



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
23 April 2009
Russian
Original: English

На решение

**Детский фонд Организации
Объединенных Наций**

Исполнительный совет

Ежегодная сессия 2009 года

8–10 июня 2009 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

Доклад о системе подотчетности ЮНИСЕФ

Резюме

В настоящем документе представлена информация о нынешней системе подотчетности ЮНИСЕФ, представляющей собой структуру, на основе которой организация распределяет функции и обеспечивает подотчетность; в документе также содержится информация об усилиях, которые предпринимаются в настоящее время для совершенствования организационной стратегии в целях расширения возможностей ЮНИСЕФ по достижению результатов в интересах детей и женщин. Два основных компонента системы подотчетности ЮНИСЕФ — это рамки подотчетности и система надзора.

* E/ICEF/2009/8.



I. Система подотчетности ЮНИСЕФ

1. Нынешняя система подотчетности ЮНИСЕФ, основанная на положениях документа Исполнительного совета 1998 года, озаглавленного «Организационная структура Детского фонда Организации Объединенных Наций» (E/ICEF/ Organization/Rev.3), представляет собой структуру, на основе которой в организации распределяются функции. Система обеспечения подотчетности, о которой говорится в этом документе, включает в себя текущую работу по совершенствованию организационной стратегии, направленной на расширение возможностей ЮНИСЕФ по достижению результатов в интересах детей и женщин, а также предполагает динамизм, необходимый для решения задач во все усложняющихся условиях обеспечения развития и гуманитарной деятельности и в изменяющихся условиях оказания помощи и обеспечения большего взаимодействия и согласованности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. ЮНИСЕФ понимает подотчетность так же, как и другие учреждения Организации Объединенных Наций, прежде всего Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА).

A. Определения

2. В документе используются следующие определения ключевых терминов:

а) *Подотчетность* — это обязанность подтверждать, что работа проведена с соблюдением согласованных правил и стандартов, и представлять правильную и точную отчетность о результатах работы¹.

б) *Конфиденциальная информация* означает:

i) информацию, получаемую от третьих сторон или отправляемую третьим сторонам с расчетом на конфиденциальность;

ii) информацию, разглашение которой может поставить под угрозу безопасность человека, нарушить его или ее права или же нарушить неприкосновенность его или ее частной жизни;

iii) информацию, разглашение которой может поставить под угрозу безопасность государств-членов или же поставить под угрозу безопасность или надлежащее проведение какой-либо операции или деятельности данной организации;

iv) информацию, на которую распространяется привилегия на сохранение адвокатской тайны или регулятивное производство, или же информацию, подвергающую организацию необоснованному риску тяжбы или связанную с докладами о результатах внутренней ревизии и расследований;

v) внутренние межведомственные или внутриведомственные документы, включая электронные сообщения и проекты документов;

¹ Приведено в соответствие с определением ПРООН, содержащимся в документе DP/2008/16/Rev.1.

vi) коммерческую информацию, если ее разглашение наносит ущерб финансовым интересам организации либо финансовым интересам других соответствующих сторон;

vii) информацию, разглашение которой, по мнению организации, серьезно подрывает диалог по вопросам политики с государствами-членами или партнерами-исполнителями;

viii) другие виды информации, которые в силу своего содержания или обстоятельств сбора или передачи должны считаться конфиденциальными²

с) *Отчет о внутренней ревизии* означает заключительный отчет по итогам ревизии, подписанный директором Управления внутренней ревизии и представленный Директору-исполнителю и проверяемым субъектам для рассмотрения и выполнения рекомендаций. Отчет представляется также Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций³.

d) *Внутренний контроль* — это процесс, осуществляемый руководящим органом, руководством или другим персоналом организации с целью обеспечения достаточных гарантий в отношении достижения целей в таких категориях, как i) эффективность и результативность операций, ii) надежность финансовой отчетности, и iii) соблюдение действующих законоположений и правил⁴.

e) *Транспарентность* означает процесс, с помощью которого надежная информация о существующих условиях, решениях и действиях, касающихся деятельности организации, становится доступной, наглядной и понятной, если только эта информация не считается конфиденциальной⁵.

f) *Надзор* означает независимую и объективную проверку и консультативные услуги, позволяющие проводить оценку и анализ эффективности и адекватности механизмов внутреннего контроля организации, которые способствуют выполнению миссии ЮНИСЕФ и обеспечению подотчетности, в том числе его руководства и персонала.

g) *Управление, ориентированное на конкретные результаты*, означает процесс, в рамках которого результаты достигаются на основе четко определенной подотчетности, строгой оценки своей работы и постоянного контроля за результативностью, с тем чтобы гарантировать как можно более эффективное использование имеющихся ресурсов.

h) *Управление рисками* — системный подход к определению и оценке рисков и управлению ими в рамках всей организации на основе использования общих понятий рисков и четко закрепленных процедур, позволяющих руководству и персоналу иметь единое понимание приемлемости тех или иных организационных рисков, а также представление о том, каковы должны быть результаты управления рисками и какие практические методы следует использовать.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

i) *Проверка* означает объективное изучение данных в целях проведения независимой оценки руководства, управления рисками и процессов контроля.

j) *Консультативные услуги* — предоставление рекомендаций и связанных с этим услуг, суть и объем которых согласуются в рамках оговоренной надзорной деятельности. Консультативные услуги должны способствовать повышению результативности и эффективности процессов руководства, управления рисками и контроля, при этом надзорная работа не должна включать в себя какие-либо управленческие полномочия. В качестве примеров можно назвать консультирование, предоставление рекомендаций и обучение.

