекомендаций ОИГ, чтобы обеспечить предоставление точных данных в докладах, которые они направляют в ОИГ и свои соответствующие директивные и/или руководящие органы.
2. Инспектор рекомендует четырем организациям — ООН-Хабитат, УНП ООН, ЮНКТАД и ЮНВТО — пересмотреть действующие процедуры принятия рекомендаций ОИГ, начиная с этапа составления доклада. Инспектор также отмечает, что этот вопрос будет более подробно рассмотрен в посвященном уровню принятия и выполнения рекомендаций ОИГ обзоре, который будет проведен ОИГ в 2023 году.

### Глава IV

3. Несмотря на то, что эти обязательства [подотчетность перед пострадавшим населением] технически являются обязывающими только для членов Межучрежденческого постоянного комитета, занимающихся гуманитарной деятельностью, и должны быть отражены во всеобъемлющих системах подотчетности членов (что часто не делается), Инспектор рекомендует другим организациям рассмотреть возможность официального оформления связей со своими заинтересованными сторонами аналогичным образом.
4. Инспектор рекомендует организациям при применении или обновлении своих систем подотчетности с учетом обновленной типовой системы подотчетности ОИГ уделять особое внимание тому, чтобы на все системы ограниченной сферы применения были даны ссылки во всеобъемлющей системе подотчетности и наоборот и чтобы структура, используемая при разработке систем ограниченной сферы применения, соответствовала структуре основной системы, с тем чтобы облегчить обобщение и анализ данных.
5. Инспектор рекомендует, чтобы во всех системах было закреплено положение об их регулярном пересмотре, не реже одного раза в пять лет. Отдельные компоненты системы должны пересматриваться чаще, в зависимости от изменений, происходящих в основополагающих принципах подотчетности организаций или остаточных факторах риска и параметрах приемлемого риска.
6. Инспектор хотел бы призвать организации системы Организации Объединенных Наций уделять внимание подотчетности перед пострадавшим населением в качестве приоритетной задачи, используя синергетическое взаимодействие с другими организациями, работающими с тем же пострадавшим населением.
7. Инспектор призывает организации системы Организации Объединенных Наций, которые еще не провели самооценку рисков с использованием эталонной модели зрелости КСР для управления рисками, сделать это и использовать полученные результаты для разработки или обновления своих систем подотчетности.
8. Инспектор хотел бы призвать административных руководителей ЮНЕП, ООН-Хабитат, УНП ООН и ЮНКТАД подготовить специализированные системы подотчетности для своих организаций, соответствующие системе Секретариата Организации Объединенных Наций и согласованные с рекомендациями, представленными в настоящем докладе.
9. Инспектор рекомендует, чтобы выводы по результатам межучрежденческих и общесистемных оценок Организации Объединенных Наций доводились до сведения директивных и/или руководящих органов в рамках справки о внутреннем контроле административного руководителя или доклада о системе подотчетности или других соответствующих документов.
10. Инспектор настоятельно рекомендует всем организациям, независимо от вида их деятельности, создать соответствующие каналы обратной связи для получения важной информации о возможных нарушениях от всех заинтересованных сторон.
11. Инспектор рекомендует раскрывать информацию о количестве, сфере охвата и, если возможно, результатах донорских или аналогичных им обзоров директивным и/или руководящим органам в рамках справки о внутреннем контроле административного руководителя или доклада о системе подотчетности.
12. Инспектор настоятельно рекомендует организациям системы Организации Объединенных Наций представлять более полный обзор наиболее существенных нарушений договора и всех принятых мер, вместе с обзором затрат времени и, если возможно, ресурсов, задействованных в ходе процесса (например, продолжительности периода от первоначального подозрения до предварительного расследования, от предварительного расследования до окончательного расследования и от окончательного расследования до заключительного юридического решения, вне зависимости от того, принимались ли меры в пределах организации или в судебном порядке, и, наконец, итогов процесса обжалования).

13. Инспектор также рекомендует включать планы работы и бюджеты как службы оценки Управления по координации гуманитарных вопросов, так и общесистемной службы оценки Организации Объединенных Наций в ежегодный доклад Генерального секретаря о ходе работы в области подотчетности, вместе с анализом адекватности охвата, обеспеченного обеими службами оценки.
14. Инспектор хотел бы напомнить организациям о важности выполнения рекомендаций в согласованные сроки и четкого описания рисков, которые административный руководитель косвенно принимает на себя, если их не выполняет.
15. Инспектор хотел бы напомнить организациям о важности выполнения рекомендаций в согласованные сроки и четкого описания рисков, которые административный руководитель косвенно принимает на себя, если их не выполняет.
16. Инспектор хотел бы призвать все организации продолжить совместную работу по согласованию общего набора категорий расходов, который будет единообразно использоваться во всех организациях.
17. Инспектор рекомендует, чтобы в этих мерах [по сокращению затрат на подотчетность] также учитывались потенциальные синергетические эффекты, возникающие благодаря взаимодействию с другими организациями системы Организации Объединенных Наций.

## Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
ИМО	Международная морская организация
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
МТЦ	Международный торговый центр
НПО	неправительственная организация
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
Структура «ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
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

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

## Глоссарий основных терминов

<b>Система подотчетности</b>	Отдельный общедоступный документ, находящийся в сфере ответственности административного руководителя и утвержденный директивными и/или руководящими органами, в котором на систематической и последовательной основе объединяются пять компонентов (определение системы подотчетности, основополагающие принципы подотчетности, договор о подотчетности, механизм подотчетности и показатели подотчетности), используемых в целях более эффективного осуществления мандата организации, укрепления согласованности в системе Организации Объединенных Наций и доверия к организации, ее директивным и/или руководящим органам, ее сотрудникам и ее партнерам. Система подотчетности включает в себя механизм внутреннего контроля, механизм надзора и все другие системы подотчетности ограниченной сферы применения
<b>Подотчетность</b>	Обязательство перед другим лицом по выполнению какой-либо обязанности. Подотчетность включает в себя обязанность информировать и обосновывать, каким образом была выполнена обязанность, а невыполнение обязанности влечет за собой последствия в виде принудительных мер, которые могут быть применены к подотчетной стороне <sup>2</sup>
<b>Пострадавшее население</b>	Отдельные лица или группы населения, на которые оказывает воздействие деятельность Организации Объединенных Наций. К такому населению относятся предполагаемые прямые и косвенные бенефициары этой деятельности, а также те, кто, не будучи предполагаемыми бенефициарами, затронуты деятельностью Организации Объединенных Наций, касающейся, среди прочего, их прав человека, здоровья, дохода и условий жизни
<b>Бенефициары</b>	Отдельные лица или группы населения, которые являются получателями, в частности, помощи, поддержки или рекомендаций от Организации Объединенных Наций
<b>Всеобъемлющая система подотчетности</b>	Система подотчетности, охватывающая все виды деятельности и все заинтересованные стороны организации
<b>Эффективность системы подотчетности</b>	Степень, в которой система обеспечивает или может обеспечить достижение результатов экономичным и своевременным образом, где «экономичный» означает наиболее эффективный с точки зрения затрат способ преобразования вводимых ресурсов (денежных средств, опыта, природных ресурсов, времени, активов, программного обеспечения и т. д.) в конечные результаты, по сравнению с возможными альтернативами, в зависимости от конкретных обстоятельств, а «своевременный» означает достижение результатов в намеченные или в разумные сроки, в зависимости от конкретных обстоятельств <sup>3</sup>
<b>Результативность системы подотчетности</b>	Степень, в которой система достигла или, как ожидается, достигнет своих целей, то есть выполнения договора о подотчетности

<sup>2</sup> Стандарт ISO 37000 Международной организации по стандартизации.

<sup>3</sup> Комитет содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития, «Критерии оценки» URL: [www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm](http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm).

<b>Внешний надзор</b>	Надзор, осуществляемый лицами или структурами, которые являются внешними по отношению к организации, назначаются директивными и/или руководящими органами и независимы от административного руководителя
<b>Независимый надзор</b>	Надзор, осуществляемый сотрудниками (или подотчетными сотрудникам консультантами), независимыми от административного руководителя
<b>Неформальная система подотчетности</b>	Соответствующие системы руководства, управления рисками и внутреннего контроля, которые способствуют применению подотчетности во всей организации, но которые не были официально оформлены в виде автономной системы подотчетности
<b>Система подотчетности ограниченной сферы применения</b>	Система подотчетности, которая охватывает только конкретный процесс, тему или риск
<b>Управленческий надзор</b>	Надзор, осуществляемый подразделениями или отделами, прямо или косвенно подчиняющимися административному руководителю, или от их имени
<b>Партнеры</b>	Внешние заинтересованные стороны, которые оказывают содействие или играют важную роль в осуществлении мандата организации. Партнерами в системе Организации Объединенных Наций обычно являются национальные и международные неправительственные организации (НПО) и государственные учреждения (министерства, местные органы власти и т. д.)
<b>Персонал</b>	Включает лиц, работающих на организацию, которые могут являться или не являться сотрудниками, в том числе консультантов, подрядчиков, добровольцев Организации Объединенных Наций, стипендиатов и стажеров
<b>Ответственность</b>	Обязательство действовать и принимать решения для достижения требуемых конечных результатов <sup>4</sup>
<b>Сотрудники</b>	Лица, работающие по трудовому договору и подчиняющиеся положениям и правилам о персонале организации, принявшей их на работу. В число сотрудников входят международные сотрудники категории специалистов, младшие сотрудники — специалисты, национальные сотрудники — специалисты и сотрудники категории общего обслуживания
<b>Заинтересованные стороны</b>	Лица или организации, которые могут влиять на решения или действия субъекта, на которых могут влиять решения или действия субъекта, или которые могут считать себя подверженными влиянию решений или действий субъекта <sup>5</sup> . В число заинтересованных сторон в системе Организации Объединенных Наций обычно входят принимающие страны, государства-члены в директивных и/или руководящих органах, отдельные лица или группы населения, которых затрагивает деятельность Организации Объединенных Наций, доноры, клиенты, поставщики, партнеры-исполнители, НПО и персонал

<sup>4</sup> Стандарт ISO 37000 Международной организации по стандартизации.

<sup>5</sup> Там же.

<b>Устойчивость</b>	Данный термин употребляется в отношении комплексного подхода к экономическому развитию, в котором также учитываются экологические и социальные проблемы <sup>6</sup>
<b>Реформа Организации Объединенных Наций</b>	Данный термин относится к предложениям, внесенным действующим Генеральным секретарем Антониу Гутерришем с начала срока его полномочий в январе 2017 года, по вопросам развития, управления и поддержания мира (не рассматриваются в настоящем докладе) <sup>7</sup>

<sup>6</sup> В 1987 году Международная комиссия по окружающей среде и развитию определила устойчивое развитие как такое развитие, «которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». См. также инициативу Организации Объединенных Наций «Взаимодействие с академическими кругами» URL: [www.un.org/en/academic-impact/sustainability](http://www.un.org/en/academic-impact/sustainability).

<sup>7</sup> См. Организация Объединенных Наций, «Вместе во имя реформы: ресурсы». URL: <https://reform.un.org/ru/content/resources>.



## Содержание

*Стр.*

Резюме .....	iii
Сокращения.....	xiii
Глоссарий основных терминов.....	xv
I. Введение .....	1
A. История вопроса.....	1
B. Сфера охвата и цели.....	1
C. Методы работы.....	2
II. Выполнение рекомендаций, содержащихся в докладе Объединенной инспекционной группы 2011 года о системах подотчетности в системе Организации Объединенных Наций.....	5
A. Типовая система подотчетности Объединенной инспекционной группы 2011 года .....	5
B. Рекомендация по разработке автономной системы подотчетности.....	6
C. Другие рекомендации .....	9
III. Предложение по обновленной типовой системе подотчетности Объединенной инспекционной группы .....	12
A. Изменения в условиях деятельности .....	12
B. Изменения в соответствующих технических рекомендациях (2010–2022 годы) .....	14
C. Изменения в системе Организации Объединенных Наций (2010–2022 годы).....	19
D. Обновленная типовая система подотчетности Объединенной инспекционной группы.....	22
IV. Сопоставительный анализ систем подотчетности организаций с точки зрения соответствия обновленным контрольным параметрам Объединенной инспекционной группы.....	26
A. Компонент 1: определение системы подотчетности .....	26
B. Компонент 2: основополагающие принципы подотчетности.....	28
C. Компонент 3: договор о подотчетности .....	32
D. Компонент 4: механизм подотчетности .....	35
E. Компонент 5: показатели системы подотчетности.....	52
Приложение I      Ход выполнения рекомендаций Объединенной инспекционной группы 2011 года .....	61
Приложение II     Затраты на ключевые функциональные звенья подотчетности.....	65
Приложение III    Обзор мер, которые надлежит принять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы.....	73



## I. Введение

### A. История вопроса

1. Настоящий обзор был включен в программу работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 2021 год и был начат в декабре 2021 года. Он был подготовлен в рамках последующей деятельности по итогам обзора ОИГ 2011 года, посвященного системам подотчетности в системе Организации Объединенных Наций (далее — «доклад ОИГ 2011 года» или «обзор ОИГ 2011 года»), представить который просила Генеральная Ассамблея в 2010 году на той же сессии, на которой Ассамблея в своей резолюции 64/259 одобрила механизм подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций<sup>8</sup>. На момент проведения первоначального обзора ОИГ официальную систему подотчетности внедрили только семь организаций системы Организации Объединенных Наций — Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) (2006 год), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) (2007 год), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) (2008 год), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) (2008 год), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) (2009 год), Международная организация труда (МОТ) (2010 год) и Секретариат Организации Объединенных Наций (2010 год).

2. Хотя системы подотчетности часто упоминаются в публичном секторе, конкретных технических руководящих принципов, на которые можно было бы опереться при разработке системы подотчетности для организаций системы Организации Объединенных Наций, не существует. Единственная доступная всеобъемлющая типовая система — это система, предложенная ОИГ в рамках своего доклада 2011 года. Типовая система ОИГ 2011 года в рамках нынешнего обзора будет актуализирована с учетом изменений, произошедших в условиях деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций с 2011 года, включая возросшие риски, усложнившиеся задачи, сложности с финансированием и повысившиеся ожидания заинтересованных сторон, — все, что делает еще более необходимой соответствующую целевому назначению систему подотчетности.

### B. Сфера охвата и цели

#### 1. Сфера охвата

3. Настоящий обзор носит общесистемный характер и охватывает все участвующие в ОИГ организации, а именно Секретариат Организации Объединенных Наций, его департаменты и управления, фонды и программы Организации Объединенных Наций, другие органы и подразделения Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ).

4. По просьбе Директора-исполнителя Международного торгового центра (МТЦ) эта организация приняла участие в проведении обзора в качестве наблюдателя. В результате данные, относящиеся к МТЦ, были собраны в основном путем камерального обзора общедоступных документов и небольшого объема информации, предоставленной руководством МТЦ.

#### 2. Цели

5. Отправной точкой настоящего обзора является анализ положения дел с принятием и выполнением рекомендаций, содержащихся в отчете ОИГ 2011 года.

<sup>8</sup> JIU/REP/2011/5.

6. Цели обзора заключаются в следующем:
- a) определить области, которые нуждаются в улучшении, как в разработке, так и в применении существующих систем подотчетности;
  - b) выявить примеры оптимальной практики, которые могут взять на вооружение организации системы Организации Объединенных Наций;
  - c) выявить возможности для синергетического взаимодействия среди организаций системы Организации Объединенных Наций и, при необходимости, с другими внешними сторонами;
  - d) способствовать укреплению подотчетности системы Организации Объединенных Наций и повышению ее авторитета, эффективности и результативности.
7. По этой причине настоящий доклад также включает следующее:
- a) обновленный вариант типовой системы подотчетности ОИГ 2011 года, отражающий изменения в системе Организации Объединенных Наций и изменения в соответствующей передовой практике;
  - b) сравнение существующих систем подотчетности с обновленной типовой системой ОИГ;
  - c) анализ того, как организации контролируют эффективность и результативность своих систем;
  - d) обзор совместной деятельности Организации Объединенных Наций в области подотчетности.

## C. Методы работы

8. В соответствии с внутренними стандартами и процедурами работы ОИГ при проведении настоящего обзора использовался ряд методов сбора качественных и количественных данных из различных источников в целях обеспечения согласованности, достоверности и надежности выводов. Фактические данные, использованные при подготовке настоящего доклада, были актуальны по состоянию на октябрь 2022 года и включали следующее.

- **Камеральный обзор соответствующих документов.** ОИГ изучила все системы подотчетности, предоставленные участвующими организациями, дополнительные документы по этой теме, имеющиеся в открытом доступе или полученные от участвующих организаций, такие как годовые бюджеты и доклады об исполнении бюджета, а также годовые отчеты, подготовленные для директивных и/или руководящих органов руководителями служб внутренней ревизии, расследований, внешней ревизии, оценки и этики. Были также проанализированы соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи, доклады Генерального секретаря, доклады Комитета высокого уровня по вопросам управления и его Сети по финансовым и бюджетным вопросам, четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития, осуществляемой системой Организации Объединенных Наций, доклады Межучрежденческого постоянного комитета<sup>9</sup>, Управления по координации развития и Группы Организации Объединенных Наций по оценке, а также другие соответствующие общедоступные документы. ОИГ также приняла во внимание соответствующие технические руководства и стандарты, в том числе изданные Международной организацией по стандартизации (стандарт ISO 37000 по управлению организациями,

<sup>9</sup> В состав Межучрежденческого постоянного комитета входят следующие участвующие организации ОИГ: ФАО, Секретариат Организации Объединенных Наций (Управление по координации гуманитарных вопросов), ПРООН, ЮНФПА, ООН-Хабитат, Структура «ООН-женщины», УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ.

опубликованный в 2021 году), Институтом внутренних аудиторов, Комитетом организаций — спонсоров Комиссии Тредуэя и Комитетом содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития. ОИГ также изучила документы внешних организаций, таких как Всемирный банк и Зеленый климатический фонд, а также статьи и журналы, освещающие темы подотчетности как в государственном, так и в частном секторах.

- **Вопросники.** Всем организациям — участникам ОИГ, за исключением МТЦ, был направлен широкий перечень вопросов по существующим системам подотчетности и связанным с подотчетностью тенденциям, решениям и затратам. Ответы были получены от всех организаций, за исключением Всемирного почтового союза (ВПС), который не направил ответ в разумные сроки. Секретариат Организации Объединенных Наций предоставил единый ответ за все организации, пользующиеся механизмом подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций, в том числе за следующие организации, участвующие в ОИГ: Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и Конференцию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД). Ответы участвующих организаций различались по качеству и глубине.
- **Собеседования.** ОИГ провела последующие собеседования со всеми участвующими организациями, за исключением ВОЗ (из-за позднего представления ответов на вопросник ОИГ), ЮНКТАД (представители которой не нашли возможности для встречи в разумные сроки), УНП ООН (информация от которой была получена через Секретариат Организации Объединенных Наций) и МТЦ, который участвовал в настоящем обзоре только в качестве наблюдателя. В число тех, с кем проводились собеседования, входили координаторы системы подотчетности, сотрудники юридических подразделений, сотрудники подразделений по управлению рисками, представители отделов внутренней ревизии и оценки, выборочная группа директоров страновых и региональных отделений, расположенных в Ливане, и старшие сотрудники Секретариата Организации Объединенных Наций. Большинство собеседований проводились в онлайн-овом или гибридном формате, за исключением нескольких очных собеседований, проведенных в Женеве, Нью-Йорке и Бейруте.
- **Анализ количественных и качественных данных.** Группа собрала и проанализировала данные о затратах на ключевые функциональные звенья, задействованные в механизме подотчетности, за период с 2010 по 2020 год, используя сведения, полученные от участвующих организаций ОИГ из ответов на опросник ОИГ, дополненные информацией из финансовых отчетов и бюджетных документов участвующих организаций, при наличии таковой.

9. В соответствии с внутренними правилами и процедурами ОИГ распространение и обсуждение ключевых результатов настоящего обзора осуществлялось следующим образом.

- **Коллегиальная экспертиза в рамках ОИГ.** В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута Объединенной инспекционной группы подготовка окончательной редакции настоящего доклада была завершена после консультаций между инспекторами, чтобы сверить содержащиеся в нем выводы и рекомендации с коллективным мнением Группы. Тем не менее, в конечном счете ответственность за настоящий доклад несет исключительно Инспектор, который является его автором.
- **Отзывы от участвующих организаций ОИГ.** Проект технического задания и проект доклада были переданы всем участвующим организациям ОИГ для представления замечаний и корректировки фактов. Замечания по проекту доклада были получены от всех организаций, хотя в некоторых случаях

со значительным опозданием<sup>10</sup>. Участвующие организации получили от ОИГ информацию о том, каким образом их замечания были учтены в окончательной редакции доклада, и обоснование принятых решений.

10. **Ограничения.** Подготовка настоящего обзора частично осуществлялась в разгар пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19), в результате чего возникли задержки в процессе сбора данных, и многие собеседования пришлось проводить либо исключительно в формате видеоконференции, либо в гибридном формате. Это могло сказаться на возможности общения с некоторыми собеседниками и их готовности делиться конфиденциальной информацией, которая в иных обстоятельствах могла бы быть получена при личном общении.

11. Следует также отметить, что системы подотчетности охватывают значительное число видов деятельности и процессов в организациях и что с учетом времени, отведенного на проведение обзора, Инспектор решил уделить приоритетное внимание рассмотрению общей структуры систем подотчетности, ограничив рассмотрение конкретных процессов, которые лучше освещать в рамках специальных обзоров ОИГ или с помощью независимых надзорных служб организаций.

12. **Выражение признательности.** Инспектор выражает признательность всем должностным лицам организаций системы Организации Объединенных Наций и представителям организаций вне системы, которые оказали содействие в подготовке доклада, особенно тем, кто принял участие в собеседованиях и с готовностью делился своими знаниями и опытом в это крайне непростое время.

13. **Структура доклада.** ОИГ проанализировала выполнение рекомендаций, содержащихся в докладе ОИГ 2011 года (глава II), и предложила обновленную типовую систему подотчетности (глава III), в сопоставлении с которой был проведен обзор всех существующих систем (глава IV).

14. Некоторые дополнительные сведения, примеры передовой практики и данные, собранные Инспектором в рамках настоящего обзора, были сведены в интересах участвующих организаций в дополнительном документе, который не является частью настоящего доклада и был передан непосредственно организациям.

---

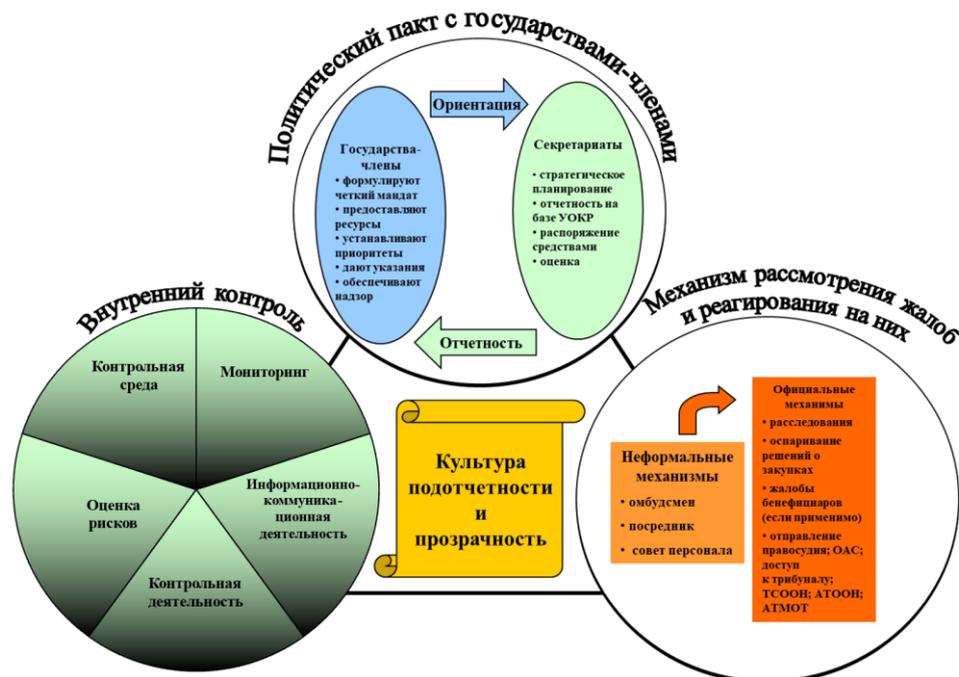
<sup>10</sup> В случае с ВОЗ имела место задержка, не позволившая вовремя получить замечания, чтобы отразить их в настоящем докладе.

## II. Выполнение рекомендаций, содержащихся в докладе Объединенной инспекционной группы 2011 года о системах подотчетности в системе Организации Объединенных Наций

### A. Типовая система подотчетности Объединенной инспекционной группы 2011 года

15. В своем докладе 2011 года о системах подотчетности в системе Организации Объединенных Наций ОИГ предложила типовую систему, которая по-прежнему является единственной всеобъемлющей типовой системой подотчетности, имеющейся в распоряжении организаций системы Организации Объединенных Наций. Система ОИГ была разработана на основе механизма подотчетности, утвержденного Генеральной Ассамблеей для Секретариата Организации Объединенных Наций в 2010 году, и базируется на четырех основополагающих принципах, как показано на рис. I ниже: а) культура подотчетности и прозрачности; б) политический пакт между организацией и государствами-членами; с) механизмы внутреннего контроля; д) механизмы подачи жалоб и реагирования на них. В этих рамках ОИГ также ввела прямую ссылку на комплексную систему внутреннего контроля, опубликованную Комитетом организаций — спонсоров Комиссии Тредуэя в 1992 году в качестве ориентира для систем внутреннего контроля в Организации Объединенных Наций<sup>11</sup>.

Рис. I  
Типовая система подотчетности Объединенной инспекционной группы 2011 года



Источник: доклад ОИГ 2011 года.

16. В доклад ОИГ 2011 года также включен перечень более детализированных контрольных параметров, призванных способствовать применению типовой системы, которые представлены в сводном виде в таблице 1 ниже.

<sup>11</sup> См. Комитет организаций — спонсоров Комиссии Тредуэя. URL: <https://www.coso.org/about-us>.

Таблица 1  
**Контрольные параметры системы подотчетности ОИГ 2011 года**

Содействие выполнению	Оценка выполнения	Реагирование	Коммуникация и обучение
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Управление по результатам</li> <li>• Этические нормы</li> <li>• Должностные инструкции</li> <li>• Конфликт интересов</li> <li>• Анализ рисков</li> <li>• Делегирование полномочий</li> <li>• Борьба с мошенничеством и коррупцией</li> <li>• Доступ к соответствующей информации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оценки</li> <li>• Справка о внутреннем контроле</li> <li>• Оценка результативности работы</li> <li>• Неформальные механизмы рассмотрения жалоб</li> <li>• Официальные механизмы рассмотрения жалоб</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Санкции</li> <li>• Рекомендации по надзору</li> <li>• Меры по официальным жалобам</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Раскрытие информации</li> <li>• Раскрытие информации о санкциях</li> </ul>

*Источник:* доклад ОИГ 2011 года.

