

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General

2 March 2016

Russian

Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 132 повестки дня

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций**Пятый доклад об успехах на пути к системе подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций****Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам****I. Введение**

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел пятый доклад Генерального секретаря об успехах на пути к системе подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций (A/70/668), который был представлен во исполнение резолюции 69/272 Генеральной Ассамблеи. В ходе рассмотрения этого доклада члены Консультативного комитета встретились с представителями Генерального секретаря, которые предоставили дополнительную информацию и разъяснения, а затем — письменные ответы, полученные 4 февраля 2016 года.

II. Замечания и рекомендации**Общие замечания**

2. Вопрос о личной и институциональной подотчетности рассматривался государствами-членами начиная с пятидесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи, и в этой связи был принят ряд резолюций, включая последнюю резолюцию об успехах на пути к системе подотчетности (резолюция 69/272). Консультативный комитет неоднократно комментировал различные технические аспекты системы подотчетности в контексте своих предыдущих докладов на данную тему, а также в контексте широкого круга других докладов по специальным темам, в которых он рассматривал конкретные оперативные вопросы

* Переиздано по техническим причинам 4 марта 2016 года.



и/или инициативы¹. Консультативный комитет считает, что был достигнут прогресс в создании структур и систем, которые, если их использовать в намеченных целях, могут обеспечить администрацию и руководящие органы элементами для действенной системы подотчетности. В то же время Комитет выражает мнение, что следует принять дополнительные практические меры по обеспечению того, чтобы использование этих различных элементов способствовало повышению институциональной и личной подотчетности в будущем.

3. В своем пятом очередном докладе Генеральный секретарь представил информацию о различных аспектах системы подотчетности в рамках основных разделов «Выполнение работы и результаты», «Управление финансовыми средствами» и «Соблюдение установленных требований», а также информацию о факторах содействия, позволяющую получить представление о роли Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС) и системы общеорганизационного планирования ресурсов («Умоджа»). С учетом замечания Комитета в пункте выше в его докладе по порядку рассматриваются концепции, на которых основана эта система, что должно способствовать их более эффективному применению. Поэтому замечания и рекомендации представлены с разбивкой по следующим рубрикам: а) механизмы мониторинга и надзора; б) оценка организационной деятельности и процессов; в) оценка результатов; и г) введение в действие и обеспечение применения внушающей доверие системы личной и институциональной подотчетности.

А. Механизмы мониторинга и надзора

4. Консультативный комитет отмечает, что механизмы, используемые для мониторинга и документирования деятельности Организации, включают так называемые факторы содействия, то есть недавно осуществленный проект «Умоджа» и недавно внедренные МСУГС, а также ряд других структур, таких как внешние и внутренние надзорные органы, будущая рамочная программа по борьбе с мошенничеством и внутренние механизмы мониторинга, например Комитет Центральных учреждений по контрактам. Кроме того, директивные указания поступают от государств-членов, в частности в результате принятия соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи.

¹ Включая предыдущие доклады Комитета по следующим вопросам: подотчетность (A/68/783; A/67/776; A/66/738; A/64/683; A/63/457; A/60/418); деятельность Бюро по вопросам этики (A/69/332; A/68/348; A/67/306); специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств (A/69/839; A/67/780; A/66/718); глобальная стратегия полевой поддержки (A/69/874; A/68/782; A/67/780); модель глобального обслуживания (A/70/436); управление людскими ресурсами (A/70/765; A/70/718; A/69/572; A/68/523); Комиссия ревизоров (A/70/380; A/69/386; A/68/381); доклад Комиссии ревизоров о решении вопросов, связанных с информационно-коммуникационными технологиями (A/70/755); проект общеорганизационного планирования ресурсов (A/70/7/Add.19; A/69/418; A/68/7/Add.7; A/67/565); закупочная деятельность (A/69/809; A/67/801; A/64/501).