В. Предпосылка, на которой основана концепция подотчетности ЮНИСЕФ

3. Подотчетность в ЮНИСЕФ основана на мандате организации, как он определен в резолюциях Генеральной Ассамблеи 57(I) (1946) и 417(V) (1950), где говорится об основной задаче ЮНИСЕФ, заключающейся в «деятельности в защиту прав детей, содействии удовлетворению их основных потребностей и расширении возможностей для всестороннего развития их потенциала». Этот мандат стал более широким после принятия Конвенции о правах ребенка (1990 год), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 год), Программного заявления ЮНИСЕФ (1996 год), Декларации тысячелетия (2000 год), а также рекомендаций, содержащихся в резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи в отношении трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций (2007 год).

4. ЮНИСЕФ по-прежнему придает приоритетное значение страновым программам, руководство которыми осуществляется на национальном уровне, при этом основное внимание уделяется достижению результатов в интересах детей и женщин через реализацию национальных приоритетов и целей в области развития. ЮНИСЕФ привержен расширению возможностей партнеров по осуществлению страновых программ, а также привержен совместной работе с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и ее партнерами в целях оказания содействия в выполнении национальных задач.

5. Работая с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и ее партнерами по выполнению программ, ЮНИСЕФ подотчетен тем странам, где осуществляются программы, в том числе целевым группам населения и донорам, в том что касается достижения поставленных результатов в интересах детей и женщин. Это зависит от взаимной подотчетности партнеров. В этой связи ЮНИСЕФ придает первостепенное значение подотчетности и прозрачности при осуществлении своей программной деятельности, партнерской работы и конкретных мероприятий.

6. Система подотчетности ЮНИСЕФ основана на децентрализации деятельности организации и приведена в соответствие со среднесрочным стратегическим планом (ССП) за счет выработки соответствующей политики, программ и процедур ЮНИСЕФ, включая основные обязательства в отношении детей (ООД) в чрезвычайных ситуациях. Это облегчает выполнение согласованных мероприятий и достижение стратегических результатов на всех уровнях организации.

7. ЮНИСЕФ децентрализует свои процессы управления, передавая полномочия по принятию решений страновым отделениям, которые занимаются реализацией программ. Процесс децентрализации идет в рамках сети региональных представительств, которые занимаются надзором и консультированием по ключевым программным, бюджетным и вспомогательным функциям на страновом уровне. В штаб-квартире формируется глобальная стратегическая политика и рекомендации, а также накапливается опыт руководства, которые затем учитываются при осуществлении мероприятий на региональном и страновом уровне и определяют систему и рамочную основу общеорганизационных принципов управления, на которых строится работа ЮНИСЕФ.

8. ЮНИСЕФ признает, что соблюдение персоналом этических принципов имеет определяющее значение для успеха организации, при этом основой всей работы является безусловная приверженность персонала неизменно добросовестному отношению к работе. Поэтому ЮНИСЕФ стремится развивать подлинную культуру этики, добросовестности и подотчетности на основе взаимного доверия, когда и персонал, и руководство имеют желание и возможность выполнять свои функции в рабочей атмосфере, в которой никто не подвергается репрессиям.

9. Признавая тот факт, что подотчетность является основой транспарентности, этики и ориентированности на результаты в работе любой организации, ЮНИСЕФ привержен принципу постоянного совершенствования своей системы подотчетности в целях обеспечения четкости и упорядоченности всей организационной деятельности с учетом требований Организации Объединенных Наций по обеспечению согласованности в работе; с учетом все более сложных условий гуманитарной деятельности и работы в целях развития с участием все большего числа разнообразных партнеров; с учетом необходимости выполнять обязательства по оказанию помощи в постоянно меняющейся обстановке, а также с учетом желания организации быть одной из структур, формирующих признаваемые на международном уровне стандарты и передовые методы, которые позволяют ЮНИСЕФ более эффективно вести работу в интересах детей и женщин.

С. Компоненты системы подотчетности ЮНИСЕФ

10. Система подотчетности основана на ключевых руководящих принципах и общих функциональных элементах, присутствующих на всех уровнях организации. На основе этой системы ЮНИСЕФ:

а) создает механизм распределения обязанностей, полномочий и подотчетности начиная от уровня Генеральной Ассамблеи, Исполнительного совета и Директора-исполнителя и заканчивая уровнем руководителей подразделений и непосредственно персоналом;

б) создает более эффективную структуру внутреннего контроля и управления общеорганизационными рисками, что позволяет организации применять системный и всеобъемлющий подход к выявлению, оценке, определению масштабов и важности рисков на всех уровнях, а также к отслеживанию рисков и управлению ими; и

с) создает базу для полноценной системы управления, ориентированного на конкретные результаты, включая усовершенствованную четкую систе-

му надзора и оценки в целях расширения возможностей по достижению результатов в работе на благо детей и женщин, а также в целях повышения эффективности управленческого процесса.

11. Система подотчетности охватывает всю деятельность ЮНИСЕФ и подразумевает проведение основательной цикличной проверки независимыми ревизорами, а также составление графика оценки. В рамках этой системы осуществляется документальный учет, в какой степени достигнуты намеченные цели и каким образом наработанные результаты будут использованы для обеспечения последовательного совершенствования деятельности в рамках всего ЮНИСЕФ. Система подотчетности облегчает подготовку докладов, в которых ЮНИСЕФ отчитывается перед государствами-членами в том, что касается результативности работы в интересах детей и женщин.

12. В системе подотчетности ЮНИСЕФ есть два основных компонента: а) рамочная основа подотчетности и b) система надзора.