17. В докладе ОИГ 2011 года содержалось в общей сложности семь рекомендаций (см. приложение I). Одна из них касалась утверждения системы подотчетности, а другие — конкретных компонентов. Из 26 организаций, входивших в ОИГ в то время, 10 организациям (38 процентам) было предложено выполнить все рекомендации, а каждой из остальных 16 организаций было предложено выполнить от двух до пяти рекомендаций. Доклад ОИГ 2011 года и содержащиеся в нем рекомендации были в целом положительно восприняты организациями. В своем сводном ответе, представленном через секретариат Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), они также продемонстрировали глубокое понимание основной цели системы ОИГ 2011 года, заявив следующее:

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... [Организации системы Организации Объединенных Наций] отмечают, что всеобъемлющая система подотчетности могла бы помочь установить более четкую увязку между миссией организации, стратегическим планированием, оценкой, накоплением организационного опыта и результатами. Создание такой системы может также облегчить задачу выявления пробелов между этими элементами<sup>12</sup>.

18. В своем ответе организации также отметили некоторые потенциальные трудности в осуществлении рекомендаций, такие как нехватка финансирования (из-за которой небольшим организациям сложно обеспечить наличие всех процессов и функциональных звеньев, рекомендованных в системе, таких как омбудсмен и посредники) и проблемы обеспечения конфиденциальности, связанные с рекомендацией о более широком раскрытии информации, по соображениям возможного причинения вреда отдельным лицам и соблюдения правовых норм.

## **В. Рекомендация по разработке автономной системы подотчетности**

19. В первой рекомендации, содержащейся в докладе 2011 года, ОИГ призвала организации разработать автономную систему подотчетности, заявив следующее: «Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые пока не создали автономные системы подотчетности,

<sup>12</sup> A/66/710/Add.1.

следует в приоритетном порядке сделать это, ориентируясь на контрольные параметры, приведенные в настоящем докладе».

20. На момент выхода доклада ОИГ 2011 года существовало всего семь официальных систем подотчетности, охватывающих в общей сложности 11 организаций, из которых 5 входили в систему Секретариата Организации Объединенных Наций. Первая система была официально введена в действие в ВОЗ в 2006 году, затем в ЮНФПА в 2007 году, в ПРООН и ЮНОПС в 2008 году, в ЮНИСЕФ в 2009 году, в МОТ в 2010 году и в Секретариате Организации Объединенных Наций также в 2010 году (в то время система Секретариата охватывала ЮНКТАД, УНП ООН, ЮНЕП и ООН-Хабитат).

21. С тех пор десять организаций сообщили ОИГ, что они полностью выполнили эту рекомендацию (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), МАГАТЭ, Международный союз электросвязи (МСЭ), Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирная метеорологическая организация (ВМО), Всемирная продовольственная программа (ВПП) и ВПС). К организациям, которые сообщили, что у них нет официальной автономной системы, относятся: Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО) и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) (все они либо уже работают над такой системой, либо намерены создать ее в ближайшем будущем и поэтому сообщили, что рекомендация частично выполнена); Всемирная туристская организация (ЮНВТО) (которая не приняла рекомендацию) и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины») (которая не входила в ОИГ в 2011 году и которой, соответственно, не направлялась первоначальная рекомендация). Сведения о годе утверждения каждой системы приведены в приложении I. Согласно информации, представленной самими организациями, число участвующих в настоящее время в ОИГ организаций, в которых действует официальная система, увеличилось с 11 до 21, как показано в таблице 2 ниже.

22. Инспектор отмечает, что из девяти организаций, которые сообщили о том, что эта рекомендация выполнена, две (ВПП и ВПС) фактически не имеют официальной системы подотчетности как таковой, но используют другие существующие механизмы, процедуры и системы, которые не сведены в единый документ. Это не соответствует духу рекомендации ОИГ 2011 года, в которой ОИГ рекомендовала создать единую систему для обеспечения полноты и согласованности существующих механизмов, процедур, методов руководства, управления рисками, внутреннего контроля и надзорной деятельности. Таким образом, фактический показатель выполнения ниже, чем упомянутый ранее. При этом Инспектор отмечает, что благодаря тому, что система надзора ВПП, утвержденная Исполнительным советом этой организации в 2018 году, включена в состав механизма «трех линий защиты», она фактически охватывает не только надзор (например, функции и обязанности административного руководителя и первой и второй линий, описание руководящих органов и порядка отчетности, а также перечень ключевых соответствующих механизмов и процедур) и является полезным обобщающим документом для многих видов деятельности, связанных с подотчетностью.

Таблица 2

**Наличие официальных систем подотчетности в организациях, участвующих в Объединенной инспекционной группе (сравнение данных 2010 и 2022 годов)**

	Существующие официальные системы подотчетности в 2010 году (когда был подготовлен доклад ОИГ 2011 года)	Системы подотчетности, официально оформленные с 2010 года	Всего официально оформленных систем подотчетности в 2022 году	Организации, сообщившие, что рекомендация «выполнена» на том основании, что они считают достаточными другие существующие системы	Не имеют официальной автономной системы подотчетности в 2022 году	
					Организации, работающие над системой подотчетности	Другие
Организации, использующие систему подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций	5 Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНКТАД, УНП ООН, ЮНЕП, ООН-Хабитат	—	5		—	—
Организации, которые используют или могут использовать собственную систему подотчетности	6 МОТ, ПРООН, ЮНФПА, ЮНОПС, ЮНИСЕФ, ВОЗ	8 ФАО, МАГАТЭ, МТЦ <sup>a</sup> , ЮНЭЙДС, ЮНИДО, ВОИС, ВМО	14	2 ВПП, ВПС	5 УВКБ ООН, ЮНЕСКО, ИКАО, ИМО, БАПОР <sup>b</sup>	2 Структура «ООН-женщины» <sup>a</sup> , ЮНВТО
<b>Итого (включая все нынешние 28 организаций ОИГ)</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>2</b>
<b>Итого (исключая Структуру «ООН-женщины» и МТЦ)<sup>a</sup></b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>

*Источник:* Проведенный ОИГ анализ информации, полученной от участвующих организаций.

*Примечание:* Структура «ООН-женщины» и МТЦ не участвовали в ОИГ на момент выхода доклада 2011 года. Тем не менее, они были включены в таблицу, чтобы облегчить сопоставление аналогичных данных 2010 и 2022 годов.

<sup>a</sup> Организация присоединилась к ОИГ в 2012 году, после того, как была завершена работа над докладом ОИГ 2011 года о системах подотчетности. По этой причине рекомендация данной организации официально не направлялась.

<sup>b</sup> Как ЮНЕСКО, так и ИМО находятся на этапе разработки проекта системы.

23. Следует также отметить, что не только более 30 процентов участвующих организаций ОИГ не имеют официальной системы подотчетности, но и что из тех организаций, которые утвердили систему после выхода доклада ОИГ 2011 года, большинство сделали это несколько лет спустя — в 2014 году в случае МТЦ, ФАО и ВОИС, в 2018 году в случае ЮНЭЙДС и МАГАТЭ, в 2020 году в случае МСЭ и в 2021 году в случае ЮНИДО и ВМО. Как МСЭ, так и ЮНИДО, которые недавно утвердили свои системы, сообщили, что их внедрение все еще продолжается.

24. Кроме того, эти системы существенно различаются по поставленным перед ними задачам и по содержанию. Более подробно эти различия будут рассмотрены в главе IV настоящего доклада.

### С. Другие рекомендации

25. Наряду с рекомендацией, упомянутой в предыдущем разделе выше, в доклад ОИГ 2011 года были включены шесть дополнительных рекомендаций, которые более подробно описаны в приложении I. Подавляющее большинство этих рекомендаций было принято (общий средний показатель принятия составил 81 процент), а в тех случаях, когда они не были приняты, организации самостоятельно сообщили, что рекомендации были полностью выполнены в 99 процентах случаев, как показано в таблице 3 ниже.

Таблица 3

**Показатели выполнения других рекомендаций Объединенной инспекционной группы 2011 года по данным, представленным самими организациями**

Номер	Тема рекомендации	Организации, которым была направлена рекомендация (из 26)	Организации, не принявшие рекомендацию <sup>a</sup>	Показатель принятия <sup>b</sup>	Принятые рекомендации, выполненные в полном объеме (%)
2	Управление по результатам	25	ЮНКТАД, УНП ООН, ООН-Хабитат, ЮНВТО, МАГАТЭ	20 (80%)	100
3	Подготовка докладов по результатам оценок и самооценок	24	ООН-Хабитат, ЮНВТО	22 (92%)	95
4	Раскрытие информации о принятых дисциплинарных мерах	15	МОТ, МСЭ, ИМО, ЮНВТО ЮНКТАД, УНП ООН, ООН-Хабитат, ЮНВТО, ВМО	11 (73%)	100
5	Признание выдающихся результатов работы	25	ЮНКТАД, УНП ООН, ООН-Хабитат, ЮНВТО, ВМО	20 (80%)	100
6	Политика в отношении раскрытия информации	21	ЮНКТАД, УНП ООН, ООН-Хабитат, ЮНВТО	17 (81%)	100
7	Оценка применения системы подотчетности	1	–	100 %	100

<sup>a</sup> Включает следующие ответы организаций: принятие сочтено неактуальным; не принята; не получено официального подтверждения от организации о принятии.

<sup>b</sup> Исключая следующие ответы организаций: принятие сочтено неактуальным; не принята; не получено официального подтверждения от организации о принятии.

26. Из-за нехватки времени было принято решение в первоочередном порядке рассматривать систему в целом, а не отдельные компоненты, что потребовало бы значительной дополнительной работы и, в некоторых случаях, подготовки отдельного доклада (например, о выполнении рекомендации, касающейся управления по результатам).

27. Тем не менее важно отметить, что, как было установлено на основе высокоуровневого обзора документов, представленных организациями, фактические показатели выполнения могут быть ниже, чем следует из таблицы 3, что в некоторых случаях объясняется иным или более узким толкованием рекомендации. Примеры включают в себя:

a) **рекомендация 3 о подготовке докладов по результатам оценок и самооценок.** В большинстве случаев отчетность по результатам оценок и (в некоторых случаях) самооценок осуществляется, но не в рамках доклада административного руководителя, как было рекомендовано ОИГ в 2011 году, а в рамках годовых докладов, представляемых руководителями подразделений оценки или руководителями подразделений внутренней ревизии по соответствующему направлению работы;

b) **рекомендация 4 о раскрытии информации о принятых дисциплинарных мерах.** На основе анализа документации Инспектор не смог подтвердить выполнение этой рекомендации ЮНОПС, ВОЗ и ВПС. Кроме того, в некоторых случаях раскрытие информации осуществляется только в рамках докладов руководителей подразделений по проведению расследований (или аналогичных им) и включает только информацию о зарегистрированных и расследованных делах и, таким образом, по своей природе не дает представления о конечном результате судебного разбирательства, если таковое имело место;

c) **рекомендация 5 о признании выдающихся результатов работы.** Сравнивая информацию о выполнении, предоставленную самими организациями, с ответами на аналогичный пункт вопросника<sup>13</sup>, Инспектор отметил некоторые несоответствия, указывающие на то, что уровень выполнения рекомендации может не достигать 100 процентов, как в самостоятельно представленной информации<sup>14</sup>;

d) **рекомендация 6 о политике в отношении раскрытия информации.** Хотя у большинства организаций имеется четкая политика в отношении раскрытия информации, содержащейся в докладах о надзорной деятельности, а у некоторых — политика в отношении защиты данных и раскрытия информации о бенефициарах и персонале, Инспектор установил, что не все организации располагают всеобъемлющей политикой раскрытия информации, как это было рекомендовано ОИГ в 2011 году;

e) **рекомендация 7 об оценке применения механизма подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций к 2015 году.** В 2017 году был проведен первоначальный обзор, который помог обосновать некоторые изменения, внесенные в систему Секретариата<sup>15</sup>. В июле 2020 года было начато и в декабре 2022 года завершено консультативное задание. Хотя подразумевается, что выводы будут обсуждаться с членами Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, Пятого комитета и Независимого консультативного комитета по ревизии, они не будут обнародованы<sup>16</sup>.

**28. Исходя из описанных выше расхождений между показателями выполнения согласно данным, представленным самими организациями, и фактической ситуацией, установленной при проведении настоящего обзора, Инспектор рекомендует всем организациям более тщательно проанализировать фактическое состояние дел с выполнением рекомендаций ОИГ, с тем чтобы**

<sup>13</sup> Вопрос был сформулирован следующим образом: включает ли ваша система аттестации оценку «выдающиеся» (или эквивалентную)? Предусмотрены ли какие-либо автоматически предоставляемые преимущества для персонала при получении этой оценки, например ускоренное продвижение по службе, дополнительные возможности карьерного роста? Какие еще предусмотрены меры стимулирования, чтобы побуждать сотрудников к результативному и эффективному выполнению договора о подотчетности?

<sup>14</sup> ВОИС — единственная организация, которая особо отметила тот факт, что с 2022 года индивидуальное поощрение за достигнутые высокие результаты работы будет напрямую увязано с получением оценки «отличная работа».

<sup>15</sup> Учитывая, что документ, представленный Генеральной Ассамблее во время утверждения механизма подотчетности, включал обширный перечень областей, нуждающихся в улучшении, уже определенных на тот момент Генеральным секретарем, было бы особенно важно провести обзор к 2015 году в соответствии с рекомендацией ОИГ, поскольку ежегодно представляемые обновленные сведения не могут заменить данные независимого надзора.

<sup>16</sup> Окончательный доклад консультативного обзора, озаглавленный «Оценка механизма подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций», опубликованный УСВН 29 декабря 2022 года, был передан ОИГ 2 марта 2023 года.

**обеспечить представление в ОИГ и свои соответствующие директивные и/или руководящие органы докладов, содержащих точные данные.**

29. В таблице 3 также просматриваются некоторые закономерности в отношении организаций, которые не приняли большинство рекомендаций ОИГ 2011 года, а именно ООН-Хабитат — которая так и не представила в ОИГ подтверждение относительно того, будет ли она выполнять четыре адресованные ей рекомендации, а также УНП ООН, ЮНКТАД<sup>17</sup> и ЮНВТО — все они оценили некоторые из адресованных им рекомендаций как неактуальные. Инспектор полагает, что такое непринятие рекомендаций отчасти может быть связано с определенным недопониманием между должностными лицами этих организаций и Секретариатом Организации Объединенных Наций, поскольку некоторые из них входят в сферу действия механизма подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций. **Инспектор рекомендует этим четырём организациям (ООН-Хабитат, УНП ООН, ЮНКТАД и ЮНВТО) пересмотреть действующие процедуры принятия рекомендаций ОИГ, начиная с этапа составления доклада. Инспектор также отмечает, что этот вопрос будет более подробно рассмотрен в обзоре, который будет проведен ОИГ в 2023 году и будет посвящен уровню принятия и выполнения рекомендаций ОИГ.**

---

<sup>17</sup> ЮНВТО: рекомендации 1–6; УНП ООН: рекомендации 2, 3, 5 и 6; ЮНКТАД: рекомендации 2, 5 и 6.

### **III. Предложение по обновленной типовой системе подотчетности Объединенной инспекционной группы**

30. Инспектор считает, что типовая система ОИГ 2011 года в целом сохраняет свою актуальность. Однако за последние 12 лет в условиях деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций, в соответствующих технических механизмах, касающихся руководства, управления рисками и внутреннего контроля, а также в самой системе Организации Объединенных Наций произошли многочисленные изменения, которые не могут быть в полной мере учтены в типовой системе ОИГ 2011 года.

#### **A. Изменения в условиях деятельности**

31. Четкое и конкретное описание условий, в которых в 2009 году была разработана система Секретариата Организации Объединенных Наций 2010 года, содержится в следующем заявлении Генерального секретаря, сделанном в рамках его доклада 2008 года о системе подотчетности, системе общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля и системе управления, ориентированного на результаты:

Масштабы деятельности Организации в течение последних 10 лет росли быстрыми темпами, из-за чего государствам-членам и Секретариату становилось все труднее удостовериться в том, что Организация действует и работает правильно. Перед ней стоят огромные задачи. От Организации не только ожидают большего, но и ожидают, что она будет работать с большей подотчетностью, транспарентностью, эффективностью и результативностью. Большой упор должен делаться на результаты, но при этом внимание должно уделяться и тому, каким образом Организация достигает этих результатов, в каких областях можно добиться улучшений, какие риски являются приемлемыми и какие введены меры, позволяющие Организации работать эффективно<sup>18</sup>.

32. Пятнадцать лет спустя большинство проблем, упомянутых в этом заявлении, не потеряли актуальности. Большинство организаций продолжали расширять масштабы своей деятельности (как показано в таблице 4 ниже), на смену целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, пришли цели в области устойчивого развития, и все более настоятельной становится необходимость реформирования Организации Объединенных Наций, отчасти из-за снижения уверенности в том, что система Организации Объединенных Наций способна решать глобальные вопросы и проблемы. Организациям необходимо адаптировать методы своей работы и реагировать на проблемы, возникающие в результате изменения климата, экономических и политических кризисов во многих частях мира, и во многих случаях, даже в организациях, финансирование которых увеличилось, растет разрыв между потребностями в финансировании и фактически получаемым финансированием (например, из-за усталости доноров и конкуренции за финансирование между организациями), что создает значительную нагрузку на существующие системы подотчетности.

<sup>18</sup> A/62/701.

Таблица 4

**Уровни финансирования в 2020 году, по организациям и макрокатегориям деятельности и изменение в процентах в период 2010–2020 годов**

(в млн долл. США)

	Члены МПК и ГООНУР		Члены ГООНУР		Другие			
<b>Более чем двукратное увеличение финансирования</b> (рост более чем на 100 %)	ВПП	8 904	ЮНОПС	1 180	ВПС	94		
	ЮНИСЕФ	7 548	БАПОР	983				
	УВКБ ООН	4 892	ЮНЕП	796				
	Структура«ООН-женщины»	564 <sup>a</sup>						
<b>Значительное увеличение финансирования</b> (от 21 % до 100 %)	ВОЗ	4 299	УНП ООН	391	МАГАТЭ	772		
	ФАО	1 791	МТЦ	121				
			ВОИС	530				
<b>Умеренное увеличение финансирования</b> (от 1 % до 20 %)	Секретариат Организации Объединенных Наций	15 671	ЮНЭЙДС	269	ИМО	76		
	ПРООН	6 574	МОТ	747				
	ООН-Хабитат	208	МСЭ	193				
			ЮНКТАД	111 <sup>b</sup>				
<b>Сокращение финансирования</b> (от 0 % до –24 %)	–		ЮНЕСКО	655	ИКАО	170		
			ЮНИДО	267			ЮНВТО	22
			ВМО	99				

*Источник:* расчеты ОИГ, основанные на данных о поступлениях из информационной панели КСР, которые включают начисленные взносы, добровольные основные и неосновные целевые и нецелевые взносы, а также поступления от других видов деятельности. ОИГ понимает, что некоторые из этих цифр могут не совпадать с данными ревизий по каждой организации. Эти данные следует рассматривать только как ориентировочные, как косвенный показатель для понимания относительного масштаба каждой организации и изменения этого масштаба со времени предыдущего обзора подотчетности ОИГ в 2011 году.

*Сокращения:* МПК — Межучрежденческий постоянный комитет; ГООНУР — Группа Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию

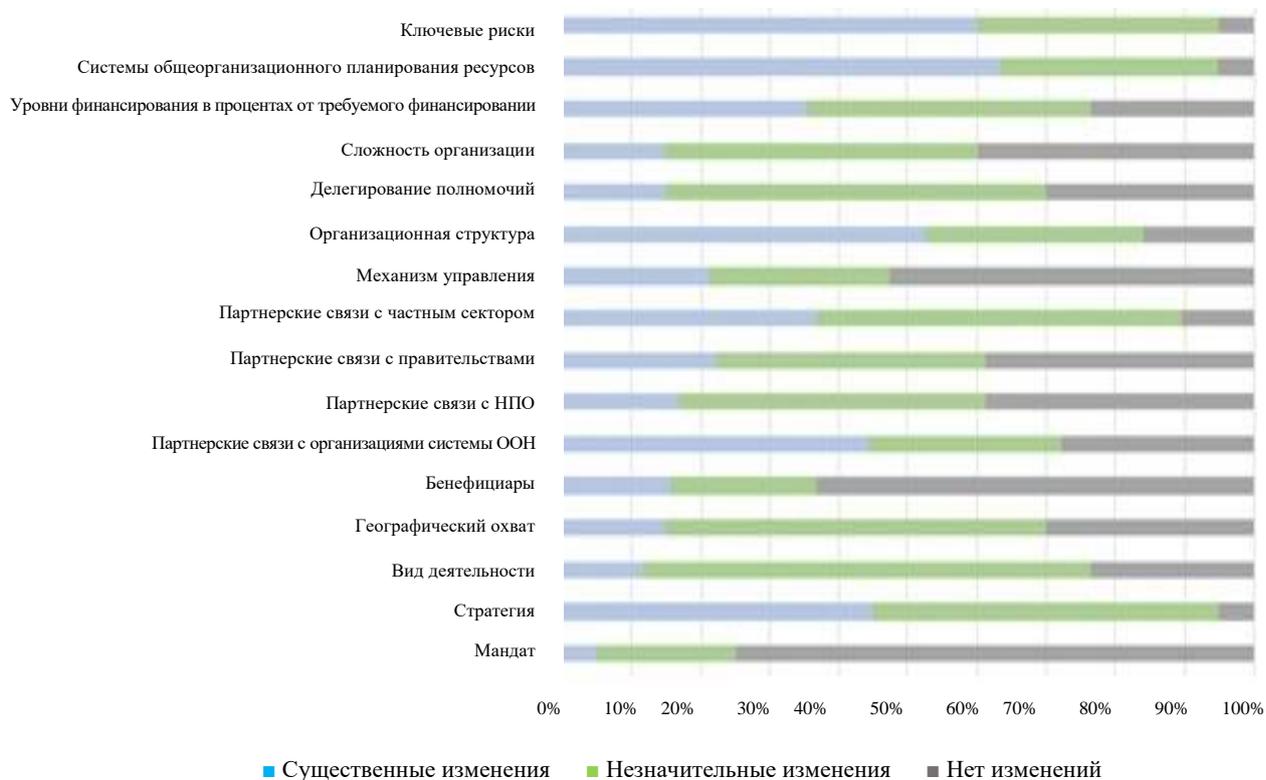
<sup>a</sup> Увеличение поступлений Структуры «ООН-женщины» рассчитано на основе первого года работы (2011 год).

<sup>b</sup> Данные ЮНКТАД были рассчитаны ОИГ на основе детализированной информации о Секретариате Организации Объединенных Наций, размещенной на веб-сайте КСР; данные о поступлениях Секретариата Организации Объединенных Наций были соответственно уменьшены.

33. Как показано на рис. II ниже, эти изменения в условиях деятельности оказывают непосредственное влияние на риски, с которыми сталкиваются организации, и требуют от них активного реагирования на эти риски путем внесения изменений в свои стратегии (например, в отношении партнерских связей) и в ключевые компоненты своих систем управления и внутреннего контроля (например, в системы общеорганизационного планирования ресурсов и организационную структуру), что, вероятно, потребует внесения изменений в структуру систем подотчетности и создаст дополнительные проблемы при их применении на практике<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> В связи с этими проблемами в своих ответах на пункт 6 вопросника ОИГ организации также сообщили о том, что они сделали ряд крупных инвестиций в укрепление подотчетности, таких как новое, модернизированное программное обеспечение в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) (73 процента респондентов вопросника ОИГ), новое оборудование ИКТ (65 процентов), новый, модернизированный внешний веб-сайт (58 процентов), новое подразделение или отдел (39 процентов), новый, модернизированный интранет (37 процентов) и новые служебные помещения (33 процента).

Рис. II  
**Основные изменения в условиях деятельности с 2010 года, согласно ответам участвующих организаций на вопросник Объединенной инспекционной группы**  
 (в процентах)



Источник: ответы 23 участвующих организаций на пункт 3 вопросника ОИГ.

## В. Изменения в соответствующих технических рекомендациях (2010–2022 годы)

34. Несмотря на отсутствие специальных технических рекомендаций по системам подотчетности как в публичном, так и в частном секторе, имеются соответствующие рекомендации, охватывающие хотя бы некоторые компоненты системы подотчетности, причем большая часть этих рекомендаций была обновлена после выхода доклада ОИГ 2011 года.

35. Согласно ответам на вопросник ОИГ, наиболее часто используются руководящие указания (о них подробнее ниже) из следующих источников: Комитет организаций — спонсоров Комиссии Тредуэя (81 процент), Институт внутренних аудиторов (53 процента), доклад ОИГ 2011 года (50 процентов), доклад КСР 2014 года (47 процентов), Секретариат Организации Объединенных Наций (26 процентов), рекомендации частного сектора (19 процентов) и стандарт ISO 37000 Международной организации по стандартизации (5 процентов).

36. Основные изменения перечислены ниже в хронологическом порядке и могут быть сведены к следующему: больший акцент на управление рисками; больший акцент на системный и динамичный подход к руководству, управлению рисками и внутреннему контролю; более четкое определение функций и обязанностей — особенно в отношении надзорной функции механизмов управления и роли надзорных органов; усиление внимания к социальным и экологическим обязанностям организаций и их взаимоотношениям с другими организациями с учетом меняющихся условий деятельности. Все эти изменения должны быть отражены в обновленной типовой системе подотчетности ОИГ 2023 года.

37. В 2013 году Комитет организаций — спонсоров Комиссии Тредуэя опубликовал пересмотренные рекомендации по внутреннему контролю. Основным источником рекомендаций по теме внутреннего контроля первоначально был опубликован в 1992 году под названием «Комплексные основные положения о внутреннем контроле». Основными изменениями, внесенными в пересмотренную систему, являются: расширение содержания докладов за пределы финансовых результатов; преобразование пяти компонентов, установленных Комитетом (контрольной среды, оценок рисков, контрольной деятельности, информационно-коммуникационных технологий и мониторинга), в перечень из 17 принципов; больший акцент на системный характер механизмов внутреннего контроля, который требует, чтобы все их компоненты функционировали и работали как единый комплекс<sup>20</sup>.

38. В том же году Институт внутренних аудиторов опубликовал документ с изложением позиции по трем линиям защиты в контексте эффективного управления рисками и контроля<sup>21</sup>, который был использован Сетью по финансовым и бюджетным вопросам в качестве основы для разработки «Типовой модели управления рисками, надзора и подотчетности для системы ООН», одобренной Комитетом высокого уровня по вопросам управления на его двадцать восьмой сессии в 2014 году<sup>22</sup>. Этот документ включает: а) вариант модели «трех линий защиты», адаптированный для Организации Объединенных Наций (см. рис. III ниже); б) перечень согласованных минимальных функций независимого контроля и шести признанных эффективными видов практики, как показано в таблице 5 ниже. В отличие от Комитета организаций — спонсоров Комиссии Тредуэя и Института внутренних аудиторов, которые прямо заявляют, что их системы применимы ко всем типам организаций во всех секторах, Сеть по финансовым и бюджетным вопросам пришла к выводу, что, «учитывая диапазон организационных мандатов учреждений ООН, выработать единый директивный подход к организации руководства и надзора не представляется возможным». В частности, определение того, каким должен быть надлежащий уровень надзора и какие необходимы ресурсы, зависит от размера организации, ее мандата, сложности, зрелости и организационной модели». Согласно информации, представленной самими организациями и размещенной на панели управления КВУУ на веб-сайте КСР<sup>23</sup>, все участвующие организации ОИГ завершили внедрение модели КСР, за исключением ВПС и БАПОР, в которых работа по внедрению еще продолжается<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> См. International Federation of Accountants, “COSO Internal control – integrated framework, an IAASB overview” (September 2016). URL: [www.ifac.org/\\_flysystem/azure-private/meetings/files/20160919-IAASB\\_Agenda\\_Item\\_4-A\\_COSO\\_Presentation.pdf](http://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/meetings/files/20160919-IAASB_Agenda_Item_4-A_COSO_Presentation.pdf).