Внешний и внутренний надзор

5. Консультативный комитет отмечает, что, как следует из доклада Генерального секретаря, с 2010 года внешние и внутренние надзорные органы вынесли в общей сложности 923 критически важные рекомендации по областям высокого риска, из которых по состоянию на 30 ноября 2015 года 818 были закрыты и выполнены и 105 находились в процессе выполнения (см. A/70/668, таблицы 1 и 2). В докладе указывается, что, хотя общее число рассматриваемых или выполняемых рекомендаций сократилось, некоторые из незакрытых рекомендаций напрямую касаются ответственности администрации и персонала за эффективное и действенное выполнение их повседневной работы. К их числу относятся рекомендации, касающиеся выполнения задач, связанных с системой общеорганизационного управления рисками; усвоения основных уроков, извлеченных из осуществления проектов реорганизации рабочих процессов; разработки стратегии развития профессиональных навыков персонала; согласования скидок за быстроту платежей по оптимальным ставкам на этапе переговоров по контрактам; разработки модулей и связанной с ними стратегии закупочной деятельности в рамках глобальной стратегии полевой поддержки; и выявления недостатков в области планирования закупочной деятельности и глобального управления имуществом (там же, пункт 62). В этой связи Комитет напоминает, что, как Комиссия ревизоров отметила в своем последнем докладе об операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, показатель выполнения аудиторских рекомендаций будет значительно ниже, если из него исключить те ранее вынесенные рекомендации, которые были закрыты, но фактически выполнены не были (см. A/70/5 (Vol.II), пункты 9 и 10). Комитет намерен дополнительно рассмотреть вышеупомянутый вопрос в своем будущем докладе на этот счет.

6. **Консультативный комитет повторяет, что полное и своевременное выполнение рекомендаций надзорных органов является одним из важнейших компонентов любой эффективной системы подотчетности (см. A/69/802, пункт 15). Кроме того, Комитет подчеркивает, что внешние и внутренние надзорные механизмы играют в этом деле необходимую роль, регулярно проводя ревизии и вынося надлежащие рекомендации, в которых нередко выявляются оперативные недостатки и предлагаются меры по обеспечению того, чтобы руководители более эффективно контролировали деятельность, за которую они несут ответственность.**

Рамочная программа по борьбе с мошенничеством

7. Консультативный комитет отмечает, что обязательным аспектом эффективного наблюдения за организационной деятельностью является надлежащее консультирование по вопросам предотвращения, выявления и расследования случаев мошенничества и коррупции, в том числе в рамках четко определенной стратегии по защите лиц, сообщающих о правонарушениях. В пунктах 52–56 своего доклада Генеральный секретарь объясняет, что в настоящее время подготавливается рамочная программа по борьбе с мошенничеством, которая, как ожидается, начнет осуществляться в апреле 2016 года. Предполагается, что в соответствии с этой программой будет проводиться политика абсолютной нетерпимости в отношении любых мошеннических действий, включая проявление полной приверженности расследованию всех заслуживающих доверия сообщений и принятие соответствующих административных/дисциплинарных

мер в тех случаях, когда такие сообщения подтверждаются, в том числе путем направления в соответствующих случаях таких дел на рассмотрение национальных органов власти, а также включение в контракты положений, предусматривающих взыскание присвоенных средств. В программу будет также включено определение мошенничества и коррупции применительно к Секретариату.

8. В ответ за запрос Консультативного комитета ему было сообщено, что в настоящее время дорабатывается уже согласованное определение мошенничества и коррупции. Ожидается, что подготовка рамочной программы по борьбе с мошенничеством будет завершена 1 апреля 2016 года.

9. Консультативный комитет подчеркивает, что эффективная рамочная программа по борьбе с мошенничеством должна содержать четко установленные параметры, позволяющие определять «тревожные сигналы» или возмозжные оперативные нарушения, которые в случае необходимости повлекут за собой принятие соответствующих коррективных мер (см. также пункты 27–30 ниже).