а) Рамочная основа подотчетности — это общеорганизационные механизмы и процессы, которые позволяют отслеживать, оценивать, документировать и повышать эффективность деятельности ЮНИСЕФ во всех ее аспектах в целях выполнения мандата организации, а также его основной миссии и стратегий;

б) система надзора включает в себя набор механизмов, которые позволяют Директору-исполнителю, Исполнительному совету и другим заинтересованным субъектам быть уверенными в том, что в организации действует эффективная система контроля.

II. Рамочная основа подотчетности ЮНИСЕФ

13. Рамочная основа подотчетности включает в себя 7 ключевых руководящих принципов, 12 основных функциональных элементов подотчетности, а также механизмы оценки результативности работы, позволяющие оценить достигнутые результаты.

A. Руководящие принципы подотчетности в ЮНИСЕФ

14. Рамочная основа подотчетности в ЮНИСЕФ опирается на следующие ключевые принципы:

а) *взаимная подотчетность и четкое распределение функций внутри организации.* ЮНИСЕФ и его партнеры-доноры, а также партнеры по осуществлению страновых программ имеют четко разграниченные полномочия в том, что касается выполнения своих обязательств;

б) *соответствие общеорганизационным задачам и принципу подотчетности.* Руководители несут ответственность за достижение оперативных целей, которые установлены для их подразделений и которые должны соответствовать общеорганизационным целям;

с) *официально закрепленная и единообразная процедура делегирования полномочий.* Полномочия, обязанности и сфера ответственности должны быть четко определены, официально делегированы и закреплены. Это подразумевает

разделение служебных обязанностей, с тем чтобы основные обязанности и функции, связанные с утверждением, выполнением, оформлением и проверкой операций, были распределены между отдельными сотрудниками. Это также предполагает самостоятельный сбор информации, что означает, что руководители и сотрудники должны лично предпринимать действия для получения информации о соответствующих стратегиях и стандартах, необходимых для принятия решений, и не могли ссылаться на незнание существующих стратегий или процедур;

d) *учет рисков и экономической целесообразности при принятии решений.* При принятии решений должны надлежащим образом учитываться риски, затраты и выгоды каждого из имеющихся вариантов. Риски следует определять и управлять ими со всей ответственностью, принимая во внимание особенности каждой конкретной ситуации. Учет сопоставимости затрат на тот или иной процесс, включая затраты на управление рисками и степень предполагаемой выгоды, позволяет направлять ограниченные административные ресурсы на решение наиболее приоритетных задач и на получение максимально возможной выгоды;

e) *надежный и поддающийся проверке механизм отслеживания достигнутых результатов и подготовки соответствующей отчетности.* Стороны, ответственные за выполнение программ, должны отчитываться о своей работе, регулярно представляя полные отчеты о достигнутых результатах, подкрепленные последними выписками по счетам и достоверными финансовыми отчетами и отчетами об основной деятельности. Необходимо, чтобы информация была представлена в понятном изложении и чтобы ее легко можно было проверить;

f) *самые высокие стандарты добросовестности (проведение оценки своей работы и соблюдение этических норм).* Осуществление руководящих функций подразумевает принцип оценки собственной работы. Например, представляя на утверждение информацию о результатах закупочного процесса, руководитель тем самым подтверждает, что для этого имеются необходимые средства и что закупка осуществляется в соответствии с целями проекта. Согласно этическим нормам сотрудники обязаны сообщать о возможном конфликте интересов;

g) *транспарентность.* ЮНИСЕФ будет своевременно представлять проверенную информацию, касающуюся текущей ситуации, решений и действий, имеющих отношение к деятельности организации, в доступной и наглядной форме и понятном изложении, за исключением случаев, когда информация считается конфиденциальной.

В. Элементы рамочной основы подотчетности ЮНИСЕФ

15. Рамочная основа подотчетности ЮНИСЕФ содержит ключевые функциональные элементы, касающиеся подотчетности сотрудников и руководства на всех уровнях организации. Основные функциональные элементы выражены в распределении сфер деятельности, обязанностей и процессов, оговоренных в руководящих планах каждого подразделения, а также в описаниях должностных функций. Выполнение и соблюдение принципов, формирующих рамочную основу подотчетности, проверяется и документируется с использованием стан-

дартных механизмов надзора за результативностью работы, и соответствующая информация направляется Исполнительному совету. Основу системы подотчетности составляют следующие элементы:

а) *стратегическое руководство, управление и консультирование.* Директор-исполнитель отвечает за стратегическое руководство, консультирование и управление в целях обеспечения роли ЮНИСЕФ в качестве главной международной организации по защите интересов детей. Стратегическое руководство и управление основано на положениях и правилах, изложенных в Конвенции о правах ребенка, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, среднесрочных стратегических планах, утвержденных Исполнительным советом, на обязательствах в отношении детей в чрезвычайных ситуациях и прочих организационных стратегиях и программах, которые определяют ход выполнения Фондом своего мандата и миссии;

б) *динамичность в разработке политики, планировании и составлении программ.* Руководство обеспечивает разработку соответствующей политики, планирование и определение руководящих принципов и механизмов программной деятельности в целях выполнения согласованных оперативных стратегий ЮНИСЕФ в рамках страновых программ. Это включает в себя разработку руководящих принципов по обеспечению единства действий в Организации Объединенных Наций; применение сквозных стратегий, таких как стратегии разработки программ с учетом прав человека и принципов гендерного равенства; а также обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям, реагирование на них, обеспечение восстановительных работ и снижение степени риска. Эти механизмы обеспечивают условия для того, чтобы в рамках страновых программ ЮНИСЕФ можно было создавать динамичный механизм по эффективному достижению результатов в интересах детей и женщин в контексте развития конкретных стран;