<sup>21</sup> Institute of Internal Auditors, “IIA position paper: the three lines of defence in effective risk management and control” (January 2013).

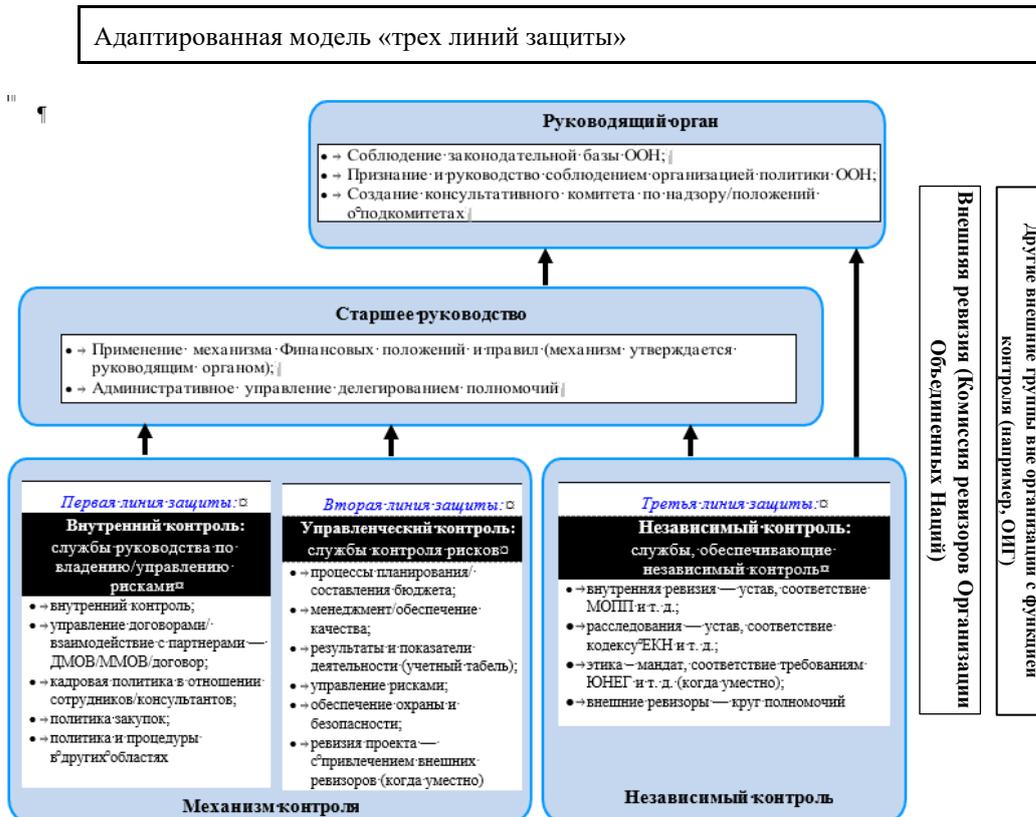
<sup>22</sup> СЕВ/2014/HLСM/14/Rev.1.

<sup>23</sup> КСР, информационная панель КВУУ. URL: <https://unsceb.org/hlcm-dashboard> дата обращения: 19 сентября 2022 года). В базе данных содержится следующая оговорка от КСР:

«Информационная панель предназначена для информационных целей. Секретариат КСР и члены КВУУ периодически уточняют представленные в ней данные. Информационную панель не следует рассматривать как инструмент для целей проверки».

<sup>24</sup> Не представлена информация по МТЦ, поскольку соответствующие данные на информационной панели отдельно не отслеживаются.

Рис. III  
**Модель «трех линий защиты» применительно к системе Организации Объединенных Наций (Сеть по финансовым и бюджетным вопросам, 2014 год)**



Источник: модель КСР, подготовленная Сетью по финансовым и бюджетным вопросам.  
 Сокращения: ДМОВ — двусторонний меморандум о взаимопонимании; ММОВ — многосторонний меморандум о взаимопонимании; УТ — учетный табель; МОПП — Международные рамки профессиональной практики; ДЭРМ — дипломированный эксперт по расследованию случаев преднамеренных недобросовестных действий (мошенничества); ЮНЕГ — Группа Организации Объединенных Наций по оценке

Таблица 5  
**Выдержка из «Типовой модели управления рисками, надзора и подотчетности для системы ООН»**

Необходимые элементы независимого контроля	Признанные эффективными виды практики
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Служба внутренней ревизии</li> <li>• Служба оценки (для учреждений, работающих на основе программ)</li> <li>• Служба расследований</li> </ul>	<p><b>Функциональные звенья:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Независимый комитет по ревизии</li> <li>• Независимое подразделение по вопросам этики</li> </ul> <p><b>Процессы:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Система общеорганизационного внутреннего контроля в соответствии с признанным международным стандартом</li> <li>• Управление рисками в соответствии с признанным международным стандартом</li> <li>• Управление эффективностью деятельности или управление по результатам</li> <li>• Справка о внутреннем контроле</li> </ul>

Источник: СЕВ/2014/HLCM/14/Rev.1.

*Примечание.* В данный перечень, признанный членами Сети по финансовым и бюджетным вопросам в качестве передовой практики, входят не все элементы, представленные на рис. III (например, подразделение по вопросам этики не рассматривается как часть третьей линии).

39. В 2017 году Комитет организаций — спонсоров Комиссии Тредуэя опубликовал новые рекомендации по управлению рисками, тем самым обновив рекомендации, содержащиеся в документе «Комплексная система общеорганизационного управления рисками», выпущенном в 2004 году<sup>25</sup>. В новом документе под названием «Общеорганизационное управление рисками в увязке со стратегией и эффективностью» излагаются основные изменения в системе, а именно уделяется более пристальное внимание управлению рисками как инструменту стратегического планирования, необходимости внедрения управления рисками в рамках всей организации и важности учета взаимосвязанного характера рисков и необходимости постоянного мониторинга и приспособления к внешним условиям, как показано на рис. IV ниже.

Рис. IV  
**Графическое представление системы, описанной в документе «Общеорганизационное управление рисками в увязке со стратегией и эффективностью», 2017 год**



*Источник:* Комитет организаций — спонсоров Комиссии Тредуэя.

40. В 2019 году Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития пересмотрел свои принципы оценки<sup>26</sup>, добавив принцип «согласованности» к существующим принципам «актуальности», «результативности», «эффективности», «отдачи» и «устойчивости». Новые критерии включают как внутреннюю, так и внешнюю согласованность. Внутренняя согласованность, с одной стороны, направлена на обеспечение синергии и взаимосвязей между оцениваемым мероприятием и другими мероприятиями, осуществляемыми той же организацией, а также соответствия мероприятия действующим в этой области международным нормам и стандартам, которых придерживается данная организация. Внешняя согласованность, с другой стороны, предусматривает согласованность мероприятия с действиями других участников в том же контексте, включая взаимодополняемость, гармонизацию и координацию с другими участниками, а также степень, в которой мероприятие повышает результативность, не приводя при этом к дублированию усилий. Кроме того, к значимым изменениям можно отнести больший акцент на равноправие, гендерное равенство и принцип «не обходить никого вниманием», а также ссылку на достижение целей в области устойчивого развития.

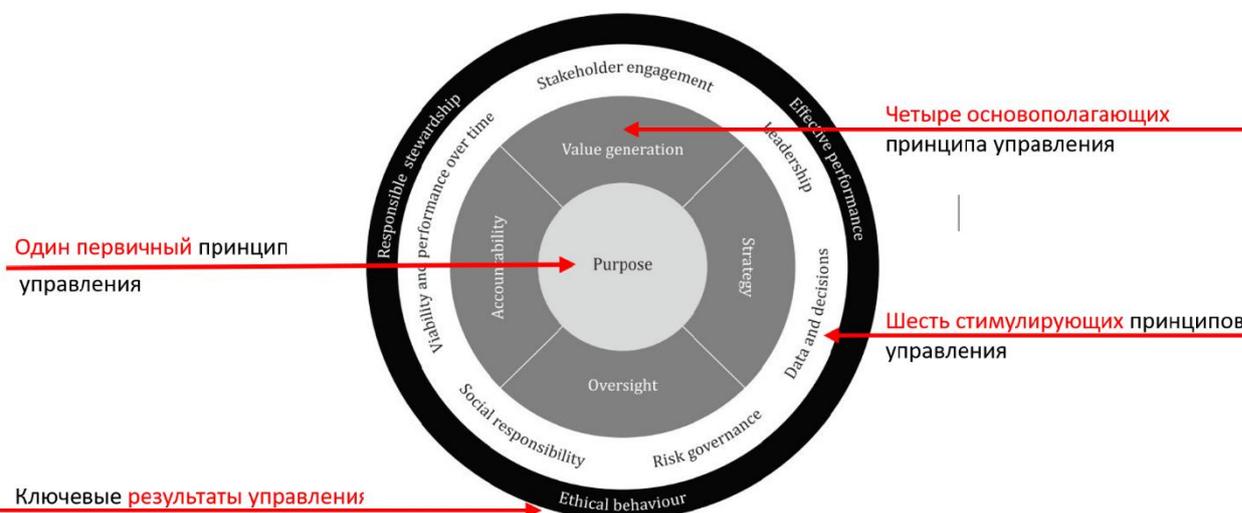
<sup>25</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, “Enterprise risk management: integrated framework”, 2004. Резюме см. URL: [www.sox-online.com/documents/COSO\\_ERM\\_ExecutiveSummary.pdf](http://www.sox-online.com/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary.pdf).

<sup>26</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee, “Evaluation criteria”. URL: [www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm](http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm).

41. В 2020 году Институт внутренних аудиторов пересмотрел свою модель трех линий защиты в контексте эффективного управления рисками и контроля и переименовал ее в «модель трех линий»<sup>27</sup>. Модель осталась практически неизменной, за исключением усиления акцента на управлении рисками и отказа от использования слова «защита», которое, как выяснилось, побуждало организации слишком много внимания уделять негативным аспектам риска. В документе также содержится важное уточнение, касающееся использования категорий трех линий. Термины «первая линия», «вторая линия» и «третья линия» сохранены в первоначальной формулировке в интересах обеспечения узнаваемости. При этом «линии» служат не для обозначения структурных элементов, а для удобства разграничения функций. С логической точки зрения функции руководящих органов также представляют собой «линию», однако во избежание путаницы данное положение не было принято. Нумерацию (первая, вторая и третья) не следует воспринимать как указание на последовательность действий. В действительности все функции действуют параллельно.

42. В 2021 году Международная организация по стандартизации опубликовала первый стандарт по управлению организациями (стандарт ISO 37000), который на веб-сайте организации охарактеризован как первый в истории международный эталон благого управления. Непосредственная цель стандарта — «помочь руководящим органам эффективно, взвешенно и результативно выполнять свои обязанности, обеспечивая при этом высокий уровень доверия, инклюзивности, подотчетности, легитимности, оперативности реагирования, транспарентности и справедливости». Он включает конструктивный набор определений и, как показано на рис. V ниже, содержит предложение трех четких конечных результатов управления и ряд стандартных вспомогательных принципов, которые могут быть использованы всеми организациями.

Рис. V  
**Выдержка из стандарта ISO 37000 Международной организации по стандартизации «Управление организациями»**



[Стандарт ISO 37000 \(en\) Управление организациями — Руководство](#)

Источник: Международная организация по стандартизации.

<sup>27</sup> The Institute of Internal Auditors, “The IIA’s three lines model: an update of the Three Lines of Defense”. URL: [www.iaa.org.au/sf\\_docs/default-source/technical-resources/the-iias-three-lines-model---an-update-of-the-three-lines-of-defence.pdf?sfvrsn=4](http://www.iaa.org.au/sf_docs/default-source/technical-resources/the-iias-three-lines-model---an-update-of-the-three-lines-of-defence.pdf?sfvrsn=4).

43. В марте 2023 года Комитет организаций — спонсоров Комиссии Тредуэя опубликовал новое дополнительное руководство по обеспечению эффективного внутреннего контроля над подготовкой докладов по вопросам устойчивого развития<sup>28</sup>. Несмотря на то что до сих пор нет единого мнения относительно стандартов, которым надлежит следовать в отношении подготовки докладов по экологическим, социальным и управленческим вопросам, со временем актуальность этой темы будет расти, не только в частном секторе, но и в системе Организации Объединенных Наций в целом, что окажет существенное воздействие на формулирование целей систем подотчетности и на лежащие в основе вспомогательные процессы, необходимые для выполнения требований.

### C. Изменения в системе Организации Объединенных Наций (2010–2022 годы)

44. Основные относящиеся к теме доклада изменения в системе Организации Объединенных Наций, более подробно описанные ниже в хронологическом порядке, можно разбить на четыре категории: а) повышение внимания к подотчетности на индивидуальном уровне и на уровне Организации Объединенных Наций; б) повышение внимания к подотчетности перед внешними заинтересованными сторонами; в) повышение внимания к более широкому кругу социальных и экологических показателей и более полный учет взаимосвязи между различными видами деятельности как внутри организаций, так и между организациями (включая партнеров); и d) условия деятельности. Все эти изменения отражены в обновленной типовой системе подотчетности ОИГ 2023 года.

45. В 2011 году руководители Межучрежденческого постоянного комитета одобрили пять обязательств по обеспечению подотчетности перед пострадавшим населением<sup>29</sup>: а) лидерство и управление; б) транспарентность; в) создание механизмов обратной связи и рассмотрения жалоб; г) участие; и д) планирование, мониторинг и оценка. Эти обязательства были актуализированы в 2017 году (см. таблицу 6 ниже) и публично подтверждены руководителями Межучрежденческого постоянного комитета в апреле 2022 года. **Несмотря на то, что эти обязательства технически являются обязывающими только для членов Межучрежденческого постоянного комитета, занимающихся гуманитарной деятельностью, и должны быть отражены в их всеобъемлющих системах подотчетности (что часто не делается), Инспектор рекомендует другим организациям также рассмотреть возможность официального оформления связей со своими заинтересованными сторонами аналогичным образом.**

Таблица 6  
**Обновленные обязательства Межучрежденческого постоянного комитета по вопросам подотчетности перед пострадавшим населением и защиты от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, 2017 год**

Обязательство	Содержание обязательства
Лидерство	Демонстрировать свою приверженность принципам подотчетности перед пострадавшим населением и защиты от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств путем внедрения, институционализации и интеграции подходов, ориентированных на подотчетность, в цикл гуманитарных программ и процессы стратегического планирования на страновом уровне, а также путем создания соответствующих систем управления, чтобы получать и анализировать информацию

<sup>28</sup> Institute of Internal Auditors, “COSO releases new supplemental guidance on achieving effective “internal control over sustainability reporting (ICSR)”, 30 March 2023. URL: [www.theiia.org/en/content/communications/press-releases/2023/march/coso-releases-new-supplemental-guidance-on-achieving-effective-internal-control-over-sustainability-reporting-icsr/](http://www.theiia.org/en/content/communications/press-releases/2023/march/coso-releases-new-supplemental-guidance-on-achieving-effective-internal-control-over-sustainability-reporting-icsr/).

<sup>29</sup> Inter-Agency Standing Committee, “Accountability to affected populations: tools to assist in implementing the IASC AAP Commitments” (July 2012). URL: [https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy\\_files/TOOLS%20to%20assist%20in%20implementing%20the%20IASC%20AAP%20Commitments.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/TOOLS%20to%20assist%20in%20implementing%20the%20IASC%20AAP%20Commitments.pdf).

Обязательство	Содержание обязательства
	о проблемах и приоритетных нуждах пострадавшего населения в целях принятия скоординированных мер, в том числе в отношении сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, до, во время и после чрезвычайных ситуаций.
<b>Участие и партнерские связи</b>	Внедрить организационные механизмы, обеспечивающие и поддерживающие коллективные и скоординированные подходы, ориентированные на нужды и интересы людей, которые дают возможность женщинам, девочкам, мальчикам и мужчинам, включая наиболее маргинализированных и подверженных риску людей из пострадавших групп населения, участвовать и играть активную роль в принятии решений, которые будут оказывать воздействие на их жизнь, благополучие, достоинство и защиту. Наладить и поддерживать равноправное партнерское взаимодействие с местными структурами в целях использования их долгосрочных и доверительных отношений с местным населением.
<b>Информация, обратная связь и корректирующие меры</b>	Внедрить организационные механизмы, обеспечивающие и поддерживающие коллективные и основанные на широком участии подходы, в рамках которых осуществляется информирование местных жителей и учитываются их мнения, изучаются отзывы и пожелания и вырабатываются соответствующие корректирующие меры. Создать и содействовать внедрению эффективных механизмов для получения и рассмотрения жалоб, связанных с сексуальной эксплуатацией и сексуальными надругательствами. Спланировать, разработать и администрировать программы защиты и помощи, учитывающие разнообразие и высказанные мнения пострадавших групп населения.
<b>Результаты</b>	Оценить результаты, относящиеся к подотчетности перед пострадавшим населением и защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств на организационном и коллективном уровнях, в том числе с использованием таких стандартов, как Основной стандарт качества и подотчетности в гуманитарной деятельности, Минимальные оперативные стандарты защиты от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, «Руководство по передовой практике: межучрежденческие механизмы рассмотрения жалоб на местном уровне» и сопровождающие их стандартные оперативные процедуры.

*Источник:* Межучрежденческий постоянный комитет, «Политика: обязательства по подотчетности перед пострадавшим населением и защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств» (ноябрь 2017 года).

URL: <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-11/IASC%20Revised%20AAP%20Commitments%20endorsed%20November%202017.pdf>.

46. В 2013 году термин «подотчетность» впервые был введен в «Стандарты поведения для международной гражданской службы» Комиссии по международной гражданской службе в дополнение к термину «ответственность». Новое предложение изложено в следующей формулировке: «Международные гражданские служащие должны отчитываться и отвечать за все свои действия и принимаемые ими решения, а также за обязательства, которые они принимают при выполнении своих функций»<sup>30</sup>.

47. В 2015 году Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», в которой она заменила цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия на комплекс более всеохватных и масштабных взаимосвязанных экономических, социальных и экологических целей (17 целей в области устойчивого развития). Ключевые цели Повестки дня на период до 2030 года в обобщенном виде представлены по темам в таблице 7 ниже.

<sup>30</sup> В Уставе Организации Объединенных Наций не упоминаются слова «подотчетность» или «подотчетный». Ближайшие по смыслу слова, которые в нем содержатся, — «ответственность», «обязанности» и «ответственный», которые используются в контексте разъяснения ожидаемых результатов в отношении различных органов, созданных на основе Устава.

Таблица 7

**Выдержка из Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года**

Люди	Мы [главы государств и правительств и высокие представители, собравшись в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке 25–27 сентября 2015 года] преисполнены решимости положить конец нищете и голоду во всех их формах и проявлениях и обеспечить, чтобы все люди могли реализовать свой потенциал в условиях достоинства и равенства и в здоровой окружающей среде.
Планета	Мы преисполнены решимости уберечь планету от деградации, в том числе посредством внедрения рациональных моделей потребления и производства, рационального использования ее природных ресурсов и принятия неотложных мер в связи с изменением климата, с тем чтобы планета могла обеспечивать удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений.
Процветание	Мы преисполнены решимости обеспечить, чтобы все люди могли жить в условиях процветания и благополучия и чтобы экономический, социальный и технический прогресс продолжался в гармонии с природой.
Мир	Мы преисполнены решимости способствовать построению миролюбивого, справедливого и свободного от социальных барьеров общества, в котором нет места страху и насилию. Не может быть устойчивого развития без мира и мира без устойчивого развития.
Партнерство	Мы преисполнены решимости мобилизовать средства, необходимые для осуществления настоящей Повестки дня в рамках обновленного Глобального партнерства в интересах устойчивого развития, основанного на духе окрепшей глобальной солидарности, ориентированного в первую очередь на удовлетворение потребностей беднейших и наиболее уязвимых групп населения и предполагающего участие всех стран, всех заинтересованных сторон и всех людей.
Другое	Новая Повестка дня основывается на целях и принципах Устава Организации Объединенных Наций, включая полное уважение международного права. В нее заложены положения Всеобщей декларации прав человека, международных договоров по правам человека, Декларации тысячелетия и Итогового документа Всемирного саммита 2005 года. В ней учитываются положения и других документов, в частности Декларации о праве на развитие.

48. В 2017 году Генеральный секретарь представил свой доклад «Переориентация системы развития Организации Объединенных Наций для выполнения Повестки дня на период до 2030 года: обеспечение лучшего будущего для всех»<sup>31</sup>. В этом докладе он подчеркнул важность повышения подотчетности и совершенствования механизмов подотчетности на различных уровнях и с помощью различных средств, как показано в таблице 8 ниже.

Таблица 8

**Краткое изложение основных положений доклада Генерального секретаря о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций для выполнения Повестки дня на период до 2030 года**

Согласованная работа благодаря укреплению руководства и усилению его подотчетности	Укрепление подотчетности в целях руководства усилиями системы развития Организации Объединенных Наций по поддержке осуществления Повестки дня на период до 2030 года
<ul style="list-style-type: none"> <li>• На страновом уровне: к новому поколению страновых групп Организации Объединенных Наций</li> <li>• На региональном уровне: единая политика</li> <li>• На глобальном уровне: перестройка деятельности по развитию на самых высоких уровнях Организации в целях поддержки и обеспечения результатов на страновом уровне</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Совершенствование управления и надзора со стороны государств-членов</li> <li>• Повышение прозрачности общесистемных результатов</li> <li>• Укрепление внутренней подотчетности в целях реализации коллективных мандатов</li> </ul>

Источник: A/72/124-E/2018/3.

<sup>31</sup> A/72/124-E/2018/3.

49. В 2019 году Группа Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию<sup>32</sup> представила первую версию механизма управления и подотчетности системы развития и системы координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций (позднее пересмотренную в 2021 году)<sup>33</sup>, которая заложила основу для подотчетности в рамках страновых групп Организации Объединенных Наций (в том числе на региональном и глобальном уровнях) и подотчетности перед координатором-резидентом. В рамках этого механизма организации, входящие в Группу Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, должны, в частности, осуществить на практике следующие процессы, связанные с подотчетностью.

- Функции и ответственность координатора-резидента закреплены в должностных инструкциях членов страновой группы Организации Объединенных Наций.
- Резидент-координатор официально оценивает вклад членов страновой группы Организации Объединенных Наций в достижение согласованных результатов, определенных в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития и других межучрежденческих соглашениях, путем внесения данных в систему служебной аттестации их учреждения в рамках регулярной оценки.
- Региональные директора или приравненные к ним представители структур, входящих в состав страновых групп Организации Объединенных Наций, участвуют в оценке работы координаторов-резидентов.
- Члены страновой группы Организации Объединенных Наций консультируются с координатором-резидентом на ключевых этапах стратегического планирования деятельности конкретной структуры и официально запрашивают мнение координатора-резидента о согласованности с Рамочной программой Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития.
- При подготовке новой страновой программы координатор-резидент предоставляет письменное подтверждение соответствующему региональному директору или приравненному к нему лицу о том, что документ составлен на основе Рамочной программы Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития, прежде чем соответствующая структура приступит к его утверждению, в соответствии с руководящими принципами и указаниями Рамочной программы сотрудничества.

#### **D. Обновленная типовая система подотчетности Объединенной инспекционной группы**

50. Основная задача обновленной системы подотчетности ОИГ 2023 года, как и системы ОИГ 2011 года, — служить для руководства и директивных и/или руководящих органов полезным инструментом, который поможет им выполнять свои обязанности, обеспечит основу для плодотворного диалога как между ними, так и со всеми другими заинтересованными сторонами, окажет помощь в поддержании и укреплении доверия к организации и в конечном счете будет способствовать выполнению ее мандата эффективным образом и с соблюдением этических принципов. Однако многочисленные изменения в условиях деятельности, соответствующих технических механизмах и инициативах системы Организации Объединенных Наций, описанные на предыдущих страницах настоящего доклада, а также данные, полученные в ходе обзора существующих организационных систем, требуют внесения некоторых изменений в типовую систему 2011 года в целях расширения ее сферы

<sup>32</sup> Все участвующие организации ОИГ являются членами Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, за исключением МАГАТЭ, ИКАО, ИМО, ЮНВТО и ВПС.

<sup>33</sup> United Nations Sustainable Development Group, *Management and Accountability Framework of the UN Development and Resident Coordinator System* (15 September 2021).

охвата, уточнения некоторых положений и, в конечном итоге, улучшения использования и повышения эффективности типовой системы и согласованности деятельности организаций.

51. Предлагаемая обновленная типовая система ОИГ представлена на рис. VI ниже и будет более подробно описана в главе IV настоящего доклада, которая также включает перечень из 24 подробных контрольных параметров (против 17 в 2011 году) в целях оказания помощи организациям в разработке и внедрении типовой системы.

Рис. VI

**Пять компонентов обновленной типовой системы подотчетности Объединенной инспекционной группы 2023 года**



*Источник:* ОИГ, разработано на основе анализа передового опыта и рекомендаций ОИГ по темам, связанным с подотчетностью, и обзора существующих систем подотчетности системы Организации Объединенных Наций.

52. Обновленная типовая система опирается на систему ОИГ 2011 года, но включает новые элементы и некоторые изменения в структуре. Основные изменения приведены в таблице 9 ниже.