10. Что касается включения в рамочную программу определения мошенничества и коррупции, то Консультативный комитет повторяет, что наличие в рамках системы Организации Объединенных Наций единого согласованного определения того, что является мошенничеством, а также случаев предположительного или подозреваемого мошенничества существенно необходимо для разработки эффективных стратегий борьбы с мошенничеством и обеспечения согласованности и сопоставимости соответствующих данных среди различных подразделений и для повышения общей транспарентности. Комитет также повторяет, что, по его мнению, такие руководящие указания наиболее целесообразно было бы разработать Координационному совету руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), что позволило бы обеспечить их последовательное применение во всех организациях системы Организации Объединенных Наций (см. A/70/380, пункт 30), и вновь обращается со своей рекомендацией к Генеральной Ассамблее предложить Генеральному секретарю в его качестве председателя КСР начать этот процесс.

11. Консультативный комитет просит Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее во время рассмотрения ею указанного доклада обновленную информацию о ходе разработки вышеупомянутой рамочной программы по борьбе с мошенничеством.

12. Консультативному комитету было также сообщено, что одним из компонентов рамочной программы по борьбе с мошенничеством будет стратегия защиты лиц, сообщающих о правонарушениях, для обеспечения того, чтобы при направлении сообщений о случаях мошенничества и коррупции сотрудники знали, что они находятся под прочной защитой Организации. В этой связи Комитет напоминает, что Комиссия ревизоров представила обширные комментарии по этому вопросу (см. A/69/5 (Vol.I), пункты 152–155), отметив, в частности, что, несмотря на наличие механизмов для информирования о нарушениях, администрация не имеет полного представления о доводимых до ее сведения случаях или о том, как они рассматриваются, главным образом из-за отсутствия единого контактного центра, куда сотрудники могли бы направлять сообщения о неправомерных деяниях. Комиссия также отметила, что стратегия

защиты сотрудников от преследования весьма часто используется в качестве механизма подачи сотрудниками жалоб, связанных с качеством выполняемой работы и межличностными спорами, что приводит к дублированию установленных в сфере управления людскими ресурсами процедур для рассмотрения таких дел и подрывает официальную систему аттестации персонала. Комиссия отметила далее, что в 2012–2013 годах администрация поручила внешнему эксперту проанализировать ее нынешнюю стратегию защиты сотрудников от преследования и теперь изучает возможность внесения в нее соответствующих изменений. В ответ на запрос Комитета ему было сообщено, что этот анализ был завершен в 2014 году.

13. Консультативный комитет с обеспокоенностью отмечает, что после проведенного внешним экспертом анализа в 2014 году Генеральный секретарь до сих пор не принял мер для пересмотра и изменения стратегии защиты сотрудников от преследования, например путем учета в ней замечаний на этот счет, сформулированных Комиссией ревизоров в ее финансовом докладе и проверенных финансовых ведомостях за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 2013 года (см. A/69/5 (Vol.I)). Поэтому Консультативный комитет рекомендует Генеральной Ассамблее просить Генерального секретаря без дальнейших задержек завершить пересмотр стратегии защиты сотрудников от преследования, которая должна осуществляться самостоятельно и отдельно от механизмов, предназначенных для рассмотрения жалоб сотрудников и межличностных споров, и должна обеспечивать защиту лиц, сообщающих о правонарушениях.

Комитет Центральных учреждений по контрактам

14. В пунктах 76–81 своего доклада Генеральный секретарь рассказывает о работе Комитета Центральных учреждений по контрактам, который рассматривает предложения о заключении контрактов на закупки на сумму свыше определенного порога и консультирует помощника Генерального секретаря в Управлении централизованного вспомогательного обслуживания Департамента по вопросам управления относительно того, были ли соблюдены применительно к данной закупочной операции Финансовые положения и правила и было ли обеспечено ее соответствие критериям максимальной рентабельности затрат; справедливости, добросовестности и транспарентности; реального международного конкурса; и интересов Организации.