в) *представительские функции и просветительская работа.* Руководители старшего звена на всех уровнях организации обязаны выступать в качестве представителей ЮНИСЕФ, укреплять и сохранять репутацию Фонда и его авторитет, руководить работой по обеспечению роли Фонда как надежного и независимого механизма защиты детей, а также мобилизовывать политическую волю на самом высоком уровне, с тем чтобы обеспечить ресурсы, необходимые для достижения результатов в работе в интересах детей и женщин;

г) *руководящие функции применительно к техническому аспекту работы в интересах детей.* ЮНИСЕФ привержен обеспечению и накоплению технических знаний, необходимых для разработки стандартов глобальной, региональной и национальной политики по обеспечению прав детей в соответствии с Конвенцией о правах ребенка и Декларацией тысячелетия;

д) *отслеживание результатов работы, управление и надзор.* Руководители на всех уровнях организации несут ответственность за достижение результатов, оговоренных в рабочих планах подразделений, в рамках ресурсов, выделенных на основе ключевых показателей эффективности работы, и в соответствии с нормативной базой, процессами и процедурами, используемыми в организации. Механизмы отслеживания результативности работы, а также механизмы управления и надзора позволяют готовить отчетность на основе достигнутых результатов и использованных ресурсов. В соответствии с принципом подотчетности, основанным на оценке результативности, все подразделе-

ния, руководители и персонал несут ответственность за достижение результатов в работе на благо детей и женщин. В этой связи подотчетность является универсальным понятием, и все в равной степени должны соблюдать установленные нормы. Эффективное отслеживание результатов, подготовка отчетности, механизмы надзора и контроля формируют систему подотчетности на основе оценки результативности на всех уровнях;

f) *обеспечение качества работы.* Руководители старшего звена отвечают за то, чтобы программные и оперативные стратегии отдельных подразделений соответствовали национальным приоритетам в сфере развития и учитывали их в первую очередь наряду с целями среднесрочных стратегических планов, обязательствами в отношении детей в чрезвычайных ситуациях и общими задачами Фонда в том, что касается защиты прав ребенка. Еще одной из функций старшего руководства является четкое определение управленческих функций в целях достижения результатов в работе в интересах детей и женщин. Обеспечивая качество работы, ЮНИСЕФ формирует подлинную культуру постоянного повышения эффективности и подотчетности, что позволяет персоналу на всех уровнях выполнять свои обязанности добросовестно и с учетом интересов организации;

g) *развитие творческих способностей и лидерских качеств.* ЮНИСЕФ предоставляет соответствующие возможности для профессионального развития, что создает позитивный и творческий рабочий настрой; таким образом, персонал и руководство могут укреплять и развивать свой потенциал и добиваться результатов в работе в интересах детей и женщин;

h) *сотрудничество и партнерство.* ЮНИСЕФ стремится создавать и укреплять партнерские связи и сотрудничество с широким кругом заинтересованных сторон на глобальном, региональном и страновом уровнях, с тем чтобы использовать возможности и потенциал такого взаимодействия для достижения ощутимых результатов в работе в интересах детей и женщин. ЮНИСЕФ участвует в партнерской работе, в частности в ликвидации последствий чрезвычайных гуманитарных ситуаций на основе кластерного подхода, и, при необходимости, берет на себя руководящую роль в рамках кластерных мероприятий;

i) *руководство работой по накоплению знаний в области защиты детей.* ЮНИСЕФ использует свою уникальную роль на глобальном уровне в создании интеллектуальной базы для накопления знаний в сфере защиты детей и использования этих знаний;

j) *управление рисками.* ЮНИСЕФ развивает культуру разумного и эффективного управления рисками, четко определяя ожидаемые результаты и необходимые действия по снижению рисков, и поощряет работу своих сотрудников по использованию методов управления рисками при стратегическом планировании, выполнении задач и оценке. Персонал отвечает за управление рисками в своей сфере деятельности и в рамках делегированных им полномочий. Надзор, проводимый в рамках системы внутреннего контроля, позволяет осуществлять управление рисками в соответствии с используемыми в организации принципами приемлемости рисков;

k) *совершенствование организационных процессов.* Руководство и персонал ЮНИСЕФ привержены процессу постоянного совершенствования принципов работы в целях расширения потенциала организации по достижению ре-

зультатов в интересах детей и женщин в меняющейся обстановке на глобальном уровне, а также в связи с выполнением программ и оперативной деятельностью. Принятая политика, процедуры и механизмы пересматриваются, оцениваются и корректируются с учетом изменений в стратегиях; учитывается накопленный опыт и используются передовые методы работы. В результате система подотчетности ЮНИСЕФ сохраняет свою актуальность и соответствует функциям, роли и обязанностям организации и ее персонала;

1) *соблюдение этических принципов и добросовестность.* Этическая основа работы ЮНИСЕФ связана с принципом, в соответствии с которым весь персонал должен следовать трем основным ценностям, принятым в Организации Объединенных Наций: добросовестность, профессионализм и уважение многообразия. На основе этой концепции ЮНИСЕФ требует безусловного соблюдения всех применяемых норм, правил, политики и процедур и придает большое значение выполнению своей всеобъемлющей программы по вопросам этики, направленной на то, чтобы руководство и персонал ЮНИСЕФ приняли эти ценности. На основе этих же принципов проводится расследование любых нарушений и принимаются меры к исправлению ситуации, как того требует принятая в организации политика абсолютной нетерпимости в отношении сексуальных домогательств, злоупотребления властными полномочиями и мошенничества.