Таблица 9  
**Основные изменения, внесенные обновлением 2023 года в типовую систему подотчетности Объединенной инспекционной группы 2011 года**

Обновленные компоненты системы подотчетности ОИГ 2011 года	Изменения, внесенные в обновленную систему ОИГ
<p><b>Культура<sup>a</sup></b>                      Подотчетность и прозрачность плюс лидерство на основе ценностей и собственного примера, информационно-коммуникационная деятельность, мотивация, руководство и дисциплина, а также участие</p>	<p>Обновленная система по-прежнему ориентирована на подотчетность и прозрачность, но содержит рекомендацию включить в нее также принципы добросовестности и «нетерпимости к бездействию»                      Остальные принципы были включены в отдельные контрольные параметры</p>
<p><b>Политический пакт с государствами-членами<sup>b</sup></b></p>	<p>Обновленная система по-прежнему предусматривает ключевую роль государств-членов в разработке и применении системы подотчетности                      Однако в новой системе пакт был расширен и уточнен за счет добавления прямого указания эффективности и этичного поведения в качестве целевых показателей (в дополнение к мандату организации), а также требования к организациям четко закрепить свою подотчетность перед другими заинтересованными сторонами и подотчетность заинтересованных сторон перед организацией</p>
<p><b>Внутренний контроль</b>                      Контрольная среда, оценка рисков, деятельность по контролю, мониторинг, информационно-коммуникационная деятельность — приведены в соответствие с рекомендациями Комитета организаций — спонсоров Комиссии Трудюэ, предложенными в 2009 году</p>	<p>Все ключевые механизмы контроля, перечисленные в системе ОИГ 2011 года и в модели КСР 2014 года, включены в обновленную систему                      В обновленной модели сделан дополнительный упор на: а) учет различий между средствами превентивного контроля и средствами контроля, ориентированными на выявление; б) важность управления рисками и параметры приемлемого риска; с) надзор со стороны руководства; d) использование данных, получаемых от заинтересованных сторон; e) использование данных из внешних по отношению к организации источников информации; f) взаимосвязь и каналы обратной связи между различными компонентами системы</p>
<p><b>Механизм рассмотрения жалоб и реагирования на них</b>                      Официальные механизмы (расследование, оспаривание решений о закупках, жалобы бенефициаров, отправленные правосудия и т. д.) и неформальные механизмы (омбудсмены, посредники, советы персонала)</p>	<p>В дополнение к механизмам, включенным в систему 2011 года, обновленная система содержит прямое указание на необходимость принятия незамедлительных мер в случае невыполнения договора, а также на необходимость устранения системных причин нарушений и принятия своевременных и справедливых мер по обеспечению персональной и общеорганизационной подотчетности</p>
<p><b>Новые компоненты</b></p>	<p>Учитывая различия, наблюдаемые между существующими системами подотчетности, обновленная типовая система включает четкое определение подотчетности и базовое определение для типовой системы подотчетности                      В обновленной системе предполагается, что необходимым условием для разработки и надлежащего обновления системы подотчетности является понимание существующих юридических и неюридических обязательств организации</p>

Обновленные компоненты системы подотчетности ОИГ 2011 года	Изменения, внесенные в обновленную систему ОИГ
	<p>В ней также прямо закреплено положение о растущем значении обязательств и общих принципов, связанных с Организацией Объединенных Наций</p> <p>В рамках обновленной типовой системы организациям необходимо включать в саму систему соответствующие показатели для оценки ее эффективности, результативности и зрелости на уровне отдельных компонентов и на уровне всей системы в целом, а также регулярно представлять результаты руководству и директивным и/или руководящим органам для обсуждения</p>

<sup>a</sup> Более подробно этот компонент описан в докладе ОИГ за 2011 год: «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».

<sup>b</sup> В докладе ОИГ 2011 года пакт описан более подробно следующим образом: государства-члены задают секретариатам ориентиры, формулируя четкий мандат и устанавливая приоритеты, давая указания, обеспечивая надзор и предоставляя ресурсы, а секретариаты выполняют поставленные задачи и отчетываются перед государствами-членами, осуществляя стратегическое планирование, управление по результатам, ответственное распоряжение финансовыми средствами и проведение оценок.

53. Как указано в главе IV настоящего доклада, по мнению Инспектора, ни одна из существующих систем подотчетности в настоящее время не соответствует в полной мере обновленной системе подотчетности ОИГ 2023 года. Выполнение следующей рекомендации будет способствовать повышению уровня подотчетности и доверия к организациям, а также уверенности в их способности эффективно и этично выполнять свои мандаты.

**Рекомендация 1**

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

#### **IV. Сопоставительный анализ систем подотчетности организаций с точки зрения соответствия обновленным контрольным параметрам Объединенной инспекционной группы**

54. Настоящая глава включает более подробное описание компонентов обновленной типовой системы подотчетности ОИГ, перечень подробных контрольных параметров по каждому компоненту, которыми могут руководствоваться организации при оценке своих систем в сопоставлении с обновленной типовой системой ОИГ, а также сопоставление на уровне организаций существующих систем с предложенными контрольными параметрами, включая области, которые нуждаются в улучшении, и передовую практику.

55. Учитывая, что все организации имеют в наличии компоненты системы подотчетности, независимо от того, оформлена она в виде единого документа или нет, информация от организаций, не имеющих официально оформленной системы, также была рассмотрена и включена в приведенный ниже анализ.

56. Инспектор учитывает, что участвующие организации ОИГ сильно различаются, в частности, по размеру, мандату и механизмам управления, и прямо подтверждает эти различия, включив в обновленную типовую систему подотчетности ОИГ основные принципы, специфичные для конкретных организаций. Тем не менее Инспектор также считает, что обновленная система ОИГ и ее пять компонентов могут применяться всеми организациями, даже если некоторые из рекомендованных инструментов могут быть применимы не для всех из них, и в этом случае потенциальные риски, возможно, придется снижать с помощью альтернативных мер.

##### **A. Компонент 1: определение системы подотчетности**

57. Учитывая наблюдаемые в ходе настоящего обзора существенные различия в структуре и целевом назначении существующих систем подотчетности, первый предлагаемый контрольный параметр — в соответствии с подходом, уже использованным в 2011 году, — связан с наличием и структурой самой системы подотчетности.

58. При разработке обновленной типовой системы ОИГ использовано последнее определение подотчетности, содержащееся в стандарте ISO 37000 «Управление организациями» Международной организации по стандартизации, в котором подотчетность определяется как обязательство перед другим лицом по выполнению какой-либо обязанности. Согласно этому стандарту, подотчетность включает в себя обязанность информировать и обосновывать, каким образом была выполнена обязанность, а невыполнение обязанности влечет за собой последствия в виде принудительных мер, которые могут быть применены к подотчетной стороне. Поэтому важно определить, кто перед кем и за что несет ответственность (в типовой системе ОИГ это называется «основополагающие принципы подотчетности» и «договор о подотчетности»); способы получения и передачи данных о том, каким образом выполняется обязанность (в рамках компонента механизма подотчетности это называется «оценка выполнения договора о подотчетности»); и какие меры воздействия могут быть применены (в рамках компонента механизма подотчетности это называется «реагированием на уровни выполнения»). Тем не менее чтобы сохранить согласованность с типовой системой ОИГ 2011 года, в обновленную типовую систему также включены все ключевые механизмы руководства, управления рисками и внутреннего контроля, которые способствуют общему выполнению договора о подотчетности и которые прямо не упоминаются в приведенном выше определении подотчетности.

**Контрольный параметр 1: наличие системы подотчетности.** Создана четкая, автономная система подотчетности.

Инструменты и рекомендации:

- a) система подотчетности представляет собой директивный документ, включающий четкое определение подотчетности;
- b) документ с изложением политики в отношении этой системы утверждается директивными или руководящими органами и находится в сфере ответственности административного руководителя;
- c) четко указан ответственный за данную политику;
- d) директивный документ с изложением политики в отношении системы содержит ключевые компоненты подотчетности, включая основополагающие принципы подотчетности, договор о подотчетности, механизм подотчетности и показатели подотчетности, как они определены в следующих контрольных параметрах (более подробно рассматриваются в последующих разделах настоящего отчета);
- e) система подотчетности включает ссылки на все другие системы подотчетности ограниченной сферы применения и наоборот, например, на систему подотчетности перед пострадавшим населением;
- f) система подотчетности включает в себя и объединяет в одном документе все системы руководства, управления рисками и внутреннего контроля, такие как система внутреннего контроля, система управления рисками и система надзора;
- g) предусмотрены положения о регулярном пересмотре системы;
- h) директивный документ с изложением политики в отношении системы опубликован на веб-сайте организации;
- i) все сотрудники организации имеют ясное представление о системе, ее основополагающих принципах и ее значении для своей работы.

59. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и указаниям, содержащимся в контрольном параметре 1.

a) **Система утверждается директивными или руководящими органами и находится в сфере ответственности административного руководителя.** Инспектор рекомендует, чтобы этот документ утверждался директивными и/или руководящими органами, отражая договор, существующий между ними и административным руководителем, поскольку система подотчетности не должна ограничиваться подотчетностью административного руководителя перед директивными и/или руководящими органами и подотчетностью сотрудников перед административным руководителем. В настоящее время только семь из существующих систем подотчетности были утверждены их директивными и/или руководящими органами (системы Секретариата Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ПРООН, ЮНФПА, ФАО и МСЭ). В случае ВОИС система была представлена, но только для информации.

b) **Четко указан ответственный за данную политику.** Рекомендуется, чтобы независимо от того, кто утверждает систему, все системы содержали четкое указание на подразделение, которое является хранителем документа, как это сделано в ФАО, ЮНИДО и МАГАТЭ.

c) **Приведены перекрестные ссылки на системы подотчетности ограниченной сферы применения.** Инспектор также отметил, что с годами количество систем ограниченной сферы применения увеличилось и что большинство из них не упоминается в основной системе (и наоборот). В качестве примера можно привести системы, охватывающие вопросы подотчетности перед пострадавшим населением и гендерные вопросы. Для подробного описания этих механизмов могут потребоваться отдельные документы; при этом, если они не увязаны с основной системой, повышается риск возникновения несоответствий, как в целом, так и между «управленческой подотчетностью» и «подотчетностью, связанной с осуществлением программ», которые и так слабо отражены в большинстве систем подотчетности. **Инспектор рекомендует организациям при применении или обновлении своих систем подотчетности с учетом обновленной типовой системы подотчетности ОИГ уделять особое внимание тому, чтобы все системы ограниченной сферы**

применения были упомянуты во всеобъемлющей системе подотчетности и наоборот, и чтобы структура, используемая при разработке систем ограниченной сферы применения, соответствовала структуре основной системы, с тем чтобы облегчить обобщение и анализ данных.

d) Система — это всеобъемлющая платформа, объединяющая механизмы руководства, управления рисками и внутреннего контроля. Во многих случаях существующие системы подотчетности не были рассчитаны на то, чтобы стать всеобъемлющей платформой для всех других систем. Самые первые системы подотчетности (например, системы ПРООН, ЮНФПА, ЮНОПС и ВОЗ) оформлялись вместе с сопутствующим документом, именуемым «системой надзора», а все вместе они назывались «механизмом подотчетности». Отсутствие согласованности в определении роли систем подотчетности в разных организациях ограничивает их эффективность.

e) Система — общедоступный документ. В большинстве случаев, особенно в отношении систем, утвержденных после 2011 года, системы оформлялись административным руководителем только как внутренние документы для сведения сотрудников, что ограничивает их применимость и полезность.

f) Предусмотрены положения о регулярном пересмотре системы. Инспектор рекомендует, чтобы во всех системах было закреплено положение об их регулярном пересмотре, не реже одного раза в пять лет. Отдельные компоненты системы должны пересматриваться чаще, в зависимости от изменений, происходящих в основополагающих принципах подотчетности организаций или остаточных факторах риска и параметрах приемлемого риска.

60. В дополнение к описанному выше контрольному параметру 1 Инспектор хотел бы также предложить следующее определение системы подотчетности, которое отражает ключевые моменты этого контрольного параметра и должно рассматриваться в качестве первого компонента обновленной типовой системы подотчетности ОИГ:

система подотчетности — это отдельный общедоступный документ, находящийся в сфере ответственности административного руководителя и утверждаемый директивными и/или руководящими органами, в котором на систематической и последовательной основе объединяются пять компонентов (определение системы подотчетности, основополагающие принципы подотчетности, договор о подотчетности, механизм подотчетности и показатели подотчетности), используемых в целях более эффективного осуществления мандата организации, укрепления согласованности в системе Организации Объединенных Наций и доверия к организации, ее директивным и/или руководящим органам, ее сотрудникам и ее партнерам. Система подотчетности включает в себя механизм внутреннего контроля, механизм надзора и все другие механизмы подотчетности ограниченной сферы применения.

## **В. Компонент 2: основополагающие принципы подотчетности**

61. При рассмотрении существующих систем Инспектор отметил, что в них очень мало места отведено описанию ключевых элементов, влияющих на разработку системы, или положений, касающихся ее обновления. Из числа систем, существовавших на момент проведения обзора 2011 года<sup>34</sup>, официально обновлены

<sup>34</sup> В число последующих обновленных систем входят: ФАО (2014 год, обновлена в 2020 году), МАГАТЭ (2018 год, обновлена в 2021 году) и ВМО (обновлена в 2021 году).

только системы ВОЗ (2015 год), Секретариата Организации Объединенных Наций (2017 год) и ЮНИСЕФ (2022 год)<sup>35</sup>.

62. Следующий контрольный параметр ориентирован на устранение этого недостатка существующих систем.

**Контрольный параметр 2: основополагающие принципы подотчетности.** Принятые на самом высоком уровне организации юридические обязательства или ключевые решения, которые влияют на разработку и применение системы подотчетности (называемые «основополагающими принципами подотчетности»), четко определены, уяснены и регулярно переоцениваются.

Инструменты и рекомендации:

- a) описание проводится по общим для всех организаций системы Организации Объединенных Наций основополагающим принципам, включая, в частности, Устав Организации Объединенных Наций, цели в области устойчивого развития, «Стандарты поведения для международной гражданской службы» Комиссии по международной гражданской службе, Кодекс поведения поставщиков Организации Объединенных Наций 2017 года, соответствующие национальные и международные законы, а также привилегии и иммунитеты Организации Объединенных Наций;
- b) описание проводится по основополагающим принципам, специфичным для каждой организации, включая, в частности, юридические обязательства (в том числе мандаты), механизмы управления, параметры приемлемого риска, виды деятельности, используемые технологии и структуру финансирования;
- c) все соответствующие заинтересованные стороны ясно представляют, что собой представляют эти основополагающие принципы и как они влияют на разработку и внедрение системы подотчетности в целом и применительно к их собственной подотчетности.

63. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 2:

a) **основополагающие принципы, общие для всех организаций системы Организации Объединенных Наций.** Инспектор установил, что в существующих системах ссылки на Организацию Объединенных Наций, в том числе ссылки на Устав Организации Объединенных Наций, в настоящее время встречаются редко. Наиболее часто упоминаемый документ, связанный с Организацией Объединенных Наций, — «Стандарты поведения для международной гражданской службы», изданные Комиссией по международной гражданской службе. Рамочная программа Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития (бывшая Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития), координатор-резидент Организации Объединенных Наций и цели в области устойчивого развития прямо упоминаются только Секретариатом Организации Объединенных Наций, ЮНИДО, ЮНЭЙДС, ЮНИСЕФ, ПРООН и несколькими другими организациями. Некоторые организации возражали против включения таких ссылок в систему, утверждая, что в этом нет необходимости, поскольку они упоминаются в стратегии, программе и бюджете. Тем не менее, включение ссылки на общие принципы Организации Объединенных Наций в систему подотчетности каждой организации имеет принципиальное значение, поскольку решения Секретариата Организации Объединенных Наций, Генерального секретаря или Генеральной Ассамблеи не являются автоматически обязательными для всех организаций системы Организации Объединенных Наций. Такая ситуация затрудняет согласование и сотрудничество между различными организациями системы Организации Объединенных Наций, и поэтому важно, чтобы в системах подотчетности была четко отражена связь с системой Организации Объединенных Наций;

<sup>35</sup> Секретариат Организации Объединенных Наций сохранил прежнюю систему, но в представляемых ежегодных докладах о применении системы подотчетности со временем добавлял новые компоненты в составе существующих категорий.

b) **основополагающие принципы, специфичные для каждой организации системы Организации Объединенных Наций.** В таблице 10 ниже приведены некоторые предложения относительно категорий, которые можно использовать для проведения «мозгового штурма»;

c) **юридические обязательства.** Основополагающий принцип юридических обязательств включает в себя мандат организации, все ее юридические соглашения и другие обязательства, в том числе вытекающие из членства в Межучрежденческом постоянном комитете — что включает официальное обязательство по подотчетности перед пострадавшим населением — и членства в Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, которое подразумевает применение механизма управления и подотчетности системы развития и координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций. Что касается подотчетности перед пострадавшим населением, то некоторые организации — члены Межучрежденческого постоянного комитета, ответившие на вопросник ОИГ, отметили, что их системы подотчетности перед пострадавшим населением пока еще находятся в процессе внедрения. **Инспектор хотел бы призвать организации системы Организации Объединенных Наций уделять внимание подотчетности перед пострадавшим населением в качестве приоритетной задачи, используя синергетическое взаимодействие с другими организациями, которые работают с тем же пострадавшим населением.** В беседах с ОИГ различные организации упоминали о проблемах, связанных с согласованием деятельности и мандатов, а также применением системы управления и подотчетности. Что касается системы управления и подотчетности, то организации указали на то, что, несмотря на повышение темпов ввода в действие, эту систему трудно полностью реализовать на практике — для этого организации должны быть готовы изменить свои механизмы подотчетности. Координаторы-резиденты не могут давать указания сотрудникам других организаций, а стимулов для согласования с координаторами-резидентами недостаточно, особенно в крупных организациях;

d) **параметры приемлемого риска.** В большинстве систем управление рисками рассматривается как один из ключевых процессов, но лишь в немногих из них упоминается концепция параметров приемлемого риска, роль директивных и/или руководящих органов в утверждении максимальных пороговых уровней риска, а также структура делегирования полномочий по управлению рисками. Несмотря на то что с течением времени вопросы управления рисками в системах подотчетности стали затрагиваться чаще, полная интеграция риск-менеджмента в системы подотчетности еще не завершена. **Инспектор призывает организации системы Организации Объединенных Наций, которые еще не провели самооценку рисков с использованием эталонной модели зрелости КСР в области управления рисками<sup>36</sup>, сделать это и использовать полученные результаты для разработки или обновления своих систем подотчетности;**

e) **финансирование.** Ни одна из систем не содержит четкого указания на модель финансирования организации, хотя она оказывает существенное влияние на процессы составления бюджета, виды договоров, которые организация может заключать (в том числе с персоналом, партнерами и поставщиками), условия, которые могут устанавливаться донорами, и уровень их надзора, причем все это воздействует не только на структуру системы подотчетности, но и на стимулы (или антистимулы) для обеспечения соответствия положениям системы подотчетности;

f) **важность основополагающих принципов, специфичных для конкретных организаций.** Все участвующие организации ОИГ, входящие в структуру Секретариата Организации Объединенных Наций (ЮНКТАД, УНП ООН, ЮНЕП и ООН-Хабитат), используют систему Секретариата и не имеют какой-либо аналогичной системы, учитывающей специфичные основополагающие принципы подотчетности этих организаций, как описано выше. ОИГ отмечает, что на сессии Исполнительного совета Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в октябре 2020 года секретариату ООН-Хабитат было

<sup>36</sup> СЕВ/2019/HLCM/25.

предложено рассказать о том, как система Секретариата Организации Объединенных Наций применяется в конкретных условиях работы ООН-Хабитат<sup>37</sup>. В соответствии с определением системы подотчетности, содержащимся в настоящем докладе, и, в частности, с контрольным параметром 2 выше, несмотря на необходимость обеспечения согласованности с системой подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций и сведения к минимуму дублирования работы, **Инспектор хотел бы призвать административных руководителей ЮНЕП, ООН-Хабитат, УНП ООН и ЮНКТАД подготовить специальные системы подотчетности для своих организаций, которые соответствовали бы системе Секретариата Организации Объединенных Наций и были бы согласованы с рекомендациями настоящего доклада.**

Таблица 10  
**Основополагающие принципы подотчетности, специфичные для каждой организации**

Основополагающий принцип	Описание
Юридические обязательства	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Мандат организации</li> <li>• Все договоры и другие обязательства, подписанные или принятые организацией</li> <li>• Решения директивных и/или руководящих органов</li> <li>• Договоры и меморандумы о договоренности со странами пребывания, донорами, поставщиками, сотрудниками и т. д.</li> <li>• Членство в Межучрежденческом постоянном комитете и связанные с этим обязательства (включая подотчетность перед пострадавшим населением)</li> <li>• Членство в Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и связанные с этим обязательства (включая механизм управления и подотчетности системы развития и системы координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций)</li> </ul>
Механизмы управления	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Структура директивных и/или руководящих органов, включая комитеты</li> <li>• Члены директивных и/или руководящих органов</li> <li>• Делегирование полномочий административному руководителю</li> <li>• Субделегирование полномочий от административного руководителя другим сотрудникам в штаб-квартире, в региональных отделениях, страновых отделениях и т. д.</li> <li>• Комитеты и ревизионные группы в организации</li> </ul>
Параметры приемлемого риска	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Максимальный уровень риска, утвержденный директивными и/или руководящими органами, на который уполномочен пойти административный руководитель для выполнения своего мандата</li> <li>• Максимальный уровень риска, полномочия по принятию которого субделегированы административным руководителем другим сотрудникам в штаб-квартире, в региональных отделениях, страновых отделениях и т. д.</li> </ul>
Деятельность	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вид деятельности</li> <li>• Предоставляются ли лицам, получающим пользу от деятельности организации, товары или услуги бесплатно или за плату</li> </ul>
Технологии	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Система общеорганизационного планирования ресурсов</li> <li>• Программные и аппаратные средства для регистрации или одобрения операций или другой информации</li> <li>• Имеющиеся технологии для анализа данных</li> <li>• Технологии, используемые партнерами (в Организации Объединенных Наций и вне Организации Объединенных Наций)</li> </ul>
Финансирование	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Виды доноров</li> <li>• Предсказуемость финансирования</li> <li>• Уровень финансирования в сравнении с потребностями в финансировании</li> <li>• Политика возмещения расходов</li> </ul>

*Источник:* ОИГ, разработано на основе анализа передового опыта и рекомендаций ОИГ по темам, связанным с подотчетностью, и обзора существующих систем подотчетности в организациях системы Организации Объединенных Наций.

<sup>37</sup> HSP/EB.2020/24.

### С. Компонент 3: договор о подотчетности

64. Третий компонент обновленной типовой системы подотчетности ОИГ, «договор о подотчетности», призван помочь организациям дать четкий ответ на вопрос, кто, за что, перед кем и почему подотчетен. Он состоит из двух подкомпонентов: один связан с целями договора («за что»), другой — с соответствующими заинтересованными сторонами («кто»).

**Контрольный параметр 3: цели договора о подотчетности.** Подотчетность определяется в отношении трех целей (называемых «целями договора о подотчетности»), которые достигаются согласованными усилиями: выполнение мандата организации, эффективное использование ресурсов и этическое поведение.

Инструменты и рекомендации:

- a) все три цели договора о подотчетности четко описаны в системе подотчетности;
- b) все ключевые организационные процессы отражают три цели договора о подотчетности.

65. Дополнительные указания по интерпретации трех целей договора об отчетности приведены в таблице 11 ниже.

Таблица 11

#### Указания по интерпретации целей договора о подотчетности

Цель подотчетности	Описание
Выполнение мандата	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основное внимание должно быть уделено планируемым конечным (а не промежуточным) результатам, связанным с мандатом</li> <li>• Должны учитываться возможные непредвиденные положительные и отрицательные последствия деятельности</li> </ul>
Эффективное использование ресурсов	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Финансовые ресурсы</li> <li>• Материальные активы (например, здания, транспортные средства, оборудование и сети ИКТ)</li> <li>• Нематериальные активы (например, знания, данные и партнерские связи)</li> <li>• Людские ресурсы (например, затраты, но также навыки, стремления, время и здоровье)</li> <li>• Ресурсы заинтересованных сторон (например, время, финансовые средства и активы пострадавшего населения и партнеров)</li> </ul>
Этичное поведение	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Деятельность должна соответствовать утвержденному мандату (без выхода за его рамки), а при ее осуществлении следует обеспечивать должное уважение мандатов других организаций системы Организации Объединенных Наций</li> <li>• Поведение должно соответствовать этическому кодексу организации или его аналогу, независимо от минимальных стандартов, установленных в Стандартах поведения для международной гражданской службы, которые включают компетентность, добросовестность, беспристрастность, независимость и уважение основных прав человека, социальной справедливости, достоинства и ценности человеческой личности, а также равноправия женщин и мужчин</li> <li>• Недопустимым поведением всегда должно считаться, как минимум, мошенничество, коррупция, сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства, сексуальные домогательства, а также нарушение конфиденциальности и защиты данных</li> <li>• Виды деятельности и ситуации, в отношении которых организация должна разработать четкие правила по обеспечению этического поведения, включают, как минимум, конфликт интересов (включая взаимоотношения со связанными сторонами и финансовые интересы), ограничение на прием на работу членов семьи и родственников, ограничения для сотрудников после выхода на пенсию или увольнения из организации, политику в отношении внеслужебной деятельности, политику в области подотчетности перед пострадавшим населением, а также социальные и экологические гарантии</li> <li>• Должно быть обеспечено соблюдение законов и правил стран, в которых действует организация, без ущерба для соответствующих прав, привилегий и иммунитетов Организации Объединенных Наций</li> <li>• Должно быть обеспечено соблюдение всех юридических договорных обязательств</li> <li>• Должно быть обеспечено соблюдение всех внутренних правил и процедур</li> </ul>

*Источник:* ОИГ, разработано на основе анализа передового опыта и рекомендаций ОИГ по темам, связанным с подотчетностью, и обзора существующих систем подотчетности системы Организации Объединенных Наций.

66. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 3:

а) **общее замечание.** В существующих системах не всегда проводится четкое разграничение между целями и процедурами контроля, которые должны соблюдаться, чтобы свести к минимуму риск недостижения целей. Три цели, предложенные в обновленной типовой системе ОИГ, были определены на основе категорий, используемых в стандарте ISO 37000 Международной организации по стандартизации, посвященном управлению организациями, а именно: эффективной деятельности, ответственного распоряжения ресурсами и этического поведения;

б) **эффективное использование ресурсов.** Большинство существующих систем ориентировано на финансовые ресурсы, и лишь некоторые организации прямо упоминают другие виды ресурсов, например МАГАТЭ, в системе которого говорится о «специальных видах подотчетности» в отношении человеческого капитала, знаний и информации, финансов и активов, а также внешних партнеров;

в) **этичное поведение.** Большинство систем ориентированы в первую очередь на абсолютную нетерпимость к мошенничеству и общее соблюдение внутренних правил и процедур, таких как этический кодекс. Лишь в немногих из них содержатся ссылки на соблюдение юридических обязательств или законодательства стран пребывания (независимо от существующих привилегий и иммунитетов) или упоминается устойчивость. Кроме того, десять организаций имеют официальную социальную и экологическую политику (ФАО, ПРООН, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ООН-Хабитат, УВКБ ООН, ЮНИДО, ЮНОПС и ВПП);

г) **сопоставление с целями, включенными в утвержденное Генеральной Ассамблеей определение подотчетности.** Концепция договора о подотчетности ОИГ также в целом соответствует, хотя и при более широком охвате, определению подотчетности, утвержденному Генеральной Ассамблеей в 2010 году, которое включает следующие целевые задачи<sup>38</sup>: достижение целей, показателей по всем аспектам деятельности и высококачественных результатов (эквивалентно «выполнению мандата») своевременным и экономически эффективным образом и при ответственном управлении средствами и ресурсами («эффективное использование ресурсов»), в соответствии со всеми резолюциями, положениями, правилами и этическими нормами, а также представление правдивой, объективной и точной информации в докладах («этичное поведение»).