15. В ответ на запрос Консультативного комитета ему было сообщено, что база данных Комитета Центральных учреждений по контрактам способна генерировать статистику и отслеживать ход выполнения рекомендаций этого комитета. Консультативному комитету было также сообщено, что Секретариат в настоящее время прилагает усилия для обеспечения более эффективного мониторинга и отслеживания хода выполнения рекомендаций, особенно рекомендаций, касающихся политики.

16. Консультативный комитет отмечает, что в настоящее время проводится обзор процесса рассмотрения и осуществления рекомендаций Комитета Центральных учреждений по контрактам с целью укрепить его механизмы контроля и мониторинга, и рекомендует, чтобы Генеральной Ассамблее была представлена подробная информация об этой работе, в том числе о предполагаемых сроках ее завершения, при рассмотрении ею пя-

того доклада об успехах на пути к системе подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций.

Резолюции Генеральной Ассамблеи

17. Консультативный комитет запросил информацию о наличии в рамках Секретариата механизма наблюдения для обеспечения того, чтобы резолюции Генеральной Ассамблеи, в том числе те из них, которые основаны на одобренных Ассамблеей рекомендациях Комитета в отношении административных и бюджетных вопросов, осуществлялись в надлежащие сроки. В ответ на запрос Комитета ему было сообщено о том, что осуществление резолюций Генеральной Ассамблеи и последующая деятельность в связи с ними постоянно контролируются соответствующими подразделениями, которые по внутренней линии информируют об этом руководителей департаментов, а также, в соответствующих случаях, — надзорными органами. Кроме того, информация о ходе осуществления резолюций регулярно доводится до сведения Генеральной Ассамблеи в соответствующих докладах. В то же время Комитету было сообщено о том, что всеобъемлющих статистических данных о контроле за осуществлением резолюций Генеральной Ассамблеи не имеется.

18. Консультативный комитет полагает, что контроль за осуществлением резолюций Генеральной Ассамблеи, касающихся административных и бюджетных вопросов, и соответствующих положений, содержащихся в их постановляющей части, мог бы стать весьма полезным инструментом обеспечения подотчетности как для государств-членов, так и для Организации. Комитет считает, что в связи с этим информацию, которая в настоящее время включается в отдельные доклады Генерального секретаря по конкретным вопросам, касающимся осуществления резолюций Генеральной Ассамблеи, можно было бы периодически представлять Генеральной Ассамблее в сводном виде. С учетом этого Комитет рассчитывает на то, что обновленная информация по этому вопросу будет представлена в контексте шестого очередного доклада Генерального секретаря о системе подотчетности.

В. Оценка организационных мероприятий и процессов

19. В том что касается оценки общей эффективности Организации, Генеральный секретарь в пунктах 4–15 своего доклада отмечает, что это является сложным вопросом для Организации Объединенных Наций, которая решает весьма различные задачи, осуществляет разнообразные виды деятельности и не производит материальных товаров. Генеральный секретарь также отмечает, что в связи с недавним введением в действие МСУГС и системы «Умоджа» появилась возможность применения различных подходов к оценке эффективности, таких как сопоставление вводимых ресурсов и результатов или понесенных расходов и результатов; оценка эффективности по результатам или на уровне мероприятий и процессов; или уделение повышенного внимания административному процессу в рамках модели глобального обслуживания, которая в настоящее время находится на стадии разработки.

20. При этом в связи с вопросом о модели глобального обслуживания Консультативный комитет ссылается на свою рекомендацию о том, что любые организационные изменения можно осуществлять только после одобрения Генеральной Ассамблеей подробного предложения в отношении новой модели обслуживания Секретариата Организации Объединенных Наций, и вновь заявляет, что он рассматривает на то, что это подробное предложение будет представлено в ходе основной части семьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи (см. A/70/436, пункты 37 и 47).