С. Контрольные механизмы системы подотчетности ЮНИСЕФ и механизмы подготовки отчетности

16. Механизм контроля, являясь одной из основных управленческих функций по проверке достигнутых результатов и оценке проделанной работы, позволяет руководству получить информацию о качестве по количественным и временным показателям работы, направленной на достижение результатов в интересах детей и женщин. Итоги такого процесса контроля, осуществляемого на основе сравнения имеющихся результатов с согласованными программными и управленческими целями с использованием измеримых показателей, служат базой для подготовки регулярных отчетов, направляемых Исполнительному совету, партнерам по страновым программам и другим заинтересованным сторонам, если это необходимо. Проведение контроля в ЮНИСЕФ также включает в себя оценку соблюдения нормативной базы, политики и процедур. Эффективный контроль зависит от возможностей в рамках соответствующей политики, процедур, механизмов и навыков достигать результатов на индивидуальном уровне, а также на уровне подразделений и всей организации. Процесс контроля позволяет руководству заниматься решением периодически возникающих и системных проблем, а также использовать накопленный опыт и передовые методы при подготовке будущих мероприятий. Региональные директора отчитываются перед Директором-исполнителем о результатах контроля за работой соответствующих страновых отделений и о шагах, предпринятых для решения периодически возникающих проблем, связанных с программной и оперативной деятельностью. Директора в штаб-квартире отчитываются перед Директором-исполнителем по результатам контроля за качеством своей политики и технического содействия, оказываемого отделениям ЮНИСЕФ.

17. Что касается глобального уровня, Директор-исполнитель отчитывается перед Исполнительным советом и готовит ежегодные доклады о результатах работы в рамках среднесрочных стратегических планов, обязательств в отношении детей в чрезвычайных ситуациях и других организационных стратегий по мере необходимости и в случае, если это будет целесообразно. Руководители отделений на всех уровнях отчитываются перед Директором-исполнителем в том, что касается достижения согласованных целей, указанных в программных и оперативных планах того или иного отделения. По итогам представленной информации составляются ежегодные доклады о работе отделений, а также региональные аналитические доклады. Сотрудники персонально отчитываются перед своим руководством за выполнение предписанных им функций, а также предоставляют информацию о результатах своей деятельности на основе принятой в ЮНИСЕФ системы служебной аттестации.

D. Организационная подотчетность, подотчетность за программы и подотчетность сотрудников ЮНИСЕФ

18. Система подотчетности ЮНИСЕФ основана на мандате организации и ее миссии, как было утверждено Генеральной Ассамблеей, при этом руководящие функции осуществляет Исполнительный совет в соответствии с положениями и принципами Конвенции о правах ребенка. Эта работа согласуется со среднесрочным стратегическим планом и обязательствами в отношении детей в чрезвычайных ситуациях, на основе которых определяются цели программной деятельности и управления. Система подотчетности основана на механизме подготовки единого двухгодичного бюджета, а также на планах работы и управления, которые разрабатываются в штаб-квартире, региональных и страновых отделениях и на основе которых оцениваются достигнутые результаты. Дополнением к данной системе служат стратегии и механизмы надзора, являющиеся составной частью управленческих и программных процессов Фонда.

19. В ЮНИСЕФ используются различные системы регулирования, которые дополняют и укрепляют рамочную основу подотчетности и содержат нормы, используемые в рамках самого Фонда и всей системы Организации Объединенных Наций, а также другие признанные на международном уровне нормы и ценности, определяющие приемлемость той или иной практики или поведения. Регулятивная система устанавливает стандарты а) управленческого надзора, включая ревизорскую проверку, снижение рисков и управление финансами; б) управления программами, включая стандарты системы поставок, обеспечение непрерывности деятельности и проведение оценки; а также с) этического и транспарентного поведения, что подразумевает разглашение общей и финансовой информации, меры по борьбе с мошенничеством и защиту от домогательств.

20. В ЮНИСЕФ подотчетность имеет три основных аспекта: общеорганизационная подотчетность, подотчетность в рамках программ и подотчетность персонала.

Общеорганизационная подотчетность

21. ЮНИСЕФ подотчетен Исполнительному совету, при этом промежуточные функции выполняет Директор-исполнитель, отвечающий за стратегическое руководство и общее управление в целях реализации мандата и миссии Фонда, его обязательств в соответствии с Конвенцией о правах ребенка, а также с рекомендациями, указанными в трехгодичных всеобъемлющих обзорах политики (ТВОП), основными целями, закрепленными в среднесрочных стратегических планах, обязательствами в отношении детей в чрезвычайных ситуациях, целевыми показателями других стратегий, одобренных Исполнительным советом, а также в соответствии с ожидаемыми результатами, указанными в документах по конкретным страновым программам. ЮНИСЕФ осуществляет мониторинг и подготовку отчетности согласно показателям и целям, указанным в этих стратегических документах. Эти организационные документы также формируют основу системы подотчетности ЮНИСЕФ по отношению к партнерам по страновым программам, в том что касается выполнения приоритетных задач национального развития, а также по отношению к правительствам-донорам применительно к использованию предоставленных средств и ресурсов.

Подотчетность в рамках программ

22. Подотчетность ЮНИСЕФ в рамках программ формируется на основе среднесрочных стратегических планов, общей целью которых являются «целенаправленное использование имеющихся возможностей и организация работы ЮНИСЕФ для улучшения положения детей и женщин путем поддержки осуществления на национальном и международном уровне Декларации тысячелетия и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а также путем обеспечения эффективного вклада ЮНИСЕФ в сокращение масштабов нищеты с помощью информационно-просветительской работы и партнерских связей, позволяющих на постоянной основе осуществлять инвестиции в обеспечение выживания, развития и защиты детей»⁶. Основные принципы такого стратегического плана включают в себя подход к работе с учетом особенностей страны, сфокусированный на расширении возможностей, выполнении национальных приоритетов и руководящей роли самих стран; обеспечивающий первоочередной учет интересов детей применительно ко всем соответствующим национальным политикам и планированию; опирающийся на программное планирование с учетом реальных фактов; помимо этого, такой план включает в себя подходы к формированию программ с учетом прав человека и гендерных аспектов, а также активное участие в работе в рамках механизмов содействия, используемых Организацией Объединенных Наций в целях развития, и сводные планы по гуманитарной деятельности наряду с более широкой реформой Организации Объединенных Наций и усилиями по обеспечению единообразия действий и работой по гуманитарной реформе под руководством Межучрежденческого постоянного комитета.