67. Второй компонент договора о подотчетности касается вопроса о том, кто перед кем подотчетен, и рассматривается в контрольном параметре 4 ниже.

<sup>38</sup> Полное определение, одобренное Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 64/259, сформулировано следующим образом: «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».

**Контрольный параметр 4: заинтересованные стороны по договору о подотчетности.** В системе подотчетности четко определены все значимые заинтересованные стороны организации (именуемые «заинтересованными сторонами по договору о подотчетности»), с уточнением того, кто перед кем и почему подотчетен, и с учетом того, что некоторые формы подотчетности могут проистекать из решений организации и не могут быть основаны на обязательствах, имеющих силу закона.

Инструменты и рекомендации:

- a) к потенциальным заинтересованным сторонам, которые необходимо учитывать, относятся, как минимум, сама организация, ее персонал, государства — члены организации, входящей в систему Организации Объединенных Наций, в их различных ролях, другие организации системы Организации Объединенных Наций, отдельные лица и группы населения, затрагиваемые деятельностью Организации Объединенных Наций, и другие внешние стороны;
- b) настоятельно рекомендуется выявлять общие заинтересованные стороны среди организаций системы Организации Объединенных Наций, чтобы обеспечить последовательность в интерпретации договора о подотчетности;
- c) многие заинтересованные стороны выполняют двойные функции — они «подотчетны в отношении» выполнения определенных обязанностей, а также «подотчетны перед» (например, поставщики подотчетны перед организацией за поставки, а организация подотчетна перед ними за своевременную оплату и, в некоторых случаях, за обеспечение доступа, безопасности и т. д.);
- d) когда речь идет о «взаимной подотчетности», организации ясно формулируют цели и то, как они намерены достигать эти цели и контролировать их достижение;
- e) в системе зафиксировано, что в зависимости от категории заинтересованных сторон некоторые обязательства, предусмотренные договором о подотчетности, сложнее принудительно исполнить и проконтролировать их исполнение, и это учитывается при разработке механизма подотчетности и в реестре рисков организации.

68. Дополнительные рекомендации по определению круга всех заинтересованных сторон приведены в таблице 12 ниже.

Таблица 12  
**Рекомендации по определению круга всех соответствующих заинтересованных сторон**

Заинтересованные стороны	Описание
Организация	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Является официальным контрагентом по большому количеству юридических обязательств и, соответственно, несет ответственность за их нарушение</li> </ul>
Персонал организации	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Административный руководитель</li> <li>• Сотрудники и лица, не являющиеся сотрудниками, выступающие в своем личном качестве</li> <li>• Сотрудники и лица, не являющиеся сотрудниками, в составе комитетов</li> <li>• Сотрудники и лица, не являющиеся сотрудниками, в качестве руководителей</li> </ul>
Государства — члены организаций системы Организации Объединенных Наций	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В качестве членов директивных и/или руководящих органов</li> <li>• В качестве страны пребывания</li> <li>• В качестве доноров начисленных взносов</li> <li>• В качестве доноров добровольных взносов</li> <li>• В качестве клиентов организаций системы Организации Объединенных Наций, у которых они приобретают услуги</li> <li>• В качестве получателей помощи Организации Объединенных Наций (технической поддержки, гуманитарной помощи или помощи в целях развития и т. д.)</li> <li>• В качестве партнеров по осуществлению деятельности ООН (министерства, национальные органы, университеты и т. д.)</li> <li>• В качестве внешних ревизоров (через свои высшие ревизионные учреждения)</li> <li>• В качестве экспертов по обзору процессов и расходов (например, в рамках донорских проверок)</li> </ul>

Заинтересованные стороны	Описание
Организации и отдельные лица системы Организации Объединенных Наций	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Организации системы Организации Объединенных Наций в качестве партнеров</li> <li>• Организации системы Организации Объединенных Наций в качестве доноров</li> <li>• Организации системы Организации Объединенных Наций в качестве клиентов</li> <li>• Организации системы Организации Объединенных Наций в качестве поставщиков услуг</li> <li>• Сотрудники Организации Объединенных Наций с общесистемными функциями (координатор-резидент, координатор по гуманитарным вопросам и т. д.)</li> </ul>
Лица и группы населения, затрагиваемые деятельностью Организации Объединенных Наций	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Клиенты, приобретающие услуги у Организации Объединенных Наций</li> <li>• Предполагаемые прямые бенефициары деятельности Организации Объединенных Наций</li> <li>• Предполагаемые косвенные бенефициары деятельности Организации Объединенных Наций</li> <li>• Отдельные лица и группы населения, на которые оказывает воздействие деятельность Организации Объединенных Наций (позитивное или негативное), не являющиеся при этом предполагаемыми бенефициарами этой деятельности</li> </ul>
Другие внешние стороны	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Независимые члены руководящих органов</li> <li>• Государственные или частные доноры (за исключением тех, которые уже были упомянуты выше)</li> <li>• Партнеры (НПО, университеты, больницы и т. д.)</li> <li>• Консультанты</li> <li>• Поставщики</li> <li>• Другие организации частного или государственного сектора</li> </ul>

*Источник:* ОИГ, разработано на основе анализа передового опыта и рекомендаций ОИГ по темам, связанным с подотчетностью, и обзора существующих систем подотчетности системы Организации Объединенных Наций.

69. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 4:

а) **общее замечание.** В большинстве существующих систем подотчетности основное внимание уделяется подотчетности административного руководителя перед директивными и/или руководящими органами и на подотчетность сотрудников перед административными руководителями, а подотчетность других заинтересованных сторон зачастую упоминается лишь в общих чертах;

б) **взаимная подотчетность.** Ссылки на такую подотчетность содержатся в некоторых из рассмотренных систем подотчетности, в частности, в отношении правительств стран пребывания и партнеров-исполнителей, однако зачастую эти ссылки носят весьма общий характер;

с) **подотчетность организации и правовая основа.** Инспектор учитывает тот факт, что вопрос о наличии или отсутствии у организации юридического договора с заинтересованной стороной будет влиять на то, в какой мере Организация Объединенных Наций сможет исправить негативные последствия, если таковые возникнут, поэтому так важно провести систематизацию соответствующих данных.

#### D. Компонент 4: механизм подотчетности

70. Цель системы подотчетности состоит в том, чтобы максимально повысить вероятность того, что обязательства по договору о подотчетности организации будут выполнены, а если они не будут выполнены, то соответствующие стороны будут привлечены к ответственности, а системы будут дополнительно усовершенствованы в целях обеспечения выполнения обязательств. Для того чтобы это произошло, в организации должна быть создана система подотчетности. Система, предложенная ОИГ, опирается на два компонента системы ОИГ 2011 года, а именно на механизм внутреннего контроля и механизм приема жалоб и реагирования на них, и соответствует рекомендациям Комитета организаций — спонсоров Комиссии Тредуэя и КСР, содержащимся в документе «Типовая модель управления рисками, надзора и подотчетности для системы ООН», описанном в главе III. При этом в своей

обновленной типовой системе ОИГ реорганизует эти компоненты в пять подкомпонентов (как показано в таблице 13 ниже), вводит некоторые дополнительные механизмы и отводит более важную роль взаимосвязям и каналам обратной связи, существующим между всеми элементами системы (к примеру, своевременная и справедливая реакция на невыполнение или избыточное выполнение будет способствовать созданию соответствующей культуры, которая, в свою очередь, будет способствовать достижению более высоких результатов). Каждая из ячеек таблицы 13 представляет собой одну из серий контрольных параметров, призванных служить руководством при использовании систем, которые будут более подробно описаны на последующих страницах.

Таблица 13  
**Компоненты системы подотчетности (и номер соответствующего контрольного параметра)**

Поддержка выполнения договора о подотчетности	Оценка выполнения	Реагирование на уровень выполнения	Коммуникация и обучение
5. Культура 6. Рекомендации, профессиональная подготовка и консультации 7. Данные, активы и инструменты 8. Функции, обязанности, делегирование полномочий и другие юридические соглашения 9. Другие средства превентивного контроля	10. Самооценка 11. Управленческий надзор 12. Информация, полученная в порядке обратной связи от заинтересованных сторон 13. Независимый надзор	14. Смягчение последствий 15. Усовершенствования системы 16. Общеорганизационная подотчетность 17. Индивидуальная подотчетность	18. Внутренняя коммуникация 19. Внешняя коммуникация 20. Знания и обучение
21. Поддержка, оценка и реагирование со стороны директивных или руководящих органов			

*Источник:* ОИГ, разработано на основе анализа передового опыта и рекомендаций ОИГ по темам, связанным с подотчетностью, и обзора существующих систем подотчетности системы Организации Объединенных Наций.

**1. Поддержка выполнения договора о подотчетности**

<p><b>Контрольный параметр 5: культура.</b> В организации существует развитая культура, которая поддерживает и поощряет приверженность выполнению договора о подотчетности всеми заинтересованными сторонами и способствует принятию оперативных и справедливых мер в случае значительного невыполнения договора.</p> <p>Инструменты и рекомендации:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) ценности организации четко определены и включают в себя, как минимум, добросовестность, подотчетность, прозрачность и принцип «нетерпимости к бездействию»;</li> <li>b) действует кодекс поведения, содержащий ссылки, как минимум, на Устав Организации Объединенных Наций и Стандарты поведения для международной гражданской службы;</li> <li>c) оформлено четкое заявление о параметрах допустимого риска в увязке с тремя целями системы подотчетности;</li> <li>d) этический настрой старшего руководства соответствует ценностям и кодексу поведения организации;</li> <li>e) все соответствующие внутренние и внешние заинтересованные стороны (например, группы населения, которых затрагивает деятельность Организации Объединенных Наций) демонстрируют знание и понимание ценностей и кодекса поведения;</li> <li>f) во все юридические соглашения с заинтересованными сторонами включены ссылки на кодекс поведения;</li> <li>g) прилагаются усилия по согласованию ценностей между сопоставимыми организациями системы Организации Объединенных Наций;</li> <li>h) признается важность взаимного уважения, доверия и сотрудничества.</li> </ul>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

71. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 5:

а) **ценности.** Организационные ценности, предложенные в обновленной типовой системе ОИГ, включают в себя подотчетность и прозрачность, которые уже были включены в систему ОИГ 2011 года, и дополнены двумя новыми ценностями — добросовестностью и «нетерпимостью к бездействию». Хотя в большинстве организаций понятие подотчетности упоминается, не все из них включают его в число своих ценностей; в некоторых случаях оно включается в систему требований к профессиональным качествам или кодекс поведения. Добросовестность также упоминается большинством организаций, но, в случае ЮНОПС и ВОИС, прямо не относится к категории ценностей, и только четыре организации (ФАО, ПРООН, ВМО и ЮНОПС) прямо указывают на прозрачность как на одну из своих ценностей. «Нетерпимость к бездействию» прямо не упоминается ни в одной из существующих систем. Смысл введения этой дополнительной ценности заключается в том, чтобы подчеркнуть тот факт, что подотчетность — это дело каждого; речь идет не только о расследованиях и индивидуальных санкциях, но и о том, чтобы в целом проявлять бдительность, сообщать руководству о нарушениях, обсуждать риски, стараться оперативно устранять причины нарушений и стремиться постоянно совершенствовать системы, чтобы избежать нарушений в первую очередь. В случае ВПП в 2021 году принцип «нетерпимости к бездействию» заменил собой концепцию «абсолютной нетерпимости» в отношении таких форм поведения, как мошенничество и коррупция, а в 2022 году он также был включен в пересмотренную политику в отношении оскорбительного поведения и в кадровую политику ВПП, подтвердив «абсолютную нетерпимость к бездействию» в отношении ненадлежащего поведения, включая сексуальную эксплуатацию и сексуальные надругательства, сексуальные домогательства, преследования, злоупотребление властью и любые формы дискриминации, включая расизм;

б) **«настрой высшего звена».** ФАО, МОТ, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ЮНОПС прямо не упоминают в своих системах подотчетности «настрой высшего звена», хотя некоторые из них ссылаются на него в других документах (например, в системе внутреннего контроля) или подразумевают в неявном виде<sup>39</sup>. Важно отметить, что в системе Организации Объединенных Наций последствия фактической или возможной неудовлетворительной ситуации с «настроением высшего звена» могут выходить за рамки самой организации. В период проведения настоящего обзора в связи с возникшей обеспокоенностью в отношении одной из организаций по меньшей мере один донор заморозил финансирование ряда других организаций системы Организации Объединенных Наций до решения этого вопроса.

**Контрольный параметр 6: рекомендации, профессиональная подготовка и консультации.**

Всем соответствующим заинтересованным сторонам предоставляются необходимые рекомендации, обучение и консультации, с тем чтобы они могли достичь трех целей договора о подотчетности.

Инструменты и рекомендации:

- а) в организации установлен четкий порядок разработки и принятия новых правил и процедур, который обеспечивает согласованность всех выдаваемых рекомендаций при соблюдении соответствующих юридических обязательств, других обязательств организации и параметров приемлемого риска;
- б) все правила, процедуры и системы приведены в соответствие с применимым передовым техническим опытом, на который сделаны документальные ссылки в самих документах (например, документах, опубликованных Комитетом организаций — спонсоров Комиссии Трудюэя или Международной организацией по стандартизации), или с механизмами, действующими

<sup>39</sup> В 2020 году ВПП провела проверку «настройка высшего звена» организации. См. WFP, “Internal audit of tone-at-the-top and WFP’s leadership arrangements” (January 2020). URL: [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000112577/download/?\\_ga=2.164003768.609448329.1682074946-1957878914.1681640224](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000112577/download/?_ga=2.164003768.609448329.1682074946-1957878914.1681640224).

- в организациях системы Организации Объединенных Наций, которые сами ссылаются на этот передовой технический опыт (например, документы Форума по управлению рисками КСР);
- c) все правила и процедуры содержат ссылки на стандартный набор рисков и механизмов контроля, чтобы облегчить обобщение всей информации в организации, включая данные, полученные в ходе мониторинга деятельности и принятия последующих мер по обеспечению выполнения рекомендаций по улучшению;
  - d) правила и процедуры направлены на усиление стимулов и ослабление антистимулов к поведению в соответствии с контрольными параметрами системы подотчетности<sup>a</sup>;
  - e) затраты ресурсов в связи со всеми новыми правилами и процедурами заранее анализируются, оцениваются и выносятся на обсуждение до окончательного утверждения. Должны учитываться как минимум расходы на приобретение, адаптацию и обслуживание новой системы, затраты времени и других ресурсов, которые необходимы внутренним и внешним заинтересованным сторонам для проведения дополнительных мероприятий, а также ресурсов, необходимых для контроля за осуществлением политики;
  - f) правила и процедуры включают положения, касающиеся обстоятельств, при которых они могут быть неприменимы, и содержат указания относительно порядка, который необходимо соблюдать при согласовании, передаче и отслеживании любых изменений в стандартных процедурах, а также соответствующих рисков;
  - g) правила и процедуры архивируются легкодоступным и удобным для пользователей способом и доступны всем соответствующим заинтересованным сторонам, как внутренним, так и внешним, в установленном порядке и в соответствии с политикой организации в отношении раскрытия информации;
  - h) новые правила и процедуры должным образом доводятся до сведения сотрудников, а их внедрение сопровождается соответствующей профессиональной подготовкой и предоставлением при необходимости дополнительной поддержки и методической помощи (например, со стороны ответственных за разработку политики, юридического подразделения и подразделения по вопросам этики). Имеются стандартные шаблоны для различных видов юридических соглашений с заинтересованными сторонами, а также документально оформленный, но адаптивный порядок рассмотрения и утверждения любых отклонений от шаблонов и централизованного отслеживания любых существенных изменений в соответствии с уровнем потенциального риска для организации;
  - i) при разработке и вводе в действие правил и процедур должным образом изучаются возможности сотрудничества и синергетического взаимодействия с другими организациями системы Организации Объединенных Наций.

<sup>a</sup> В своей типовой системе 2011 года ОИГ подчеркнула важность стимулирования и поощрения сотрудников как одного из способов обеспечения соблюдения системы подотчетности. В настоящем обзоре Инспектор предлагает подчеркнуть важность не только максимального усиления стимулов, но и сведения к минимуму антистимулов. Они могут быть встроены как в структуру определенных организационных процессов (например, процессов составления бюджета и проведения тендеров), так и в инструменты повышения фактической эффективности некоторых других (например, политики в отношении сотрудников, сигнализирующих о нарушениях, не подкрепленной эффективной защитой, аттестации персонала и т. д.). Если отрицательные стимулы слишком сильны, сотрудники вряд ли будут сообщать о нарушениях или любых других несоответствиях системе подотчетности или предлагать изменения, направленные на улучшение структуры, повышение результативности и эффективности системы подотчетности.

72. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 6. При определенных обстоятельствах запланированные мероприятия или запланированные средства контроля могут оказаться невыполнимыми. В качестве примеров можно привести низкий уровень финансирования, что может потребовать изменения приоритетности согласованных мероприятий (с этим регулярно или время от времени сталкиваются 59 процентов ответивших на вопросник ОИГ), ограниченный доступ к бенефициарам (с этим регулярно или время от времени сталкиваются 45 процентов респондентов) или, как прямо указано в правилах и процедурах Межучрежденческого постоянного комитета, помощь при чрезвычайных ситуациях, осуществляемая согласно принципу «подстраховки». Более недавний пример — это то, как организациям пришлось изменить методы

контроля за осуществлением своих программ в результате ограничений, связанных с пандемией COVID-19. В настоящее время ни одна из существующих систем подотчетности не содержит ссылки на обстоятельства, при которых стандартная система может быть неприменима, а также на то, как организация будет действовать в таких ситуациях и информировать о них директивные и/или руководящие органы, как до, так и после события.

**Контрольный параметр 7: данные, активы и инструменты.** Все соответствующие заинтересованные стороны имеют доступ к необходимым и надежным данным, активам и инструментам, которые помогают в проведении их мероприятий и принятии решений в соответствии с направлениями их деятельности и делегированными полномочиями.

Инструменты и рекомендации:

- a) имеются в наличии и доступны всем заинтересованным сторонам системы общеорганизационного планирования ресурсов и другие соответствующие системы (интернет, интранет и т. д.) для сбора и документирования соответствующей информации;
- b) в полной мере используются внутренние коммуникационные каналы;
- c) регулярно проводится оценка достаточности, надежности и полезности активов и инструментов для всех соответствующих заинтересованных сторон;
- d) проводится надлежащая и транспарентная оценка потребностей в финансировании для обслуживания или приобретения соответствующих активов и инструментов; финансирование запрашивается;
- e) должным образом изучаются возможности сотрудничества и синергетического взаимодействия с другими организациями системы Организации Объединенных Наций в области разработки, сбора, приобретения, аренды или обслуживания данных, инструментов или активов.

**Контрольный параметр 8: функции, обязанности, делегирование полномочий и другие юридические соглашения.** Все соответствующие заинтересованные стороны имеют четкое представление о своих функциях, обязанностях и делегированных полномочиях, на основании которого они могут нести ответственность за свои действия по выполнению договора о подотчетности.

Инструменты и рекомендации:

- a) функции, обязанности и делегирование полномочий заинтересованных сторон охватывают все три цели договора о подотчетности;
- b) повседневная работа и деятельность заинтересованных сторон согласуются с утвержденными функциями, обязанностями и делегированными полномочиями, должностными инструкциями, договором о предоставлении консультационных услуг или аналогичными документами;
- c) системы подчинения и делегирования полномочий организованы согласованно, четко и последовательно, отражают обязательства Организации Объединенных Наций и при возможности интегрированы в существующие системы общеорганизационного планирования ресурсов;
- d) при делегировании полномочий учитывается необходимость разделения обязанностей и соблюдения оптимального соотношения с требованием обеспечения адаптивности в соответствии с параметрами приемлемого риска организации;
- e) установлены четкие правила субделегирования полномочий;
- f) двойная подчиненность, если она используется, организована четко и последовательно;
- g) бюджетные полномочия увязаны с делегированными полномочиями;
- h) условия отказа от стандартного делегирования полномочий четко определены и соответствуют параметрам приемлемого риска организации, а в системе общеорганизационного планирования ресурсов предусмотрены инструменты отчетности, позволяющие выявлять случаи отказа от полномочий;
- i) функции, обязанности, делегирование полномочий и задачи подразделения, для которого выполняется работа, фиксируются в процессе оценки результативности работы и служат основой для регулярной оценки;

- j) формы оценки на начало периода включают ссылки на все три цели договора о подотчетности (выполнение мандата, эффективное использование ресурсов и этическое поведение), причем целевые показатели, касающиеся выполнения мандата и эффективного использования ресурсов, должным образом согласованы с целями подразделения;
- k) должным образом изучаются возможности сотрудничества и синергетического взаимодействия с другими организациями системы Организации Объединенных Наций.

**Контрольный параметр 9: другие средства превентивного контроля.** В организации приняты соответствующие превентивные меры для снижения вероятности и минимизации последствий невыполнения договора о подотчетности. Такие меры охватывают механизмы руководства, управления рисками и внутреннего контроля.

Инструменты и рекомендации:

- a) со всеми тремя целями системы подотчетности связаны следующие ключевые процессы:
  - i) стратегическое планирование, включая целевые показатели, отчетность об отклонениях и обсуждение целевых показателей и отклонений на соответствующем уровне;
  - ii) составление бюджета, включая целевые показатели, отчетность об отклонениях и обсуждение целевых показателей и отклонений на соответствующем уровне;
  - iii) управление рисками, включая целевые показатели, отчетность об отклонениях и обсуждение целевых показателей и отклонений на соответствующем уровне;
  - iv) планирование ресурсов, включая целевые показатели, отчетность об отклонениях и обсуждение целевых показателей и отклонений на соответствующем уровне;
  - v) подбор и продвижение по службе сотрудников и лиц, не являющихся сотрудниками, с учетом их способности выполнять условия договора о подотчетности (например, профессиональной квалификации и добросовестности);
  - vi) выбор партнеров с учетом их способности обеспечить более эффективное выполнение договора о подотчетности, чем конкуренты;
  - vii) закупки обычных товаров и услуг с учетом способности обеспечить более эффективное выполнение договора о подотчетности, чем конкуренты;
  - viii) закупки или освоение собственными силами крупных инвестиций (например, инвестиций в ИКТ, основные средства и других капиталоемких инвестиций) исходя из способности проекта обеспечить более эффективное выполнение договора о подотчетности, чем возможные альтернативы;
- b) все вышеуказанные целевые показатели сформулированы на глобальном уровне, уровне подразделений и географическом уровне в соответствии с полномочиями, субделегированными административным руководителем;
- c) должным образом изучаются возможности сотрудничества и синергетического взаимодействия с другими организациями системы Организации Объединенных Наций.

## 2. Оценка выполнения договора

73. Договор о подотчетности должен оцениваться на предмет стандартного выполнения, невыполнения, а также «перевыполнения». В систему в расчет принимается подтверждающая информация из четырех основных источников: самооценки, управленческого надзора, заинтересованных сторон и независимого надзора.

**Контрольный параметр 10: самооценка.** Организация признает, что для контроля соответствия системе подотчетности может использоваться самооценка. Включенная в самооценку информация должна по возможности сверяться с другими доступными источниками данных, а отклонения следует четко обозначать и давать пояснения в их отношении.

Инструменты и рекомендации:

- a) проводится самооценка персонала;
- b) проводится самооценка рисков и средств контроля (например, реестров рисков и объективных показателей рисков);

- c) ответственными за процессы или политику проводятся специальные обзоры;
- d) периодичность проведения самооценки определяется исходя из целей, уровня риска и затрат на сбор и анализ информации. Поощряются регулярные оценки, поскольку они помогают устранить возможные ошибки в разработке или осуществлении оцениваемых видов деятельности;
- e) справка о внутреннем контроле подписывается административным руководителем и полностью соответствует системе подотчетности;
- f) должным образом изучаются возможности участия в совместных инициативах Организации Объединенных Наций.

74. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 10, а именно справке о внутреннем контроле. На момент выхода отчета ОИГ 2011 года ни одна из организаций не оформила официальной справки о внутреннем контроле, подписанной административным руководителем. С тех пор был достигнут значительный прогресс, однако ряд организаций по-прежнему не имеют справки о внутреннем контроле (БАПОР, Структура «ООН-женщины», ЮНВТО, ВПС, ЮНИДО, ЮНФПА, МТЦ и МАГАТЭ), а две организации имеют лишь очень общую справку, охватывающую только финансовый контроль (ЮНОПС и ИМО). Организации, внедрившие этот процесс, отмечают, что, несмотря на то что первоначально он занимал достаточно много времени, он позволил улучшить понимание системы подотчетности, а также рисков и механизмов контроля на всех уровнях.

**Контрольный параметр 11: управленческий надзор.** Организация признает, что управленческий надзор является важным инструментом контроля за разработкой и применением системы подотчетности. Четко определены обязанности руководства по надзору во избежание рисков дублирования и недостаточного охвата. Информация, включаемая в доклады по управленческому надзору, когда только возможно, сверяется с другими доступными источниками данных, а отклонения следует четко обозначать и давать пояснения в их отношении.

Инструменты и рекомендации:

- a) действует система управленческого надзора, в которой четко прописаны функции и обязанности ответственных за процессы и сотрудников второй линии (например, специалистов по выполнению рекомендаций) в штаб-квартире и децентрализованных отделениях;
- b) управленческий надзор включает в себя мониторинг как с помощью автоматизированной оценки показателей, так и путем личного наблюдения;
- c) система управленческого надзора также включает описание видов деятельности, основу для принятия решений о сфере охвата надзорной деятельности, критерии обмена результатами и распространения докладов, а также процесс контроля за выполнением рекомендаций;
- d) периодичность проведения мероприятий управленческого надзора определяется исходя из целей, уровня риска и затрат на сбор и анализ информации. Поощряются регулярные оценки, поскольку они помогают устранить возможные ошибки в разработке или осуществлении оцениваемых видов деятельности;
- e) в деятельности по управленческому надзору, замечаниях и рекомендациях используются те же категории риска и категории контроля, что и в системе управления рисками, и охватываются все элементы системы подотчетности;
- f) достоверность результатов деятельности по управленческому надзору непосредственно оценивается независимыми надзорными органами и учитывается при планировании и выполнении ими своих заданий, что позволяет повысить эффективность и результативность всей системы;
- g) управленческий надзор включает регулярную оценку, в частности сотрудников, партнеров и поставщиков, в ходе которой четко устанавливается невыполнение и перевыполнение договора об отчетности (и соответствующих показателей). Продвижение по службе и продление контрактов или дальнейшее сотрудничество увязываются с уровнем результативности оцениваемой работы;
- h) итоговые результаты независимых надзорных проверок и отзывы соответствующих заинтересованных сторон, включая внутренние заинтересованные стороны (например, подразделение, оказывающее поддержку другим подразделениям, или отзывы предполагаемых

- бенефициаров мероприятия), включаются в качестве стандартных исходных данных в процесс оценки заинтересованных сторон;
- i) должным образом изучаются возможности участия в совместных инициативах Организации Объединенных Наций.

75. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 11, а именно в отношении управленческого надзора. С 2010 года, отчасти в результате придания официального характера модели «трех линий защиты», разработанной Институтом внутренних аудиторов и одобренной КСР в 2014 году, и упорядочения практики управления рисками, большинство организаций стали инвестировать в более систематическую деятельность по управленческому надзору. Согласно ответам, полученным на вопросник ОИГ, в период с 2010 по 2020 год количество организаций, имеющих ту или иную форму официально оформленного управленческого надзора, почти удвоилось. Таким образом, по состоянию на 2020 год почти две трети организаций имели ту или иную форму официально оформленного управленческого надзора. Тем не менее при обзоре систем подотчетности было обнаружено мало ссылок на деятельность по управленческому надзору, за исключением ссылок нескольких организаций на обязанности по надзору региональных директоров и региональных отделений в целом. Ответы на вопросник также свидетельствуют о том, что в большинстве организаций, по всей видимости, осуществляется как надзор со стороны специалистов по выполнению рекомендаций, так и надзор со стороны технических экспертов в рамках конкретных направлений работы (например, специалистом по закупкам из штаб-квартиры или регионального отделения, осуществляющим надзор за закупками в страновых отделениях), которые, если они действуют вместе, необходимо тщательно планировать и координировать во избежание дублирования и конфликтов.

**Контрольный параметр 12: информация, полученная в рамках обратной связи от заинтересованных сторон.** Организация признает важность информации, полученной в рамках обратной связи от заинтересованных сторон, как важного источника данных для оценки результативности системы подотчетности и как основы для прозрачного, двустороннего, честного диалога между сторонами. Организация надлежащим образом обеспечивает анонимность тех, кто предоставляет отзывы, и ограждает их от риска преследования. Информация, полученная напрямую от заинтересованных сторон, когда это возможно, сверяется с другими доступными источниками данных, а отклонения следует четко обозначать и давать пояснения в их отношении.

Инструменты и рекомендации:

- a) **организация обращается напрямую к сотрудникам с целью получения отзывов общего характера.** Разработана стратегия вовлечения персонала, которая содержит: рекомендации по проведению опросов персонала, в том числе ясные цели, связанные с системой подотчетности, и четкую методику (в идеале — проверенную временем и соответствующую передовой мировой практике); сочетание быстрых «проверок пульса» и более глубоких опросов; четкий порядок принятия мер по устранению нарушений, включая привлечение к ответственности соответствующих руководителей; четкий порядок разработки и осуществления плана действий, с учетом того, что руководителям, ответственным за некоторые из недостатков, не должна автоматически поручаться разработка планов по улучшению работы; положения, обеспечивающие немедленное реагирование на выявленные в ходе опросов ситуации повышенного риска, не дожидаясь окончания опроса или анализа результатов; четкая политика информирования о результатах и корректирующих мерах внутренних заинтересованных сторон, а также директивных и/или руководящих органов; положения о проведении совместных мероприятий с другими организациями системы Организации Объединенных Наций во всех соответствующих случаях (например, опросов персонала на страновом уровне); положения о проведении анкетирования сотрудников при увольнении; а также положения о конфиденциальности данных и защите от преследований;

- b) **организация обращается к другим заинтересованным сторонам с целью получения отзывов общего характера.** Для каждой категории заинтересованных сторон разработаны стратегии взаимодействия, используются стандартизированные инструменты и методики, аналогичные описанным для опросов персонала, включая положения об обеспечении конфиденциальности данных и защите от преследований;
- c) **сотрудники и другие заинтересованные стороны при необходимости обращаются в организацию, чтобы сообщить о нарушениях договора о подотчетности.** Конфиденциальные «горячие линии» или аналогичные каналы связи доступны для всех категорий заинтересованных сторон и легко доступны для всех заинтересованных сторон (например, они доступны на соответствующих языках и используют технологии, которые широко доступны на местном уровне бесплатно или за очень небольшую плату). Имеется четкий протокол для своевременного реагирования на полученную информацию и надлежащие положения о конфиденциальности данных и защите от преследований;
- d) **организация анализирует и использует косвенные, анонимные отзывы, полученные от сотрудников.** Для этого могут использоваться отзывы, полученные, в частности, от медработников, консультантов персонала и посредников, или иная соответствующая информация, касающаяся других заинтересованных сторон (например, сведения о географическом положении или потреблении товаров или услуг, полученных от организаций системы Организации Объединенных Наций), при соблюдении политики организации в отношении конфиденциальности данных;
- e) **годовой доклад об использовании этих различных каналов.** Ежегодно готовится доклад об использовании этих различных каналов, основных возникших рисках и принятых в связи с этим мерах, который доводится до сведения административного руководителя и соответствующих руководящих органов;
- f) **данные, полученные из обзоров доноров.** На организационном уровне отслеживаются обзоры доноров, сфера охвата и рекомендации. Извлеченные уроки и принятые в результате меры по снижению рисков надлежащим образом доводятся до сведения сотрудников организации;
- g) **данные, полученные на основе обзоров деятельности руководства Организации Объединенных Наций и независимых надзорных проверок.** Замечания и рекомендации по результатам таких надзорных мероприятий надлежащим образом распространяются, отслеживаются и используются руководством и независимыми надзорными подразделениями организации;
- h) **возможности осуществления совместных инициатив.** Должным образом изучаются возможности участия в совместных инициативах Организации Объединенных Наций.

76. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 12:

a) **информация, поступающая в рамках обратной связи от заинтересованных сторон по специальным каналам информирования.** В типовую систему ОИГ 2011 года были включены некоторые положения о «горячих линиях» и механизмах подачи жалоб для штатных и нештатных сотрудников, консультантов, бенефициаров и поставщиков. Как видно из приведенной ниже таблицы 14, с тех пор количество организаций, имеющих такие механизмы, увеличилось, однако пока не все из них ввели их в действие. На практике «горячие линии» для бенефициаров в полной мере реализованы очень немногими организациями. **Инспектор настоятельно рекомендует всем организациям, независимо от вида их деятельности, создать соответствующие каналы обратной связи для получения от всех сторон важной информации о возможных нарушениях;**

b) **инициативное взаимодействие с заинтересованными сторонами в целях отслеживания нарушений подотчетности.** Из таблицы 14 также видно, что количество инициативных запросов о предоставлении отзывов от целых категорий заинтересованных сторон (например, в рамках опросов персонала) или в рамках стандартных процедур (например, анкетирования при увольнении, запросов о предоставлении отзывов от подразделений, оказывающих услуги другим подразделениям организации, или информации от консультантов персонала и бюро по вопросам этики) остается низким. Кроме того, с усовершенствованием технологий

стало не только проще запрашивать информацию у заинтересованных сторон, но и легче анализировать отзывы как количественного, так и качественного характера, что дает возможность, после сверки с другими источниками информации, получить полезные сведения о тех областях, в которых работа ведется эффективно, и тех, где требуются улучшения. На данный момент в системах подотчетности не упоминается ни один из этих источников данных. При этом в настоящее время многие организации испытывают «усталость от опросов», что чревато снижением той важной роли, которую этот вид информации мог бы играть в мониторинге эффективности и результативности системы подотчетности. Поэтому важно, чтобы использование этих инструментов было хорошо спланировано, преследовало четкие цели, в конечном счете связанные с договором о подотчетности, и по возможности основывалось на единой проверенной временем методике и на международных механизмах (к примеру, ВОЗ и МОТ в настоящее время используют для опросов персонала показатель организационного здоровья компании «МакКинзи энд компани»). Ключевой фактор, определяющий, насколько эффективно можно использовать эту информацию, — уровень доверия к последующей деятельности. Некоторые рекомендации на этот счет содержатся в обновленном контрольном параметре;

с) **защита от преследований.** Защита от преследований за сообщения о нарушениях (т. е. политика информирования о нарушениях) входила в состав контрольного параметра этического поведения ОИГ 2011 года. Эффективность этого процесса имеет принципиальное значение, поскольку, если те, кто хочет предоставить информацию, не уверены, что они будут защищены от преследований, о нарушениях не будут сообщать и их последствия не будут оперативно устраняться. В 2018 году в своем обзоре политики и практики в отношении сотрудников, сигнализирующих о нарушениях в организациях системы Организации Объединенных Наций<sup>40</sup>, ОИГ привела данные о том, что, хотя некоторые из проанализированных в ходе всеобъемлющего обзора директив лучше других отвечают отдельным критериям, общий обзор всех 23 директивных документов на предмет соответствия пяти критериям оптимальной практики и 22 соответствующим показателям не выявил ни одной организации, чья политика полностью удовлетворяла бы показателям всех пяти критериев. Лишь в 58,3 процента (295 из 506) случаев соответствие тому или иному показателю пяти критериев оптимальной практики было сочтено полностью обеспеченным. Основные выявленные недостатки касались определения защищаемых действий лиц, имеющих право на защиту (т. е. если сотрудники систематически включались в это понятие, то лица, не являющиеся сотрудниками, и внешние заинтересованные стороны — нет), независимости лиц, осуществляющих политику, и механизма рассмотрения апелляции в случаях, когда по первичным признакам факт преследования не подтверждался. Отсутствие доверия к этому процессу подтверждается и некоторыми более поздними опросами персонала, которые были предоставлены ОИГ в рамках настоящего обзора. В настоящее время только ИМО и ЮНВТО не имеют действующей политики защиты сотрудников, сигнализирующих о нарушениях;

d) **использование информации, полученной из обзоров и докладов о надзорной деятельности Организации Объединенных Наций.** С 2010 года число дополнительных обзоров, проводимых внешними по отношению к организации сторонами, растет. Однако этот дополнительный источник информации практически не упоминается в существующих системах подотчетности. Ни одна из рассмотренных в ходе обзора систем не содержит упоминаний об общесистемных оценках Организации Объединенных Наций (тех, которые охватывают межучрежденческие меры гуманитарного реагирования и проводятся группой по оценке Управления по координации гуманитарных вопросов, или тех, которые охватывают деятельность в области развития и проводятся группой по оценке, подчиняющейся Генеральному секретарю). ОИГ отмечает несоответствие между тем значением, которое придается в реформе Организации Объединенных Наций согласованности действий организаций системы Организации Объединенных Наций, и уровнем и видами ресурсов,

<sup>40</sup> JIU/REP/2018/4.

выделяемых для получения данных о фактическом осуществлении согласования и синергетического взаимодействия на местах. Кроме того, в своих ответах на вопросник 79 процентов респондентов отметили, что с 2010 года проблема «подотчетности в Организации Объединенных Наций» стала более серьезной, а 63 процента заявили, что существующие системы не обладают достаточным потенциалом для того, чтобы предотвратить перенос репутационных рисков на их организации в результате фактических или предполагаемых нарушений подотчетности в других организациях системы Организации Объединенных Наций. **Инспектор рекомендует, чтобы выводы по результатам межучрежденческих и общесистемных оценок Организации Объединенных Наций доводились до сведения директивных и/или руководящих органов в рамках справки о внутреннем контроле административного руководителя или доклада о системе подотчетности или других соответствующих документов. Инспектор также рекомендует включать планы работы и бюджеты как службы оценки Управления по координации гуманитарных вопросов, так и общесистемной службы оценки Организации Объединенных Наций в ежегодный доклад Генерального секретаря о ходе работы в области подотчетности, вместе с анализом достаточности охвата, обеспеченного обеими службами оценки;**

е) **данные, полученные из обзоров доноров.** Ни одна из систем не содержит прямых ссылок на обзоры доноров, число которых с течением времени увеличивается, и только одна организация (ЮНИСЕФ) в своей системе подотчетности, принятой в 2022 году, ссылается на работу Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций<sup>41</sup> как на дополнительный источник информации о качестве разработки и применения отдельных элементов системы подотчетности. Доклады отдельных доноров являются конфиденциальными, поэтому информация о количестве таких докладов и донорах, проводивших обзоры, ограничена. С другой стороны, доклады Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций являются общедоступными и основываются на единообразной методике, которая совершенствовалась на протяжении ряда лет. **Инспектор рекомендует раскрывать информацию о количестве, сфере охвата и, если это возможно, результатах донорских или аналогичных обзоров<sup>42</sup> директивным и/или руководящим органам в рамках справки административного руководителя о внутреннем контроле или доклада о системе подотчетности.**

<sup>41</sup> Сеть по оценке эффективности работы многосторонних организаций — это организация, финансируемая несколькими государствами — членами Организации Объединенных Наций (16 в 2010 году и 23 к концу 2021 года) в целях улучшения общих результатов в области развития и гуманитарной деятельности путем укрепления подотчетности и расширения диалога, а также обучения и реформирования посредством сбора, анализа и представления критически важной информации о результатах деятельности. Ежегодно Сеть публикует в среднем три-четыре оценки многосторонних организаций. С 2015 года Сеть провела оценку 18 из 28 организаций, участвующих в ОИГ. К организациям, которые не были охвачены, относятся Секретариат Организации Объединенных Наций, ВПС, МАГАТЭ, ИМО, ИКАО, ЮНВТО, МТЦ, ВОИС, МСЭ и ВМО. URL: [www.mopanonline.org/aboutus/whatismopan/](http://www.mopanonline.org/aboutus/whatismopan/).

<sup>42</sup> Примерами служат обзоры первоначальной аккредитации и процессы последующего контроля.

Таблица 14  
**Показатель выполнения рекомендации о создании канала обратной связи с заинтересованными сторонами по данным от самих организаций**

Источники отзывов	Другие (2022 год)							Всего получено ответов
	Выполнено (2010 год)	Выполнено (2022 год)	Приступили к выполнению			Неприменимо	Другое	
			Не выполнены второстепенные задачи	Не выполнены важные задачи	Не приступили к выполнению			
Опросы персонала	12	19	1	1				21
Бюро по вопросам этики	12	18	3					21
Ассоциация персонала	15	16	1	1			2	20
Общеорганизационные «горячие линии», адреса электронной почты и аналогичные	6	16	1				2	19
Генеральный инспектор, расследования или аналогичные	13	14	3	1				18
Консультанты персонала	5	11	3				2	17
Управление омбудсмена	4	9	2				5	16
Анкетирование при увольнении сотрудников и лиц, не являющихся сотрудниками	2	8	2		2		4	17
Обратная связь по «горячей линии» проекта или бенефициара или по электронной почте	1	2	7	2	1		4	17

Источник: ответы участвующих организаций на вопросник ОИГ.

**Контрольный параметр 13: независимый надзор.** В организации имеются следующие профессиональные и независимые надзорные службы: внешней ревизии, внутренней ревизии и, для организаций, работающих по программам, службы оценки<sup>a</sup>. В соответствующих случаях настоятельно рекомендуется проводить совместные проверки и оценки с другими организациями системы ООН.

Инструменты и рекомендации:

- a) для каждого из независимых надзорных органов установлены четкие мандаты, соответствующие передовой практике и обеспечивающие ограниченное дублирование деятельности независимых надзорных органов;
- b) система подчиненности обеспечивает независимость от руководства;
- c) сотрудники и консультанты отбираются и назначаются на основе компетентности и добросовестности;
- d) применяется официально оформленная и надлежащим образом документированная методика, соответствующая передовой практике, от ежегодного планирования до представления отчетности о проделанной работе;
- e) установлены четкие правила раскрытия информации о видах деятельности (например, раскрытие конкретной информации в целях консультационной деятельности);
- f) обеспечивается достаточное финансирование и ведется открытый диалог с руководящими органами по поводу возможных ограничений финансирования и их последствий;

- g) все службы независимого надзора подлежат независимой внешней профессиональной оценке или, по крайней мере, коллегиальной оценке один раз в пять лет или как предписано профильными профессиональными стандартами.

<sup>a</sup> Это соответствует модели КСР 2014 года, которая требует наличия трех механизмов независимого контроля: внутренней ревизии, оценки (для учреждений, работающих по программам) и расследований. В типовой системе ОИГ 2011 года упоминалась только служба независимой оценки в составе одного из существующих контрольных параметров; в настоящее время создан новый контрольный показатель, охватывающий все надзорные службы.

77. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 13:

a) **мандат внешних ревизоров.** Инспектор установил, что существующие системы не содержат четкого описания мандата внешних ревизоров. В пяти организациях (МАГАТЭ, ИКАО, ИМО, ЮНВТО и ВПС) в мандат внешних ревизоров входит только подготовка заключения о финансовой отчетности, в то время как в остальных организациях в мандат входит также проведение проверки эффективности работы, что, хотя и повышает ценность их работы, требует дополнительной координации с другими надзорными органами организации;

b) **совместные ревизии и оценки Организации Объединенных Наций.** Хотя они нигде не упоминаются в системах подотчетности, совместные ревизии и оценки с другими организациями системы Организации Объединенных Наций тем не менее проводятся, и в 2014 году было совместно выпущено официальное руководство по порядку их проведения представителями служб внутреннего аудита организаций системы Организации Объединенных Наций (для внутренних проверок) и Группой Организации Объединенных Наций по оценке (для оценок). Инспектор отмечает, что количество совместных мероприятий остается низким и что результаты таких мероприятий не всегда упоминаются в годовых докладах руководителей служб оценки или руководителей служб аудита. Эти доклады даже не всегда доступны в том же хранилище, что и доклады по другим обзорам. В своем докладе о состоянии службы внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций<sup>43</sup>, опубликованном в 2016 году, ОИГ прямо признала некоторые из трудностей, возникающих в процессе планирования и выполнения такого рода мероприятий;

c) **оценка независимых надзорных органов.** В большинстве существующих систем подотчетности отсутствуют ссылки на то, каким образом сами надзорные органы оцениваются на предмет их эффективности и результативности (например, ссылки на внешнюю оценку качества Института внутренних аудиторов или коллегиальную оценку Группы Организации Объединенных Наций по оценке). В частности, в отношении служб оценки в период с 2011 по 2022 год ОИГ установила, что обзор проводился по 14 организациям (ФАО, МАГАТЭ, МОТ, ПРООН, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ООН-Хабитат, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, БАПОР, Структура «ООН-женщины», ВОЗ и ВПП), но только по трем организациям обзор проводился более одного раза (ВПП — в 2014 и 2021 годах, МОТ — в 2017 и 2022 годах, ЮНИСЕФ — в 2017 и 2022 годах).

### 3. Реагирование на невыполнение или избыточное выполнение договора о подотчетности

78. Основное внимание в докладе ОИГ 2011 года было уделено санкциям и дисциплинарным мерам в отношении сотрудников, а также выполнению рекомендаций. Эти контрольные параметры сохраняют свою актуальность, но теперь они расширены и охватывают более широкий круг мер и заинтересованных сторон.

<sup>43</sup> JIU/REP/2016/8.

**Контрольный параметр 14: смягчение последствий.** В соответствии с принципом «нетерпимости к бездействию», информация о существенных нарушениях договора о подотчетности оперативно передается по конфиденциальным каналам в вышестоящую инстанцию или доводится до сведения руководства, чтобы последствия нарушения можно было своевременно смягчить в соответствии с параметрами приемлемого риска организации.

Инструменты и рекомендации:

- a) действует система управления рисками, включающая параметры приемлемого риска и механизм эскалации рисков;
- b) конфиденциальные каналы коммуникации пользуются доверием;
- c) установлен четкий порядок делегирования полномочий;
- d) имеются необходимые бюджетные средства;
- e) должным образом изучаются возможности участия в совместных инициативах Организации Объединенных Наций.

**Контрольный параметр 15: совершенствование системы.** Причины, лежащие в основе известных нарушений договора о подотчетности или потенциальных будущих нарушений, выявленных ответственными за процессы или в ходе надзорных мероприятий, определены надлежащим образом, и в результате своевременно проводятся мероприятия по совершенствованию системы в соответствии с принципом «нетерпимости к бездействию».

Инструменты и рекомендации:

- a) создана единая база всех рекомендаций служб независимого надзора (внутреннего аудита, внешнего аудита и оценки), из которой можно легко извлекать информацию по категориям риска, уровню риска и соответствующим средствам контроля;
- b) установлены четкие функции и обязанности по контролю за выполнением рекомендаций;
- c) информация о количестве рекомендаций служб независимого надзора, уровне связанного с ними риска и ходе их выполнения регулярно представляется для обсуждения соответствующим руководящим органам, также обсуждаются задержки в процессе выполнения. В идеальном варианте все эти рекомендации увязываются с категориями рисков и средств контроля, используемыми в системе управления рисками или механизме внутреннего контроля;
- d) рекомендации директивных и/или руководящих органов и комитетов, ОИГ, управленческого надзора, Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций, обзоры доноров и другие соответствующие мероприятия по контролю отслеживаются с применением той же системы, тех же категорий рисков, процессов и контроля и с той же тщательностью, что и рекомендации независимых надзорных органов, и используются всеми руководителями при подготовке оценок рисков и представлении документов внутреннего контроля;
- e) должным образом изучаются возможности участия в совместных инициативах Организации Объединенных Наций.

79. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 15, а именно в отношении выполнения рекомендаций независимого надзора и отслеживания выполнения. В своем отчете 2011 года ОИГ предельно ясно подчеркнула важность отслеживания выполнения рекомендаций и предоставления четких объяснений относительно задержек с выполнением или невыполнением. ОИГ отметила, что лишь немногие организации увязывают рекомендации внутренней ревизии с уровнем риска или с процессом, к которому они относятся. Более того, только немногие из них четко указали длительность задержки в выполнении или остаточный фактор риска, которому в результате этого подверглась организация. Особенно часто такая ситуация возникала в отношении рекомендаций по оценке. Только 3 организации (ЮНЕСКО, ИКАО и ЮНИСЕФ) заявили, что у них имеется единый перечень механизмов, средств контроля и рисков, на основе которого можно систематизировать все рекомендации по совершенствованию системы, но еще по меньшей мере 11 организаций заявили, что работают над созданием такого единого перечня. В частности, в апреле 2022 года УВКБ ввело в действие онлайн-новый

инструмент отслеживания сводных рекомендаций надзорных органов, с помощью которого ежемесячно отслеживается ход выполнения всех рекомендаций, вынесенных с 2022 года службой внутренней ревизии УВКБ (УСВН), Комиссией ревизоров, Объединенной инспекционной группой и Управлением оценки УВКБ; и все рекомендации маркируются в соответствии с теми же категориями риска, которые используются в системе управления рисками УВКБ 2022 года. Что касается темпов выполнения, то, хотя они, как представляется, повысились, все еще наблюдаются частые задержки. **Инспектор хотел бы напомнить организациям о важности выполнения рекомендаций в согласованные сроки и четкого описания рисков, которые административный руководитель косвенно принимает на себя, не выполняя их.**

**Контрольный параметр 16: общеорганизационная подотчетность.** В организации серьезно относятся к общеорганизационной подотчетности, и организация обязуется поддерживать надлежащие механизмы для установления нарушений и ответственных, а также для осуществления любых соответствующих решений по корректирующим мерам.

**Контрольный параметр 17: индивидуальная подотчетность.** Соответствующие заинтересованные стороны и организация серьезно относятся к индивидуальной подотчетности. Организация поддерживает механизмы для своевременного и эффективного установления нарушений и формулирования выводов о надлежащих мерах воздействия на всех уровнях, несмотря на наличие соответствующих прав на обжалование у причастных лиц.

Инструменты и рекомендации:

- a) привлекаются независимые и профессиональные следователи, из бюджета выделяется достаточно средств;
- b) задействованы четкие и понятные процедуры официального и неформального урегулирования, применимые ко всем заинтересованным сторонам;
- c) юридическому отделу и другим соответствующим подразделениям, задействованным в разбирательствах, выделяются необходимые бюджетные средства;
- d) «настрой высшего звена» отвечает принципам прозрачности и подотчетности;
- e) административный руководитель и органы управления несут ответственность в случаях, когда они не привлекают к ответственности лиц, уличенных в нарушениях.

80. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 17, а именно в отношении информирования о ненадлежащем поведении. Инспектор обратился к организациям с просьбой предоставить информацию о наиболее часто расследуемых случаях нарушений. Согласно полученным 12 ответам, наиболее часто дела, связанные с нарушениями, касаются сотрудников и лиц, не являющихся сотрудниками, за которыми следуют разбирательства с поставщиками по поводу мошенничества или нарушения контракта. Не все организации предоставляли эту информацию в открытом доступе. **Инспектор настоятельно рекомендует организациям системы Организации Объединенных Наций представлять более полный обзор наиболее существенных нарушений договора и всех принятых мер, вместе с обзором временных рамок и, если возможно, ресурсов, задействованных в процессе (например, продолжительности периода от первоначального подозрения до предварительного расследования, от предварительного расследования до окончательного расследования и от окончательного расследования до заключительного юридического решения, вне зависимости от того, были ли меры приняты внутри организации или в судебном порядке, и, наконец, итогов процесса обжалования).**

#### 4. Коммуникация и обучение

81. В типовой системе ОИГ 2011 года в основном рассматривались темы раскрытия информации и опубликования сведений о санкциях в отношении персонала. В обновленной типовой системе эти темы получили дальнейшее развитие, причем особо отмечается важность коммуникационного взаимодействия (а не просто информирования) как инструмента, способствующего укреплению доверия между заинтересованными сторонами и, в конечном счете, выполнению договора о подотчетности<sup>44</sup>.

**Контрольный параметр 18: внутренняя коммуникация.** Организация придает большое значение двустороннему, честному общению с внутренними заинтересованными сторонами и учитывает его ценность для поддержания культуры подотчетности и постоянного совершенствования. Коммуникационное взаимодействие носит последовательный, эффективный и результативный характер.

Инструменты и рекомендации:

- a) разработана стратегия внутренней коммуникации, охватывающая все внутренние заинтересованные стороны и способная при необходимости адаптироваться (например, в отношении языка и технической терминологии);
- b) регулярно проводится оценка коммуникационной деятельности отдела коммуникаций и других отделов и подразделений в других географических точках, чтобы избежать дублирования, обеспечить согласованность и сократить расходы, которые признаны не способствующими достижению целей организации;
- c) разработана четкая внутренняя политика в отношении раскрытия информации, которая содержит критерии, позволяющие сбалансировать необходимость обеспечения прозрачности и коммуникации с необходимостью соблюдения конфиденциальности и неприкосновенности частной жизни, а также с затратами на формирование механизмов коммуникации;
- d) должным образом изучаются возможности участия в совместных инициативах Организации Объединенных Наций.

**Контрольный параметр 19: внешняя коммуникация.** Организация ценит двустороннее, честное общение с внешними заинтересованными сторонами и учитывает его ценность для поддержания культуры подотчетности и постоянного совершенствования. Коммуникационное взаимодействие носит последовательный, эффективный и результативный характер.