21. Консультативный комитет запросил информацию о прогрессе, достигнутом в оценке общей эффективности, результативности и соответствующих инструментов и механизмов подотчетности Организации, и ему было сообщено об укреплении систем, отражающих надлежащее разделение обязанностей и обеспечивающих надлежащие сдержки и противовесы. Были приведены конкретные примеры в отношении таких вопросов, как: а) наем персонала, когда центральные контрольные органы отвечают за контроль за целостностью процесса; б) финансы, в отношении которых установлено разделение функций, связанных с удостоверением и утверждением; и с) закупки, где установлено разделение функций сотрудников, занимающихся оформлением заявок и осуществлением закупок. При этом функции четырех надзорных органов и Бюро по этике, а также Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (ST/SGB/2000/8), имеют четко определенный характер. Кроме того, благодаря недавно внедренной системе общеорганизационного управления рисками было завершено проведение оценки рисков в масштабах всего Секретариата, и в настоящее время принимаются меры по их уменьшению.

22. Консультативный комитет подчеркивает, что возможности для оценки деятельности должны иметься в рамках нескольких систем, например системы общеорганизационного управления ресурсами «Умоджа» и МСУГС, которые созданы для выявления аномалий или неточностей, подготовки оперативных управленческих данных и определения тенденций. Вместе с тем Комитет отмечает, что содержащаяся в докладе Генерального секретаря подробная информация об оценке эффективности Организации является недостаточно достоверной и полезной в плане ее практического использования и не обеспечивает поддающихся количественному определению данных или конкретных указаний на то, какие имеющиеся системы могут обеспечивать оценку эффективности в рамках Организации Объединенных Наций на единообразной основе.

23. Консультативный комитет полагает, что необходимо предпринять дополнительные усилия для обеспечения реалистичного определения и оценки эффективности и результативности Организации. В связи с этим Комитет рекомендует Генеральной Ассамблее обратиться к Генеральному секретарю с просьбой разработать практический подход, основанный на четких и реалистичных показателях, в целях получения всестороннего представления о положении дел для повышения эффективности управления и руководства деятельностью Организации.

С. Результаты оценки

Экспериментальная программа самооценки в Департаменте по вопросам управления

24. Консультативный комитет напоминает о том, что Генеральный секретарь в связи с его четвертым очередным докладом о системе подотчетности сообщил об осуществлении экспериментального проекта, направленного на укрепление потенциала в области самооценки в Департаменте по вопросам управления, опыт осуществления которого предполагается использовать для решения проблемы нехватки ресурсов на цели внедрения надежной системы оценки в рамках всего Секретариата (см. A/69/802, пункт 9). В пункте 21 своего нынешнего доклада Генеральный секретарь указывает, что этот экспериментальный проект был осуществлен в Департаменте по вопросам управления и что в его рамках было проведено два мероприятия по оценке. Первое мероприятие по оценке касалось использования мобильных устройств, а второе — соблюдения требований в сфере управления служебной деятельностью; третье мероприятие не было завершено из-за нехватки времени и персонала. Генеральный секретарь также указывает, что две проведенные оценки позволили получить полезные выводы и информацию, но потребовали больших трудовых и временных затрат. Генеральный секретарь также ссылается на доклад Управления служб внутреннего надзора, в котором говорится о том, что в последние годы Секретариат не располагал возможностями для проведения систематических и надлежащих оценок, что обусловлено в первую очередь нехваткой специализированных кадров и ресурсов, отсутствием необходимых навыков у сотрудников и низким уровнем развития культуры оценки (см. A/70/72, пункты 27–35).

25. Консультативный комитет считает, что, поскольку в рамках Организации имеются сотрудники и возможности для проведения оценки, необходимо в полной мере использовать потенциал и опыт УСВН в области оценки для обеспечения того, чтобы мероприятия по самооценке проводились в департаментах на регулярной и профессиональной основе. Консультативный комитет напоминает о том, что Генеральный секретарь запросил на двухгодичный период 2016–2017 годов конкретные ресурсы для проведения мероприятий по контролю и оценке, включая обязательные и внеплановые самооценки.