23. Что касается странового уровня, подотчетность в рамках программ выражена в документе по страновой программе ЮНИСЕФ и планах действий по осуществлению страновых программ (ПДСП). Прежде всего цели и задачи, изложенные в документе по страновой программе, согласуются с партнерами по этой программе на совместном заседании по стратегическому планированию;

⁶ Среднесрочный стратегический план на 2006–2009 годы (продленный до 2011 года).

эти цели подразумевают достижение результатов в работе на благо детей и женщин с учетом национальных приоритетов в области развития и основных аспектов Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). Затем Исполнительный совет утверждает документ по страновой программе вместе с соответствующей сводной таблицей результатов и общим бюджетом. План действий по осуществлению страновых программ разрабатывается в соответствии с рекомендациями Исполнительного совета в отношении документа по страновой программе и затем передается на подпись партнерам в рамках этой страновой программы. Этот план действий представляет собой официальный договор о сотрудничестве по программной деятельности и содержит в себе перечень ожидаемых результатов в пределах нескольких лет, стратегии достижения этих результатов, структуру программы, распределение необходимых ресурсов и обязательств основных партнеров. В этот план также включены аспекты интегрированного плана по контролю и оценке, что облегчает оценку результативности на основе показателей, согласованных между ЮНИСЕФ и партнерами по страновой программе. Что касается гуманитарного контекста, система подотчетности ЮНИСЕФ в рамках программной деятельности основана на обязательствах в отношении детей в чрезвычайных ситуациях, что подразумевает наличие необходимого минимума возможностей для удовлетворения гуманитарных потребностей детей и женщин, а также возможность работать с партнерами по страновой программе над единообразием мер по снижению рисков в рамках национальной политики.

24. Что касается межучрежденческого уровня, ЮНИСЕФ и партнеры по страновой программе Организации Объединенных Наций отвечают за обеспечение самого высокого уровня координации и согласованности действий применительно к выполнению показателей РПООНПР и реализации национальной повестки дня в области развития под руководством Координатора-резидента. ЮНИСЕФ участвует в совместных программах с другими учреждениями Организации Объединенных Наций в рамках скоординированной работы по выполнению общих положений РПООНПР. ЮНИСЕФ ежегодно представляет Координатору-резиденту информацию о своем вкладе в достижение показателей РПООНПР, что является частью подготовки общих ежегодных докладов, которые представляются правительству и Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Будучи членом страновой группы Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ работает с другими учреждениями Организации и партнерами по страновой программе, в том что касается контроля и оценки результатов, достигнутых в сравнении с указанными в РПООНПР показателями, на основе использования таких механизмов, как ежегодный обзор и оценка в рамках РПООНПР, которые проводятся в середине каждого цикла Рамочной программы. При осуществлении гуманитарной деятельности распределение обязанностей между учреждениями осуществляется на основе таких механизмов, как совместный план гуманитарной деятельности, призыв к совместным действиям, срочный межучрежденческий призыв к совместным действиям и призыв к действиям на переходном этапе или на этапе первичных восстановительных работ. Эти механизмы разрабатываются под руководством Координатора-резидента или координатора по гуманитарным вопросам в тесном сотрудничестве с партнерами по страновой программе и более широким кругом участников гуманитарной страновой группы.

25. ЮНИСЕФ признает важность взаимной подотчетности партнеров в работе на благо детей и женщин. Памятуя о своей роли распределителя донорских средств, ЮНИСЕФ придает первостепенное значение подотчетности и прозрачности при осуществлении своих программных мероприятий, а также партнерской и оперативной деятельности.

26. Партнеры по страновой программе тесным образом сотрудничают со страновыми отделениями ЮНИСЕФ, в том что касается реализации страновых программ и наблюдения за этим процессом. Совместно с министерствами и другими ключевыми партнерами по программам разрабатываются ежегодные рабочие планы. Эти планы представляют собой основу для предоставления технической, финансовой, информационной и материальной помощи и информационно-просветительской работы. В эти планы включены конкретные ожидаемые показатели, на основе которых ЮНИСЕФ и партнерские министерства оценивают достигнутые результаты. Каждый год организуются ежегодные обзорные встречи с партнерами по страновой программе для анализа результатов работы в сравнении с ежегодными рабочими планами, а также для подготовки мероприятий на следующий год. В середине цикла осуществления страновой программы проводится среднесрочный обзор совместно с партнерами по страновой программе, в рамках которого оцениваются результаты достижения показателей, указанных в страновой программе по сотрудничеству, а также согласовываются любые необходимые изменения в направлениях программной деятельности и стратегии. Помимо этого на протяжении всего процесса осуществления страновой программы планируются мероприятия по мониторингу и оценке совместно с партнерами по страновой программе, как указано в сводном плане по контролю и оценке.