Инструменты и рекомендации:

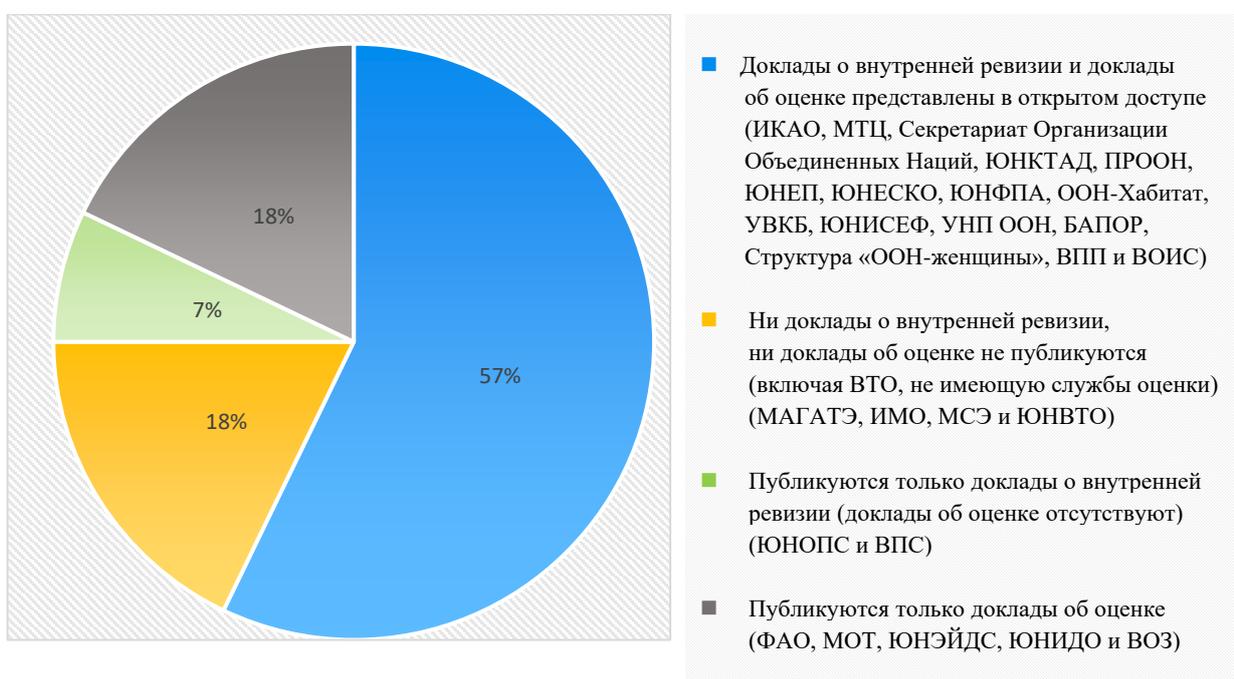
- a) составляется описание всех ключевых каналов связи между руководством организации и ее руководящими органами, а также с донорами и другими внешними заинтересованными сторонами;
- b) разработана стратегия внешней коммуникации, охватывающая все внешние заинтересованные стороны и способная при необходимости адаптироваться (например, в отношении языка и технической терминологии);
- c) регулярно проводится оценка коммуникационных стратегий и деятельности отдела коммуникаций и отдельных отделов и подразделений в других географических точках, чтобы избежать дублирования, обеспечить согласованность и сократить расходы, которые признаны не обеспечивающими достижения целей организации;
- d) разработана четкая внешняя политика в отношении раскрытия информации, которая содержит критерии, позволяющие сбалансировать необходимость обеспечения прозрачности и коммуникации с необходимостью соблюдения конфиденциальности и неприкосновенности частной жизни, а также с затратами на формирование механизмов коммуникации;

<sup>44</sup> В настоящее время ЮНИСЕФ разрабатывает стратегию организационного обучения на основе своей первой стратегии управления знаниями, разработанной в 2021 году, при этом активную роль играют службы независимого надзора, включая подразделения оценки и контроля.

- е) должным образом изучаются возможности участия в совместных инициативах Организации Объединенных Наций.

82. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 19, а именно в отношении обнародования докладов о внутренней ревизии и оценке. Как показано на рис. VII ниже, многие организации не публикуют полные доклады о ревизии или оценке. Однако те, кто их не публикует (например, ФАО, МАГАТЭ, ИМО, ВОЗ и ЮНЭЙДС), обычно представляют резюме, которые существенно различаются по уровню детализации.

Рис. VII  
**Полные версии докладов о внутренней ревизии и оценке, размещенные в открытом доступе**  
 (в процентах)



Источник: ОИГ, на основе данных с веб-сайтов организаций.  
 Примечание: Доклад Секретариата Организации Объединенных Наций охватывает также ЮНКТАД, ЮНЕП, ООН-Хабитат и УНП ООН.

**Контрольный параметр 20: знания и обучение.** Организация признает ценность знаний и непрерывного обучения как ключевых инструментов обеспечения устойчивости организации и системы Организации Объединенных Наций.

Инструменты и рекомендации:

- разработана стратегия в области знаний и обучения;
- политика в области профессиональной подготовки согласована со стратегией в области знаний и обучения;
- при подготовке стратегии в области обучения рассматриваются следующие виды деятельности: представление и обсуждение результатов работы органов управления и надзора (в том числе путем подготовки обобщающих докладов); совершенствование формы и содержания пособий и шаблонов; процесс введения в должность и адаптации новых сотрудников; процедура передачи дел; наставничество; прикомандирование к другим организациям и т. п.;

- d) каталог профессиональной подготовки включает простые и эффективные варианты обучения по системе подотчетности, адаптированные к той роли, которую аудитория играет в этой системе;
- e) регулярно проводится оценка эффективности предлагаемых мероприятий по профессиональной подготовке и обучению;
- f) должным образом изучаются возможности участия в совместных инициативах Организации Объединенных Наций.

83. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 20. Несколько организаций упоминают обучение в своих системах подотчетности. Однако ни в одной из них не описано, каким образом они обеспечивают реальное усвоение уроков, извлеченных из положительного опыта, предпосылок к происшествиям и ошибок. Притом, что Секретариат Организации Объединенных Наций разработал учебные материалы по своей системе подотчетности, Инспектор обнаружил мало признаков подготовки таких материалов в других организациях. В ходе собеседований даже старшие сотрудники организаций не были полностью осведомлены о существовании и содержании своих систем подотчетности.

#### 5. Поддержка, оценка и реагирование со стороны директивных и/или руководящих органов

**Контрольный параметр 21: роль директивных и/или руководящих органов.** Ключевую роль в механизме подотчетности играют директивные и/или руководящие органы организации.

Инструменты и рекомендации:

- a) обеспечивается надлежащая периодичность и повестка дня совещаний;
- b) при подготовке к совещаниям обеспечивается должная осмотрительность;
- c) организация своевременно предоставляет в распоряжение директивных и/или руководящих органов комплект четко сформулированных, кратких и конкретных документов, позволяющий им выполнять свои обязанности;
- d) на обсуждения между директивными органами, руководящими органами и административным руководителем отводится достаточно времени;
- e) осуществляется надлежащий контроль за выполнением решений, принятых на совещаниях, просьбы и рекомендации своевременно выполняются;
- f) обеспечивается согласованность и координация между различными директивными и/или руководящими органами;
- g) на регулярной основе проводятся независимые оценки или самооценки эффективности и результативности структуры управления и деятельности директивных и/или руководящих органов.

#### Е. Компонент 5: показатели системы подотчетности

84. Хотя все рассмотренные организации оценивают затраты, результаты деятельности и риски различными способами и имеют независимые надзорные органы, оценивающие их финансовую отчетность, управление рисками в сфере руководства, механизмы и программы (где это уместно) внутреннего контроля, ни одна из существующих систем в настоящее время не содержит указания о том, как будет оцениваться результативность или эффективность системы подотчетности организации в целом<sup>45</sup>.

85. Однако, особенно на фоне увеличения бюджетов существующих ключевых функциональных звеньев и создания новых функциональных звеньев с 2010 года (например, подразделения по вопросам этики, подразделения по управлению рисками и подразделения по подотчетности), а также увеличения количества других

<sup>45</sup> См. определения понятий «результативность» и «эффективность» в глоссарии в начале настоящего доклада.

мероприятий по мониторингу со стороны доноров (например, Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций и обзоров отдельных доноров), понимание того, как используются и распределяются средства, сегодня даже более важно, чем в момент выхода доклада ОИГ 2011 года. Эта информация также была подтверждена Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам, который недавно заявил: «Несмотря на неосязаемый характер концепции подотчетности, необходимо определить общие финансовые последствия, в частности затраты и выгоды, а также влияние различных мер и инициатив, которые были введены в действие в отношении системы подотчетности»<sup>46</sup>.

86. Учитывая сферу охвата и ограниченный срок проведения настоящего обзора, невозможно представить полный набор показателей, которые могли бы использоваться всеми организациями применительно ко всей системе. Тем не менее Инспектор предлагает как минимум три категории показателей, охватывающих результативность, эффективность и общий уровень зрелости, которые преобразуются в три высокоуровневых контрольных параметра, описанных ниже, после чего приводятся некоторые соображения относительно предлагаемых контрольных параметров и существующей практики.

## 1. Результативность

**Контрольный параметр 22: показатели результативности.** Система подотчетности включает комплекс показателей для оценки результативности ключевых компонентов системы и всей системы в целом, с тем чтобы руководство и директивные и/или руководящие органы имели возможность оценивать и обсуждать, насколько результативно система способствует достижению всех целей договора о подотчетности.

Инструменты и рекомендации:

- a) принцип результативности четко сформулирован для каждого компонента системы и для системы в целом, при этом учитывается, что она представляет собой не линейный, а сложный механизм с взаимосвязями и каналами обратной связи между его составными частями;
- b) выбрано ограниченное количество параметров, которые могут использоваться в качестве характерных показателей, как на уровне компонентов, так и на уровне системы (например, доверие к процессу защиты сотрудников, сигнализирующих о нарушениях, позволит получать данные не только о процессе информирования о нарушениях, но и о доверии к старшему руководству, доверии к партнерам и т. д.);
- c) выбор характерных показателей определяется следующими критериями:
  - i) при каждой возможности использовать существующие показатели;
  - ii) при каждой возможности использовать существующие средства и системы ИКТ;
  - iii) показатели должны включать в себя сочетание как количественных, так и качественных данных (например, уровень доверия и уровень удовлетворенности);
  - iv) показатели должны быть получены из различных источников, таких как автоматически получаемые данные из систем, данные самооценок, данные управленческого надзора, данные независимых надзорных служб организации и служб внешнего надзора, данные обзоров системы Организации Объединенных Наций, а также отзывы заинтересованных сторон;
  - v) необходимо учитывать и четко представлять разницу в надежности и независимости различных источников, а также проводить перекрестную проверку полученных данных;
  - vi) лучшими показателями могут быть не обязательно те, которые рассчитываются на уровне функционального звена, отдела или подразделения,

<sup>46</sup> [A/76/728](#).

поскольку: а) многие функциональные звенья задействованы более чем в одном компоненте системы; и б) может возникнуть необходимость рассмотрения результативности системы в рамках всего процесса, с охватом более чем одного функционального звена и более одного компонента системы;

- d) показатели также охватывают службы независимого надзора;
- e) данные, полученные с помощью показателей результативности, используются для разработки соответствующего плана по устранению недостатков, который обсуждается на соответствующем уровне;
- f) должным образом изучаются возможности участия в совместных инициативах Организации Объединенных Наций.

87. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 22:

а) **результативность системы подотчетности в целом.** Согласно полученной информации, только четыре организации провели обзор своей системы подотчетности в целом: МТЦ (проведен силами УСВН), ВОЗ (внешняя ревизия), Секретариат Организации Объединенных Наций (консультативный обзор от УСВН) и ФАО (внутренняя ревизия);

б) **охват компонентов системы подотчетности независимым надзором.** Охват конкретного процесса может осуществляться либо в рамках специального задания, нацеленного только на этот процесс, либо путем систематического охвата некоторых видов деятельности в рамках этого процесса как части более широких тематических заданий или заданий, например, на уровне проекта или страны, и в этом случае в каждый конкретный год независимые надзорные органы смогут или не смогут собрать достаточно доказательств, чтобы сделать выводы о результативности процесса в целом или обобщить полученные результаты для обсуждения с соответствующими руководящими органами. В рамках настоящего обзора ОИГ попросила каждую организацию указать количество случаев, когда в период с 2010 по 2022 год она выполняла задание, ориентированное исключительно на перечень процессов, предоставленный ОИГ. Основные результаты приведены в таблице 15 ниже.

Таблица 15

**Доля организаций, которые провели ревизию или оценку ключевых процессов подотчетности в рамках единого тематического доклада (2010–2022 годы)**

Более 75 % (16)	От 50 % (11) до 75 % (15)	От 25 % (6) до 50 % (10)	Менее 25 % (5 или менее)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закупки</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Управление рисками</li> <li>• Управление по результатам</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Функциональное звено по вопросам этики</li> <li>• Управление служебной деятельностью персонала</li> <li>• Управленческий надзор</li> <li>• Делегирование полномочий</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стратегическое планирование</li> <li>• Процесс составления бюджета</li> <li>• Подотчетность перед пострадавшим населением<sup>a</sup></li> <li>• Информирование о нарушениях</li> <li>• Механизм обратной связи с бенефициарами</li> <li>• Организационная культура и ценности</li> </ul>

Источник: ответы 22 респондентов на вопросник ОИГ.

Примечание: не включает косвенный охват через проекты, ревизии или оценки на страновом или региональном уровне, а также другие задания, не ориентированные на процессы, перечисленные в опроснике ОИГ.

<sup>a</sup> Охватывает только защиту от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств.

88. Принимая во внимание ограничения в отношении доказательств охвата ключевых процессов, которые не могут ограничиваться доказательствами, приведенными в таблице 15, и важность независимых доказательств как для

руководства, так и для директивных и/или руководящих органов, Инспектор хотел бы предложить выполнить следующую рекомендацию в целях укрепления систем контроля и соблюдения требований организаций, а значит и повышения результативности их систем подотчетности.

**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 были охвачены все элементы их соответствующей системы подотчетности в разумные сроки и чтобы в случае неполного охвата было предоставлено обоснование.**

89. Инспектор отмечает, что представление обоснования неполного охвата особенно важно для того, чтобы привлечь внимание к его причинам, в том числе связанным с нехваткой бюджетных средств, результатами собственной оценки рисков, проводимой организациями, и опорой на охват внешними ревизорами или другими проверками, проводимыми на уровне системы Организации Объединенных Наций, или другими надежными проверяющими структурами.

**2. Эффективность**

**Контрольный параметр 23: показатели эффективности.** Система подотчетности включает комплекс показателей для оценки эффективности ключевых компонентов системы и всей системы в целом, с тем чтобы руководство и директивные и/или руководящие органы имели возможность оценивать и обсуждать, способствует ли система достижению всех целей договора о подотчетности наиболее эффективным с точки зрения использования ресурсов образом.

Инструменты и рекомендации:

- a) принцип результативности четко сформулирован для каждого компонента системы и для системы в целом, при этом учитывается, что она представляет собой не линейный, а сложный механизм с взаимосвязями и каналами обратной связи между его составными частями;
- b) выбрано ограниченное количество параметров, которые могут использоваться в качестве характерных показателей, как на уровне компонентов, так и на уровне системы (например, доверие к процессу бюджетного планирования);
- c) выбор характерных показателей определяется следующими критериями:
  - i) при каждой возможности использовать существующие показатели;
  - ii) при каждой возможности использовать существующие средства и системы ИКТ;
  - iii) показатели должны сочетать в себе количественные и качественные данные;
  - iv) показатели должны быть получены из различных источников, таких как автоматически получаемые данные из систем, данные самооценок, данные управленческого надзора, данные независимых надзорных служб организации и служб внешнего надзора, данные обзоров системы Организации Объединенных Наций, отзывы заинтересованных сторон и оценки внешних профессиональных организаций;
  - v) необходимо учитывать и четко передавать информацию о различиях в надежности и независимости различных источников, а также проводить перекрестную проверку полученных данных;
  - vi) лучшими показателями могут быть не обязательно те, которые рассчитываются на уровне функционального звена, отдела или подразделения, поскольку многие функциональные звенья задействованы более чем в одном компоненте системы, и может возникнуть необходимость рассмотрения результативности системы в рамках всего процесса, с охватом более чем одного функционального звена и более чем одного компонента системы;

- vii) показатели также должны охватывать службы независимого надзора;
- d) выбор конечных результатов, используемых в показателях эффективности, определяется следующими критериями:
  - i) должны быть четко указаны трудности и ограничения, возникающие в процессе мониторинга всех значимых результатов;
  - ii) если вместо конечных результатов используются промежуточные результаты, то это должно быть четко оговорено, и должны быть ясно описаны причины;
  - iii) конечные результаты должны включать как финансовые, так и нефинансовые показатели, оцениваемые в соответствии с передовой практикой;
  - iv) должны также отслеживаться положительные и отрицательные непредвиденные последствия деятельности;
- e) выбор исходных данных, используемых в показателях эффективности, определяется следующими критериями:
  - i) исходные данные должны включать как финансовые, так и нефинансовые показатели, оцениваемые в соответствии с передовой практикой;
  - ii) исходные данные, относящиеся к конкретному процессу, должны включать следующие затраты:
    - a. прямые затраты ответственного за процесс;
    - b. затраты ответственного за процесс на услуги внешних консультантов;
    - c. затраты ответственного за процесс на услуги внутренних консультантов, например юридического департамента;
    - d. затраты на обслуживание аппаратного и программного обеспечения и других средств, необходимых для обеспечения процесса;
    - e. затраты внутренних и внешних заинтересованных сторон, необходимые для осуществления процесса (например, стоимость дополнительного времени, затрачиваемого персоналом на выполнение процесса управления рисками или процесса налогообложения персонала);
    - f. затраты на мониторинг и надзор, не осуществляемые ответственным за процесс;
- f) данные, полученные с помощью показателей эффективности, используются для разработки надлежащего плана по устранению недостатков, который обсуждается на соответствующем уровне;
- g) должным образом изучаются возможности участия в совместных инициативах Организации Объединенных Наций.

90. Ниже приводится анализ существующих систем с точки зрения соответствия выбранным инструментам и рекомендациям, содержащимся в контрольном параметре 23:

a) **наличие данных.** В рамках настоящего обзора организациям было предложено представить информацию о затратах на их независимые надзорные службы, на главные руководящие органы и на службы, которые задействованы в ключевых процессах, связанных с подотчетностью (подробнее см. приложение II). Группа ОИГ также провела камеральный обзор ключевых общедоступных документов организаций, содержащих финансовую информацию. Отмечается, что данные о затратах ключевых подразделений, участвующих в процессах подотчетности, не были легко доступны, и, более того, сами организации не могли предоставить эту информацию с той степенью детализации, которую ожидала ОИГ. Только четыре организации (Секретариат Организации Объединенных Наций, УВКБ, ВОИС и ЮНЕСКО) представили относительно полную информацию, охватывающую как надзорные, так и ненадзорные функциональные звенья. Остальные организации смогли предоставить лишь часть запрошенной информации, в некоторых случаях

объясняя отсутствие информации трудностями разделения затрат по функциональным звеньям, занимающимся различными видами деятельности, но подчиняющимся одному и тому же руководителю (например, организации, в которых службы ревизии, расследования и оценки подчиняются одному и тому же лицу), или трудностями, связанными с участием сотрудников, особенно на местах, в нескольких видах деятельности (например, в случаях, когда сотрудники, ответственные за управление рисками или мониторинг программ, также участвуют в разработке программ). Инспектор отмечает, что повышение уровня раскрытия информации о затратах на ревизию и оценку может быть достигнуто в относительно короткие сроки, в то время как количественная оценка исходных данных по всем остальным компонентам может занять больше времени, особенно по функциональным звеньям, занимающимся несколькими видами деятельности. Также отмечается, что если информация о затратах представлена по результатам и отдельно по видам затрат, без привязки к видам деятельности или хотя бы к департаментам или подразделениям, то такие финансовые документы становятся очень сложными для понимания, особенно в аспекте подотчетности.

b) **сопоставимость данных.** Описанная выше работа также позволила выявить существенные различия между категориями, используемыми в системе Организации Объединенных Наций для агрегирования данных о затратах, что существенно затрудняет сопоставление данных по организациям. **Инспектор хотел бы призвать все организации продолжить совместную работу по согласованию общепринятого набора категорий затрат и использовать его единообразно во всех организациях.**

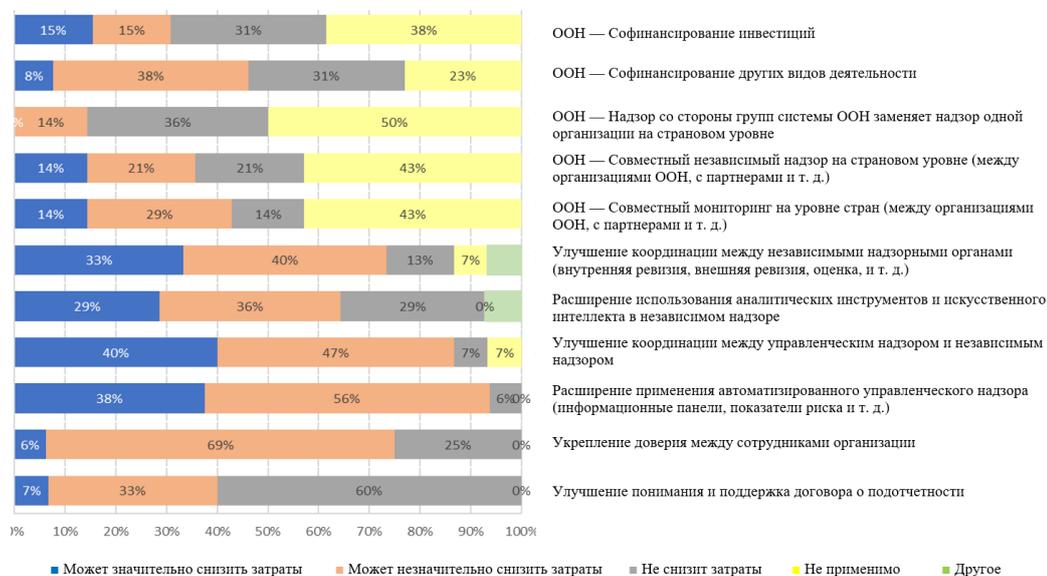
91. Учитывая трудности, с которыми ОИГ сталкивается при получении информации о затратах, и принимая во внимание, что затраты являются отправной точкой любого расчета эффективности, Инспектор считает, что следующая рекомендация поможет повысить уровень прозрачности и подотчетности в организациях и будет способствовать укреплению диалога по вопросам эффективности и результативности механизмов подотчетности как системы и, возможно, усилению координации и сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций.

### 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.**

92. Что касается сокращения затрат, связанных с подотчетностью, то в рамках процесса сбора данных инспектор обратился к участвующим организациям с вопросом о возможных путях сокращения затрат на подотчетность. Их ответы показаны на рис. VIII. Большинство организаций считают, что с наибольшей вероятностью значительно снизить затраты позволит улучшение координации и совершенствование методов анализа. **Инспектор рекомендует, чтобы в этих действиях также учитывались потенциальные синергетические эффекты, создаваемые благодаря совместной работе с другими организациями системы Организации Объединенных Наций.**

Рис. VIII  
**Мнения участвующих организаций о путях снижения затрат, связанных с подотчетностью**



Источник: ответы на пункт 17 вопросника ОИГ.

### 3. Модель зрелости

**Контрольный параметр 24: модель зрелости.** Организация отслеживает прогресс, достигнутый в создании своей системы подотчетности, с помощью модели зрелости, которая в идеале должна соответствовать моделям, разработанным другими организациями системы Организации Объединенных Наций.

Инструменты и рекомендации:

- для определения каждого уровня зрелости устанавливаются четкие критерии;
- для оценки соответствия критериям используется надежная методика;
- регулярно проводится оценка уровня зрелости, которая представляется на рассмотрение административному руководителю и директивным и/или руководящим органам.

93. По мнению Инспектора, выполнение следующих рекомендаций будет способствовать повышению уровня транспарентности и подотчетности, а также укреплению слаженности и согласованности в работе организаций системы Организации Объединенных Наций.

**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.

**Рекомендация 5**

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует к концу 2025 года подготовить оценку зрелости систем подотчетности их организаций в сравнении с общей моделью зрелости типовой системы подотчетности Организации Объединенных Наций и представить результаты в их соответствующие директивные и/или руководящие органы для сведения.

94. В настоящем обзоре Инспектор предлагает систему оценки зрелости, которая соответствует структуре, изложенной в выводах Комитета высокого уровня по вопросам управления на его тридцать восьмой сессии<sup>47</sup>; в ходе настоящего обзора несколько организаций охарактеризовали ее как весьма полезный инструмент, помогающий оценивать и совершенствовать их механизмы управления рисками, который можно использовать в качестве отправной точки для обсуждения между различными организациями системы Организации Объединенных Наций.

95. Модель включает пять уровней зрелости, применяемых к пяти компонентам обновленной типовой системы подотчетности ОИГ, и дополнительный параметр, относящийся к системе в целом. Основное предположение состоит в том, что зрелость системы повышается по мере официального оформления каждого компонента, его интеграции с другими компонентами и максимального задействования в целях обеспечения эффективного выполнения системой подотчетности поставленных перед ней задач. Описание различных стадий зрелости приведено ниже в таблице 16, а дополнительные сведения о критериях — в таблице 17.

Таблица 16  
**Стадии зрелости обновленной типовой системы подотчетности Объединенной инспекционной группы**

Уровень	Описание	Критерии
Уровень 1	Начальная	Не все компоненты официально оформлены.
Уровень 2	Развивающаяся	Имеются все компоненты, но не все их составные элементы. Они в недостаточной мере оформлены, а также не интегрированы и не согласованы с другими компонентами.
Уровень 3	Стандартная	Все компоненты присутствуют и надлежащим образом оформлены, но они в недостаточно интегрированы или не согласованы с другими компонентами.
Уровень 4	Развитая	Все компоненты присутствуют, официально оформлены, надлежащим образом интегрированы и согласованы с другими компонентами системы. При этом еще остаются возможности для совершенствования каналов обратной связи между компонентами, а также повышения эффективности и результативности реализации.
Уровень 5	Передовая	Все компоненты присутствуют, официально оформлены, надлежащим образом интегрированы и согласованы с другими компонентами системы. Система работает как полностью динамичный механизм, основанный на договоре о подотчетности, не замыкающийся на собственных интересах, но в полной мере учитывающий свои связи с системой Организации Объединенных Наций, с внешними условиями и с заинтересованными сторонами организации и способный обеспечить результативное и эффективное выполнение организацией своего договора о подотчетности.

*Источник:* ОИГ, разработано на основе анализа передового опыта и рекомендаций ОИГ по темам, связанным с подотчетностью, и обзора существующих систем подотчетности системы Организации Объединенных Наций.

<sup>47</sup> СЕВ/2019/5.