26. Консультативный комитет напоминает о своей рекомендации, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 70/249, о том, чтобы Генеральный секретарь провел всестороннюю оценку воздействия этой деятельности на разработку программ и распределение ресурсов по различным разделам бюджета (см. A/70/7, пункты 59–61). Комитет рассчитывает на то, что соответствующая информация будет включена в первый доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2018–2019 годов.

D. Внедрение и обеспечение функционирования надежной системы личной и организационной подотчетности

27. В пунктах 22–35 своего доклада в разделе «Планы обработки рисков и реагирования на них» Генеральный секретарь указывает старших должностных лиц, ответственных за организационные риски, и различные виды деятельности, относящиеся к сфере их компетенции, и дает описание так называемого плана обработки рисков.

28. Консультативный комитет отмечает, что вышеупомянутому плану обработки рисков и реагирования на них недостает оперативной четкости и что в нем по сути дела не имеется «плана реагирования», в котором предусматривались бы меры по обеспечению того, чтобы старшие руководители несли ответственность за устранение рисков, относящихся к их соответствующим сферам компетенции. Это могло бы, в частности, касаться общих или конкретных случаев неэффективного управления, например использования нереалистичных бюджетных предположений² или осуществления сопряженных со значительными затратами, неэффективных управленческих инициатив. Другие примеры возникновения потребностей в совместных межучрежденческих и межведомственных действиях, как, например, в рамках осуществления недавно утвержденной стратегии в области коммуникации и информации, подробно рассматриваются Комитетом в его докладе, касающемся доклада Комиссии ревизоров о решении вопросов, связанных с информационно-коммуникационными технологиями, в Секретариате (A/70/755).

29. Консультативный комитет полагает, что следует принять необходимые меры для установления личной ответственности за деятельность Организации независимо от того, касается ли это повседневной деятельности в области управления или более широких инициатив по проведению институциональных реформ. Комитет считает, что доверие к системе подотчетности зависит от способности Организации принимать меры по исправлению положения в отношении персонала и должностных лиц, которые недостаточно эффективно выполняют свои обязанности, и добиваться их соблюдения. В связи с этим Консультативный комитет рекомендует Генеральной Ассамблее обратиться к Генеральному секретарю с просьбой разработать четкий, прозрачный и конкретный набор параметров для определения областей ответственности, особенно старших руководителей, за невыполнение этих обязанностей. Комитет ожидает получить конкретную информацию по этому вопросу в контексте шестого очередного доклада Генерального секретаря о системе подотчетности.

30. В пунктах 82 и 83 раздела «Привлечение сотрудников к ответственности за ненадлежащие решения» приводятся статистические данные за период с 1 июля 2014 года по 30 июня 2015 года, в течение которого было наложено в общей сложности 60 дисциплинарных взысканий на 64 сотрудников. При этом в том, что касается практики Генерального секретаря в отношении дисциплинарных вопросов и случаев возможного противоправного поведения, Консультативный комитет

² Консультативный комитет намерен высказать дополнительные замечания в своем предстоящем докладе, касающемся доклада Комиссии ревизоров об операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (см. A/70/5 (Vol.II), пункты 30–34).

тативный комитет напоминает, в частности, о том, что пересмотренная административная инструкция о расследованиях и дисциплинарном производстве еще не выпущена (см. A/70/718, пункты 12–17).

III. Заключение

31. Меры, которые необходимо принять Генеральной Ассамблее, излагаются в пункте 91 доклада Генерального секретаря. **Консультативный комитет рекомендует Генеральной Ассамблее принять к сведению пятый очередной доклад Генерального секретаря о системе подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций с учетом его замечаний и рекомендаций, изложенных выше.**