27. Директора на уровне штаб-квартиры и региональных отделений ЮНИСЕФ отчитываются перед Директором-исполнителем за свою работу по достижению целей, указанных в среднесрочном стратегическом плане, по выполнению обязательств в отношении детей в чрезвычайных ситуациях и других организационных стратегий, утвержденных Исполнительным советом, а также приоритетов национального развития стран, в которых осуществляются программы, на основе предоставления рекомендаций по политике, программной работе, оперативной деятельности и управлению, а также на основе надзора за работой страновых отделений. Штаб-квартира и региональные отделения участвуют в формировании партнерских связей; в развитии политики, в том числе в сфере реформы Организации Объединенных Наций, обеспечении согласованности и готовности к чрезвычайным ситуациям, реагировании на них, проведении восстановительных мероприятий и сокращении степени риска; а также в работе по укреплению позиций ЮНИСЕФ как глобального лидера в работе по накоплению знаний в области защиты детей. Механизмы подотчетности этих отделений закреплены в двухгодичных планах управленческой деятельности, которые ответственствуют общеорганизационным стратегиям и системам развития и совершенствования управления. Штаб-квартира и региональные отделения готовят ежегодные доклады о проделанной работе, а также ежегодные региональные аналитические доклады, которые включают в себя ключевые показатели, используемые для оценки достигнутого прогресса.

Подотчетность персонала

28. От руководителей на всех уровнях организации требуется предоставлять своим сотрудникам необходимые полномочия, ресурсы и инструменты, с тем чтобы они могли выполнять свои обязанности и отчитываться за выполнение своих задач. Персонал, в свою очередь, несет ответственность за выполнение своих полномочий и достижение согласованных результатов на основе эффективного использования ресурсов и инструментов в соответствии с нормативной базой ЮНИСЕФ, правилами и нормами. Сотрудники должны владеть всей информацией, касающейся выполнения их функций, в частности речь идет о нормах, правилах, политике, процедурах и стандартах; сотрудникам также следует делиться своими собственными профессиональными знаниями в той мере, в которой это необходимо и если это необходимо. Знания и обмен информацией являются основой успешного функционирования любой организации, поскольку это позволяет сотрудникам постоянно повышать свой профессионализм, одновременно способствуя выполнению мандата ЮНИСЕФ.

29. От всего персонала требуется выполнять предписанные задачи и неизменно следовать в своей работе Положениям и правилам о персонале Организации Объединенных Наций, Стандартам поведения для международной гражданской службы (2001 год) и кадровой политике и процедурам ЮНИСЕФ. Это подразумевает, что сотрудники должны вести себя в соответствии со статусом международных гражданских служащих и подходить к работе добросовестно и с учетом интересов ЮНИСЕФ. Фонд придает большое значение профессиональному обучению, компетентности и позитивному самоконтролю и напоминает сотрудникам об их общей обязанности реагировать на неэтическое и ненадлежащее поведение на рабочем месте, как того требует принятая в ЮНИСЕФ политика абсолютной нетерпимости в отношении мошенничества, домогательств и злоупотребления служебными полномочиями. Следствием подобного отношения является гарантия того, что любое лицо, сообщившее о ненадлежащем поведении или добросовестно сотрудничающее с теми, кто проводит санкционированную ревизионную проверку или расследование, будет защищено в ЮНИСЕФ от каких-либо репрессалий.

Е. Дальнейший прогресс в укреплении системы подотчетности ЮНИСЕФ

30. ЮНИСЕФ находится в процессе постоянного совершенствования своей работы, что способствует расширению возможностей Фонда по достижению результатов в работе на благо детей и женщин. Идет процесс пересмотра организационной программы, оперативной и управленческой политики, процедур и инструментов, которые корректируются с учетом меняющейся стратегии и накопленного опыта, а также с учетом передовых методов. В последние годы обзор и оценка проводились в целях совершенствования таких аспектов, как рабочие процессы, управление кадрами, механизмы поставок и партнерские связи с гражданским обществом. В рамках такого пересмотра ЮНИСЕФ стремится к тому, чтобы структура системы подотчетности отвечала современным требованиям и функциям, ролям и обязанностям самой организации и ее сотрудников на всех уровнях.

31. В конце 2005 года ЮНИСЕФ начал процесс обзора, цель которого — оценить и расширить возможности организации по адаптации к меняющимся условиям работы в сфере развития и гуманитарной сфере, с тем чтобы использовать открывающиеся возможности и достигать максимальных результатов по основным стратегическим задачам. В рамках этого обзора было уделено внимание текущей работе по расширению потенциала ЮНИСЕФ, в том что касается выполнения его обязательств и сосредоточения стратегических усилий на достижении результатов в работе на благо детей и женщин. После проведения этого обзора ЮНИСЕФ начал еще один цикл повышения эффективности своей организационной структуры, что подразумевает более целенаправленный подход к осуществлению программ, их подготовке и разработке стратегий; перестройку структур и систем для достижения максимальных результатов; укрепление позиций ЮНИСЕФ в качестве мирового лидера в вопросах, касающихся защиты детей; расширение партнерских связей в целях достижения более ощутимых результатов; а также переориентацию методов управления на обеспечение результативности работы.