Таблица 17  
**Предложение Объединенной инспекционной группы по модели зрелости системы подотчетности Организации Объединенных Наций**

	Критерии для каждого компонента системы подотчетности	Уровень 1 – начальная	Уровень 2 – развивающаяся	Уровень 3 – стандартная	Уровень 4 – развитая	Уровень 5 – передовая
<b>A</b>	<b>Критерии оценки на уровне компонентов</b>					
1	Наличие компонента	Ограниченное	✓	✓	✓	✓
2	Официальное оформление компонента	Ограниченное	Ограниченное	✓	✓	✓
3	Наличие всех контрольных параметров в рамках каждого компонента	Ограниченное	Ограниченное	✓	✓	✓
4	Официальное оформление всех контрольных параметров в рамках каждого компонента	Ограниченное	Ограниченное	✓	✓	✓
5	Осведомленность всех заинтересованных сторон о наличии и понимании компонентов и контрольных параметров	Ограниченные	Ограниченные	✓	✓	✓
6	Интеграция и согласованность с другими компонентами системы	Ограниченные	Ограниченные	Ограниченные	✓	✓
7	Использование эффектов синергетического взаимодействия между компонентами за счет механизмов обратной связи в целях обеспечения эффективности и результативности системы	Ограниченное	Ограниченное	Ограниченное	Ограниченное	✓
8	Результативность каждого компонента	Ограниченная	Ограниченная	Ограниченная	✓	✓
9	Эффективность каждого компонента	Ограниченная	Ограниченная	Ограниченная	✓	✓
<b>B</b>	<b>Критерии оценки на уровне системы</b>					
1	Осведомленность о наличии и понимании системы подотчетности как комплексной, динамичной и взаимосвязанной системы	Ограниченные	Ограниченные	Ограниченные	✓	✓
2	Эффективность и результативность всей системы подотчетности в целом как динамичной системы	Ограниченные	Ограниченные	Ограниченные	Ограниченные	✓

*Источник:* ОИГ, подготовлено на основе анализа передового опыта и рекомендаций ОИГ по темам, связанным с подотчетностью, и обзора существующих систем подотчетности системы Организации Объединенных Наций.

## Приложение I

### Ход выполнения рекомендаций Объединенной инспекционной группы 2011 года

Ниже приведены рекомендации, содержащиеся в докладе ОИГ 2011 года. Необходимо заметить, что в 2011 году в ОИГ было 25 организаций-участников, поскольку Структура «ООН-женщины», ЮНЭЙДС и МТЦ присоединились к ОИГ после 2011 года.

**Рекомендация 1.** Административным руководителям 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 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 3.** Административным руководителям следует включать результаты оценок, в том числе самооценок, в свои ежегодные доклады директивным органам.

**Рекомендация 4.** Административным руководителям организаций, которые еще не делают этого, следует информировать сотрудников о своих 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.

**Рекомендация 5.** Административным руководителям 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.** Административным руководителям следует, в том случае если они еще не сделали этого, в безотлагательном порядке разработать и ввести в действие политику в отношении раскрытия информации для повышения уровня прозрачности и подотчетности в их соответствующих организациях и соответствующим образом отчитаться перед директивными органами.

**Рекомендация 7.** Генеральной Ассамблее и другим директивным органам следует предложить их административным руководителям провести последующую оценку применения соответствующих систем и механизмов подотчетности для рассмотрения в 2015 году.

Информация о ходе выполнения указанных рекомендаций приведена в таблицах А.1 и А.2 ниже.

Таблица А.1

Ход принятия и выполнения всех рекомендаций, содержащихся в докладе Объединенной инспекционной группы 2011 года, по информации от самих организаций

Адресат	Ожидаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы											Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
		Организация	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	УНП ООН/ ЮНОВ	ЮНЕП	ООН-Хабитат	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	ЮНОПС	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ
<b>На решение</b>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>Рекомендация 1</b>	А а	<input type="checkbox"/>	√√									√√			√√	√	√		√√	√√	√√	√	√√	√√	НА	√√	
<b>Рекомендация 2</b>	Д f	√√		НА	НА	√√	?	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	НА	НА	
<b>Рекомендация 3</b>	А d	√√	√√	√√	√√	√√	?	√√	√√		√√	√√		√√	√√	√√	√√	√√	√√	√	√√	√√	√√	√√	НА	√√	
<b>Рекомендация 4</b>	А d		√√								√√			√√	X <sup>a</sup>		√√	√√	√√	√√	?	X	?	√√	√√	НА	X
<b>Рекомендация 5</b>	А b	√√	√√	НА	НА	√√	?	√√	√√	√√	√√		√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	X	√√	√√	√√	НА	√√	
<b>Рекомендация 6</b>	А b/ o	√√	√√	НА	НА		?	√√	√√		√√			√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	√√	НА	√√	
<b>Рекомендация 7</b>	Д c	√√																									

**Условные обозначения:**

Д: рекомендация для принятия решения директивным органом

А: рекомендация для принятия решения административным руководителем

: рекомендация не требует принятия решения данной организацией

√√: рекомендация выполнена

√: рекомендация в процессе выполнения

НА: принятие считается неактуальным

X: не принята

?: официального подтверждения принятия рекомендации от организации не получено

**Ожидаемая отдача:** **a:** укрепление подотчетности; **b:** распространение передовой практики; **c:** укрепление координации и сотрудничества; **d:** повышение уровня контроля и соблюдения требований; **e:** повышение результативности; **f:** существенная экономия финансовых средств; **g:** повышение эффективности; **o:** другое.

Информация получена из веб-приложения системы отслеживания в марте 2023 года.

\* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, УНП ООН, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УВКБ и БАПОР.

<sup>a</sup> МОТ рассматривает возможность пересмотра своего решения в свете ввода в действие новых систем, которые будут соответствовать данной рекомендации.

Таблица А.2  
Обзор Объединенной инспекционной группой хода выполнения рекомендации 1

Организации, участвующие в ОИГ	Организация входит в Секретариат Организации Объединенных Наций		Система подотчетности согласно докладу ОИГ 2011 года	Последняя система подотчетности, проверенная ОИГ (2022 год)	Информация, представленная организацией в сетевой системе отслеживания ОИГ (рекомендация 1)	Замечание о ходе реализации	Ход реализации модели КСР <sup>6</sup>
	2011 год	2011 год					
1	ФАО			Нет	Да (2014 год, обновлена в 2020 году)	Выполнена	Принята
2	МАГАТЭ			Нет	Да (2018 год, обновлена в 2021 году)	Выполнена	Принята
3	ИКАО			Нет	Нет (в процессе выполнения)	В процессе выполнения	Принята
4	МОТ			Да (2010 год)	Да (2010 год)	нет данных	Принята
5	ИМО			Нет	Нет (в процессе выполнения, проект 2022 года передан в ОИГ)	В процессе выполнения	Принята
6	МТЦ (не входил в ОИГ в 2011 году)	√	√	нет данных	Да (2014 год)	нет данных (не входил в ОИГ в 2011 году)	Принята
7	МСЭ			Нет	Да (2022 год)	Выполнена	Принята
8	Секретариат Организации Объединенных Наций			Да — Секретариат (2010 год)	Да (2010 год)	нет данных	Принята
9	ЮНЭЙДС			Нет	Да (2018 год)	Выполнена	Принята
10	ЮНКТАД	√	√	Да — Секретариат	См. Секретариат Организации Объединенных Наций	нет данных	Принята
11	ПРООН			Да (2008 год)	Да (2008 год)	нет данных	Принята
12	ЮНЕП	√	√	Да — Секретариат	См. Секретариат Организации Объединенных Наций	нет данных	Принята
13	ЮНЕСКО			Нет	Нет (в процессе выполнения, проект 2022 года передан в ОИГ)	В процессе выполнения	Принята
14	ЮНФПА			Да (2007 год)	Да (2007 год, в процессе пересмотра)	нет данных	Принята
15	ООН-Хабитат	√	√	Да — Секретариат	См. Секретариат Организации Объединенных Наций	нет данных	Принята
16	УВКБ	√		Нет	Нет (в процессе выполнения)	нет данных	В процессе выполнения
17	ЮНИСЕФ			Да (2009 год)	Да (2009 год, обновлена в 2022 году)	нет данных	Принята
18	ЮНИДО			Нет	Да (2021 год)	Выполнена	Принята
19	УНП ООН	√	√	Да — Секретариат	См. Секретариат Организации Объединенных Наций	нет данных	Принята
20	ЮНОПС			Да (2008 год)	Да (2008 год)	нет данных	Принята

Организации, участвующие в ОИГ	Организация входит в Секретариат Организации Объединенных Наций		Система подотчетности согласно докладу ОИГ 2011 года	Последняя система подотчетности, проверенная ОИГ (2022 год)	Информация, представленная организацией в сетевой системе отслеживания ОИГ (рекомендация 1)	Замечание о ходе реализации	Ход реализации модели КСР <sup>b</sup>	
	2011 год	2011 год						
21	БАПОР	√		Нет	Нет	нет данных	В процессе выполнения	В процессе выполнения
22	Структура «ООН-женщины» (не входила в ОИГ в 2011 году)			нет данных	Нет	нет данных (не входила в ОИГ в 2011 году)	По собственной оценке, имеются все ключевые компоненты и нет необходимости в официально оформленной системе подотчетности	Принята
23	ЮНВТО			Нет	Нет	Рекомендация ОИГ 2011 года не принята	Ни одна из рекомендаций 2011 года не была принята	Принята
24	ВПС			Нет	Нет	Выполнена	По собственной оценке, имеются все ключевые компоненты и нет необходимости в официально оформленной системе подотчетности	В процессе выполнения
25	ВПП			Нет	Нет	Выполнена	Рекомендация закрыта, со ссылкой на «Систему надзора ВПП (2018 год)»	Принята
26	ВОЗ			Да (2006 год)	Да (обновлена в 2015 году)	..		Принята
27	ВОИС			Нет	Да (2014 год, обновлена в 2019 году)	Выполнена		Принята
28	ВМО			Нет	Да (2021 году)	Выполнена		Принята

*Источник:* сетевая система отслеживания ОИГ, на основе ответов, полученных от координаторов участвующих организаций ОИГ, дата обращения: 10 ноября 2022 года.

*Примечание:* УВКБ ООН и БАПОР были включены в категорию Секретариата Организации Объединенных Наций в 2011 году, но не в 2022 году.

<sup>a</sup> «Нет» означает, что в 2011 году ОИГ направила организации рекомендацию ввести в действие систему подотчетности (рекомендация 1).

<sup>b</sup> КСР, информационная панель КВУУ. URL: <https://unsceb.org/hlcm-dashboard> (дата обращения: март 2023 года).

<sup>c</sup> Совместное учреждение по сотрудничеству ЮНКТАД и Всемирной торговой организации.

## Приложение II

### Затраты на ключевые функциональные звенья подотчетности

#### Методологические пояснения:

а) не все организации смогли предоставить данные о затратах с той степенью детализации, которая была запрошена ОИГ, из-за различий в категориях и уровне агрегирования, используемых организациями, по сравнению с теми, которые были запрошены ОИГ;

б) функциональные звенья третьей линии: данные были более доступны по сравнению с данными по другим функциональным звеньям, поскольку эти функциональные звенья централизованы. Однако не всегда удавалось разделить расходы между функциональными звеньями ревизии и расследования, а в тех организациях, где функциональные звенья ревизии и оценки подчиняются одному и тому же лицу — разделить расходы между функциональными звеньями ревизии и оценки;

в) функциональные звенья второй линии: данные менее последовательны и менее доступны, поскольку некоторые из этих видов деятельности менее централизованы, а некоторые сотрудники, особенно в страновых и региональных отделениях, могут выполнять более одной функции;

г) функциональные звенья первой линии: очень трудно четко определить затраты, связанные с каждым компонентом системы подотчетности.

#### Использование данных в таблицах В.1, В.2, В.3 и В.4 ниже:

обратите внимание, что данную информацию следует использовать только в качестве справочной, поскольку: а) ситуация в 2023 году может в некоторых случаях отличаться от ситуации в 2020 году; и б) особенно в отношении функций второй и третьей линий, а также директивных и/или руководящих органов, данные с трудом поддаются сопоставлению в рамках одной организации с течением времени или между организациями.

Таблица В.1  
Затраты на ключевые службы независимого надзора (долл. США) (2010 и 2020 годы)

	Организация	Внутренняя ревизия		Расследования		Внутренняя ревизия и расследования		Оценка (исключая децентрализованные)		Внешняя ревизия (включая путевые расходы)		ОИГ <sup>a</sup>	
		2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год
1	ФАО	..	..	..	..	4 556 000	4 542 000	2 991 500	3 993 000	..	..	263 600	286 958
2	МАГАТЭ	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	144 980	110 669
3	ИКАО	..	955 337 <sup>b</sup>	..	..	740 552	..	..	317 000	..	..	72 490	38 065
4	МОТ	..	..	..	..	1 210 027	1 694 388	1 039 895	1 484 944	527 717	533 700	144 980	121 948
5	ИМО	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1 328 205	19 770	11 983
6	МТЦ <sup>c</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0	0
7	МСЭ	..	..	..	..	429 551	763 904	..	18 112	59 516	13 850	32 950	35 245
8	Секретариат Организации Объединенных Наций	27 772 600	35 903 300	4 592 300	16 267 300	32 364 900	52 170 600	4 386 050	4 809 800	11 024 850	14 230 300	1 008 270	2 028 700
9	ЮНЭЙДС	250 000	277 423	–	30 000	..	..	..	1 230 000	22 500	37 500	0	33 130
10	ЮНКТАД <sup>d</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
11	ПРООН	..	..	..	..	12 040 383	19 857 247	6 669 226	10 665 175	895 415	1 122 484	1 403 670	902 977
12	ЮНЕП <sup>d</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0	0
13	ЮНЕСКО	483 800	3 730 000	218 000	1 352 000	701 800	5 082 000	92 000	851 600	434 000	1 075 000	164 750	125 472
14	ЮНФПА	3 182 092	3 896 460	734 026	2 299 303	3 916 298	6 195 298	355 543	3 209 023	274 518	386 208	171 340	171 291
15	ООН-Хабитат <sup>d</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0	0
16	УВКБ	2 809 070	5 894 704	1 522 985	5 516 025	4 332 055	11 410 729	1 576 464	5 819 332	556 624	789 052	355 860	721 113
17	ЮНИСЕФ	..	..	..	..	8 000 000	9 677 090	3 800 000	9 389 595	..	1 042 466	751 260	1 043 252
18	ЮНИДО	..	..	..	..	968 591	1 074 051	999 032	700 503	245 495	242 561	59 310	49 343
19	УНП ООН <sup>d</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0	0
20	ЮНОПС	..	..	..	..	1 700 000	3 183 000	200 000	0	..	..	243 830	146 619
21	БАПОР	..	932 834	..	1 057 370	..	..	..	500 591	..	377 360	191 110	243 191
22	Структура «ООН-женщины»	..	..	..	..	..	1 997 000	..	2 578 000	..	..	..	62 736
23	ЮНВТО	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	6 590	4 934
24	ВПС <sup>c</sup>	..	98 000	0	0	..	..	..	..	0 <sup>e</sup>	0	13 180	14 803
25	ВПП	..	7 454 647	..	5 849 800	5 818 000	13 304 447	4 900 000	11 300 000	385 000	380 000	731 490	1 070 743
26	ВОЗ	..	..	..	..	3 600 000	5 600 000	..	2 140 000	430 211	450 000	718 310	735 210
27	ВОИС	857 841	1 408 549	325 658	534 721	1 183 499	1 943 270	344 006	564 848	148 172	207 586	163 554	69 785
28	ВМО	..	..	..	..	..	800 000	..	125 000	..	153 000	26 360	19 032

Источник: ответы организаций на вопросник ОИГ.

- <sup>a</sup> Исключая окончательные годовые корректировки.
- <sup>b</sup> ИКАО пользуется услугами УСВН в области расследований, которые проводятся при необходимости.
- <sup>c</sup> По МТЦ информация отсутствует, так как было принято решение о его участии в обзоре только в качестве наблюдателя, а также нет информации по ВПС, который не ответил на вопросник в оговоренные сроки.
- <sup>d</sup> Секретариат Организации Объединенных Наций, чьи ответы на вопросник охватывали также ЮНКТАД, ЮНЕП, ООН-Хабитат и УНП ООН, не представил отдельной финансовой информации по этим организациям.
- <sup>e</sup> Услуги внешней ревизии предоставляются ВПС Федеральным статистическим управлением Швейцарии на безвозмездной основе в соответствии со статьей 149 общего регламента.

Таблица В.2  
Затраты на ключевые функциональные звенья управления (долл. США) — часть 1 (2010 и 2020 годы)

	Организация	Этика		Стратегическое планирование, контроль и отчетность		Планирование, контроль и отчетность в области управления и результативности деятельности		Финансовое планирование, контроль и отчетность		Соблюдение установленных требований		Контроль и оценка осуществления программ	
		2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год
1	ФАО	Сдвоенная функция с юридическим отделом	Сдвоенная функция с юридическим отделом	4 636 000	5 923 000	..	..	8 733 000	6 899 500	..	..	..	..
2	МАГАТЭ	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
3	ИКАО	Функциональное звено по вопросам этики отсутствует	235 499	..	765 533	..	..	2 708 721	2 744 212	..	..	..	..
4	МОТ	100 741	147 691	4 506 926	2 207 880	11 138 741	11 641 529	7 467 427	7 137 375	222 224	516 296	1 039 895	1 484 944
5	ИМО	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
6	МТЦ <sup>a</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
7	МСЭ	Функциональное звено по вопросам этики отсутствует	383 550	4 461 120	8 525 463	..	..	4 309 096	9 092 265	..	..	..	..
8	Секретариат Организации Объединенных Наций	3 410 900	4 115 500	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
9	ЮНЭЙДС	Функциональное звено по вопросам этики отсутствует	200 000	..	..	600 000	900 000	3 500 000	3 500 000	700 000	1 650 000	..	..
10	ЮНКТАД <sup>b</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
11	ПРООН	745 788	1 116 483	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
12	ЮНЕП <sup>b</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
13	ЮНЕСКО	719 300	1 192 000	694 800	1 544 000	694 800	1 544 000	7 496 700	10 926 000	983 800	2 200 000	983 800	851 600
14	ЮНФПА	366 090	515 252	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..

	Организация	Этика		Стратегическое планирование, контроль и отчетность		Планирование, контроль и отчетность в области управления и результативности деятельности		Финансовое планирование, контроль и отчетность		Соблюдение установленных требований		Контроль и оценка осуществления программ	
		2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год
15	ООН-Хабитат <sup>b</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
16	УВКБ	659 077	3 193 554	4 887 598	11 530 812	..	..	4 759 836	6 841 418	2 868 705	4 646 019	..	15 289 162
17	ЮНИСЕФ	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
18	ЮНИДО	..	287 784	1 717 138	1 550 265	7 856 570	14 128 607	4 916 402	4 439 895	..	..	..	..
19	УНП ООН <sup>b</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
20	ЮНОПС	Функциональное звено по вопросам этики отсутствует	1 093 667	19 600 000	14 500 000	10 960 000	15 700 000	26 600 000	13 800 000	..	..	..	..
21	БАПОР	..	263 410	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
22	Структура «ООН-женщины»	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
23	ЮНВТО	Функциональное звено по вопросам этики отсутствует	Сдвоенная функция, культура и социальная ответственность	..	2 782 481	..	..	143 959	0	..	..	..	..
24	ВПС <sup>a</sup>	..	30 000	400 000	480 000	..	..	398 000	418 000	..	..	100 000	120 000
25	ВПП	500 000	1 400 000	4 900 000	20 700 000	8 000 000	9 200 000	7 800 000	9 800 000	..	..	..	3 500 000
26	ВОЗ	300 000	1 100 000	4 900 000	4 000 000	4 900 000	4 000 000	37 700 000	33 200 000 <sup>c</sup>	..	..	4 900 000	4 000 000
27	ВОИС	156 478	419 166	..	..	639 431	1 739 650	5 791 800	8 114 201	..	..	..	..
28	ВМО	..	63 000	200 000	200 000	200 000	200 000	..	475 000	..	280 000	..	385 000

Источник: ответы организаций на вопросник ОИГ.

<sup>a</sup> По МТЦ информация отсутствует, так как было принято решение о его участии в обзоре только в качестве наблюдателя, а также нет информации по ВПС, который не ответил на вопросник в оговоренные сроки.

<sup>b</sup> Секретариат Организации Объединенных Наций, чьи ответы на вопросник охватывали также ЮНКТАД, ЮНЕП, ООН-Хабитат и УНП ООН, не представил отдельной финансовой информации по этим организациям.

<sup>c</sup> Общий показатель для финансового планирования, контроля и отчетности по всей организации, который также включает в себя показатели контроля и оценки осуществления программ в последней графе.

Таблица В.3

## Затраты на ключевые функциональные звенья управления (долл. США) — часть 2 (2010 и 2020 годы)

	Организация	Децентрализованная оценка		Юридический департамент		Канцелярия Омбудсмена		Управление рисками		Инспектирование	
		2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год
1	ФАО	..	..	3 758 000	5 648 000	..	319 500	..	..	..	..
2	МАГАТЭ	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
3	ИКАО	..	..	1 485 773	1 738 502	..	..	..	..	..	..
4	МОТ	..	..	1 725 527	1 825 358	407 081	291 402	..	188 100	..	..
5	ИМО	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
6	МТЦ <sup>a</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
7	МСЭ	..	..	522 060	1 184 743	..	..	..	..	..	..
8	Секретариат Организации Объединенных Наций	..	..	28 599 550	32 249 500	4 420 400	5 860 700	..	..	Часть УСВН	Часть УСВН
9	ЮНЭЙДС	..	..	100 000	700 000	..	..	..	..	..	..
10	ЮНКТАД <sup>b</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
11	ПРООН	..	..	2 921 820	3 649 708	488 636	698 817	..	..	..	..
12	ЮНЕП <sup>b</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
13	ЮНЕСКО	75 000	851 600	3 854 800	5 633 000	983 800	2 200 000	694 800	1 544 000	..	..
14	ЮНФПА	..	..	..	..	145 242	120 566	..	..	..	..
15	ООН-Хабитат <sup>b</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
16	УВКБ	..	..	1 616 273	4 950 497	735 313	984 283	1 222 661	6 798 611	1 752 610	нет данных
17	ЮНИСЕФ	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
18	ЮНИДО	..	..	816 636	738 646	..	..	..	..	..	..
19	УНП ООН <sup>b</sup>	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
20	ЮНОПС	..	..	..	..	..	..	400 000	..	..	..
21	БАПОР	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
22	Структура «ООН-женщины»	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
23	ЮНВТО	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
24	ВПС <sup>a</sup>	..	..	893 480	1 008 200	10 738	..	..	..	..	..
25	ВПП	..	2 670 000 <sup>c</sup>	3 628 812	6 106 175	500 000	1 200 000	..	..	..	5 849 800
26	ВОЗ	..	..	3 100 000	6 100 000	900 000	900 000	..	5 700 000	..	..
27	ВОИС	..	..	2 766 133	3 617 865	161 739	265 573	1 267 637	1 312 432	163 554	169 334
28	ВМО	..	..	..	680 000	..	38 000	210 000	210 000	..	..

Источник: ответы организаций на вопросник ОИГ.

<sup>a</sup> По МТЦ информация отсутствует, так как было принято решение о его участии в обзоре только в качестве наблюдателя, а также нет информации по ВПС, который не ответил на вопросник в оговоренные сроки.

<sup>b</sup> Секретариат Организации Объединенных Наций, чьи ответы на вопросник охватывали также ЮНКТАД, ЮНЕП, ООН-Хабитат и УНП ООН, не представил отдельной финансовой информации по этим организациям.

<sup>c</sup> По данным ежегодного доклада об оценке ВПП 2020 года. URL: [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000128219/download/?\\_ga=2.143453301.1106915587.1680168231-316465468.1679936098](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000128219/download/?_ga=2.143453301.1106915587.1680168231-316465468.1679936098). В 2021 году расходы увеличились до 6,7 млн долл. США.

Таблица В.4  
Затраты директивных и/или руководящих органов (долл. США) (2010 и 2020 годы)

Организация	Комитет по ревизии и надзору		Директивные органы		Главный руководящий орган		Канцелярия административного руководителя		Секретариат директивных и/или руководящих органов		Другие комитеты	
	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2010 год	2020 год	2020 год	
МАГАТЭ	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
МОТ	171 781	304 235	6 730 336	12 542 025	2 887 922	9 242 075	4 542 728	3 489 790	27 753 382	8 780 045	нет данных	нет данных
ИМО	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	66 469 400	44 871 795	нет данных	нет данных
МСЭ	нет данных	15 956	535 999	177 395	1 629 896	нет данных	1 436 978	1 441 690	597 524	655 143	нет данных	нет данных
ЮНЕСКО	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	13 305 400	10 585 000	9 708 900	9 486 000	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
УВКБ	нет данных	6 689	нет данных	нет данных	59 014	142 878	4 140 092	5 388 429	2 025 471	2 192 879	428 635	нет данных
ЮНИДО	нет данных	70 576	578 041	343 514	1 524 458	1 119 160	2 103 030	1 453 880	1 008 255	721 059	173 013	нет данных
ЮНОПС	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
ВОИС	нет данных	212 955	нет данных	нет данных	1 950 340	38 480	4 660 799	6 131 606	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
БАПОР	нет данных	0 <sup>a</sup>	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
ВПП	нет данных	199 280	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	5 000 000	4 800 000	5 800 000	5 800 000	нет данных	нет данных
ВМО	нет данных	42 000	нет данных	480 000	нет данных	105 000	нет данных	55 000	нет данных	200 000	нет данных	нет данных
ЮНЭЙДС	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	500 000	517 856	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
ФАО	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	4 237 500	4 160 000	14 336 500	10 746 000	нет данных	нет данных
Секретариат Организации Объединенных Наций	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	1 130 750	725 300	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
ИКАО	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	690 918	748 284	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
ЮНИСЕФ	нет данных	0*	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
Структура «ООН-женщины»	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
ПРООН	96 906	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
ЮНФПА	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных	нет данных
ВОЗ	нет данных	180 000	нет данных	нет данных	1 600 000	3 340 000	нет данных	нет данных	13 100 000	13 000 000	480 000	нет данных

Источник: ответы организаций на вопросник ОИГ.

<sup>a</sup> В 2020 году затраты на Консультативный комитет по надзору отсутствовали, поскольку из-за пандемии работа Комитета велась полностью в дистанционном режиме и, соответственно, путевые расходы отсутствовали.

## Приложение III

### Обзор мер, которые надлежит принять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы

Документ	Ожидаемая отдача	Организация Объединенных Наций и ее фонды и программы														Специализированные учреждения и МАГАТЭ															
		КСР	Организация Объединенных Наций*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД**	МТЦ**	ПРООН	ЮНЕП**	ЮНФПА	ООН-Хабитат**	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП ООН**	ЮНОПС	БАПОР	Структура «ООН-женщины»	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО	
Документ	Для решения		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>													
	Для информации	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Рекомендация 1	a		Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д
Рекомендация 2	a, e		А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А
Рекомендация 3	a, c		Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д
Рекомендация 4	d		А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А
Рекомендация 5	a		А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А

#### Условные обозначения:

**Д:** рекомендация для принятия решения директивными и/или руководящими органами

**А:** рекомендация для принятия решения административным руководителем

: рекомендация не требует принятия мер данной организацией.

#### Ожидаемая отдача:

**a:** повышение уровня прозрачности и подотчетности **b:** распространение оптимальных/передовых видов практики **c:** укрепление координации и сотрудничества

**d:** укрепление слаженности и согласованности;

**e:** укрепление контроля и соблюдения требований **f:** повышение результативности **g:** существенная экономия финансовых средств **h:** повышение эффективности **i:** прочее.

\* Как описано в документе ST/SGB/2015/3.

\*\* Организации, ассоциированные с Генеральной Ассамблеей и использующие систему подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций. Осуществляемые меры должны соответствовать руководящим принципам, предоставленным Секретариатом Организации Объединенных Наций.