32. Текущее совершенствование организационных процессов включает в себя разработку системы управления рисками, с тем чтобы руководство и персонал могли принимать решения в рамках своих полномочий с учетом рисков. Осуществляется пересмотр политики и практики программной деятельности, с тем чтобы сделать программы ЮНИСЕФ более динамичными, стратегически ориентированными и удовлетворяющими потребности детей и женщин в конкретном национальном контексте развития. Идет укрепление организационных инструментов и механизмов управления и основных показателей результативности, с тем чтобы можно было проводить оценку и анализ эффективности и результатов программ на всех уровнях. Идет совершенствование рабочих процессов в целях упорядочения и упрощения деятельности ЮНИСЕФ. Осуществляется внедрение новых стратегий и инструментов найма персонала, повышения индивидуальной результативности работы и расширения потенциала, с тем чтобы можно было выявлять новые таланты и далее укреплять существующие кадровые ресурсы в рамках всей организации. Идет разработка стратегии управления знаниями и информацией наряду с соответствующими системами и механизмами использования накопленных знаний, что также должно помочь укрепить позиции ЮНИСЕФ как лидера в решении вопросов, касающихся защиты детей. Идет совершенствование системы внутреннего обмена информацией в ЮНИСЕФ в целях повышения эффективности информационного обмена среди персонала, что должно способствовать общему пониманию концепции работы организации и участия персонала в достижении результатов в работе на благо детей и женщин. Разрабатывается глобальная стратегия сотрудничества и партнерства для расширения возможностей ЮНИСЕФ по участию в этих механизмах и их использованию для обеспечения большей результативности работы в интересах детей и женщин. Разрабатывается единая система прикладного программного обеспечения по планированию общесистемных ресурсов, внедрение которой позволит ЮНИСЕФ создать общеорганизационную платформу для управления рабочими процессами.

33. В соответствии со своим обязательством прививать этические нормы, добросовестность и транспарентность в 2007 году в ЮНИСЕФ было создано Бюро по вопросам этики. Программа ЮНИСЕФ по вопросам этики включает в себя компоненты ряда существующих механизмов, призванных обеспечить са-

мые высокие этические стандарты, в частности речь идет о политике предотвращения домогательств, сексуальных домогательств и злоупотребления служебными полномочиями, о политике борьбы с мошенничеством и о связанных с этим просветительских программах. Бюро по вопросам этики также занимается Программой поддержки осведомителей⁷ и Программой раскрытия финансовой информации, которые направлены на повышение бдительности и транспарентности. Признавая тот факт, что обеспечение единого понимания понятия добросовестности и подотчетности имеет ключевое значение для предотвращения нарушений, ЮНИСЕФ уделяет самое большое внимание повышению осведомленности сотрудников в этих вопросах и с этой целью осуществляет различные просветительские мероприятия по вопросам этики и норм поведения персонала.

III. Система надзора в ЮНИСЕФ

34. Система подотчетности в ЮНИСЕФ опирается на всеобъемлющую систему надзора, которая включает в себя набор механизмов, используемых независимыми внутренними и внешними структурами, для того чтобы предоставить Директору-исполнителю, Исполнительному совету и другим соответствующим структурам гарантии наличия эффективной системы внутреннего контроля. В прошлом надзор воспринимался как синоним соблюдения нормативных и директивных документов, однако охват этого понятия постоянно расширяется, таким образом оно становится неотъемлемой частью механизма эффективного управления. Надзор включает в себя оценку результативности выполнения программ, эффективности использования ресурсов и соблюдения профессиональных и этических стандартов. Различные механизмы надзора ЮНИСЕФ предполагают оценку соблюдения требований подотчетности и являются основой используемого в организации механизма предотвращения, реагирования и корректировки применительно к случаям мошенничества, растрат и служебных злоупотреблений.

A. Принципы и элементы эффективного надзора

35. В финансовых положениях и правилах ЮНИСЕФ указано, что Директор-исполнитель имеет полномочия, обязанности и ответственность в отношении надзора за всеми аспектами оперативной, управленческой и финансовой деятельности ЮНИСЕФ. Как следует из соответствующих финансовых положений и правил⁸, Директор-исполнитель может делегировать подобные полномочия соответствующему персоналу ЮНИСЕФ.

Элементы эффективного надзора

36. Исполнительный совет, Директор-исполнитель и старшее руководство в соответствии со своими обязанностями «задают тон» на самом верхнем уровне применительно к тому, что следует считать надлежащим, этическим, ответственным и эффективным подходом к работе, ожидаемым от персонала ЮНИСЕФ. Подобные четкие установки от старшего руководства не только укрепляют об-

⁷ См. CF/EXD/2007-005 Rev.1 от 16 января 2008 года.

⁸ Финансовое положение ЮНИСЕФ 12.1 и правила 112.1–112.4.

щеорганизационную культуру, которая представляет собой нечто большее, чем соблюдение установленных правил, но также касаются всех аспектов управленческой практики, стратегий и организации работы, будучи основой системы эффективного надзора.

37. *Управление рисками.* Систематически применяя анализ общеорганизационных рисков, руководство выполняет свою функцию по осуществлению постоянного контроля и оценки изменений в условиях, в которых работает ЮНИСЕФ; прогресса и сложностей в достижении результатов; финансового управления и подготовки отчетности; итогов ревизионной проверки; и проведения крупных обзоров и мероприятий по оценке.

38. *Постоянное совершенствование работы и учет накопленного опыта.* Процессы обеспечения надзора являются важной частью постоянных усилий по совершенствованию управления программами и ресурсами в ЮНИСЕФ. Эти процессы позволяют собрать ключевую информацию и сведения о том, какие механизмы работают эффективно и каким аспектам необходимо уделить дополнительное внимание в том, что касается как выполнения программ, так и общей работы; таким образом, эти процессы являются эффективным управленческим инструментом, позволяющим добиваться лучших результатов, повышать эффективность работы и согласованность действий в рамках системы Организации Объединенных Наций в соответствии с трехгодовым всеобъемлющим обзором политики.

39. *Принцип единой ревизии.* Как указано в докладе Генерального секретаря о независимых аудиторских проверках и обзорах управленческих аспектов от 10 ноября 1993 года (A/48/587), Комиссия ревизоров, будучи органом внешней аудиторской проверки ЮНИСЕФ, является единственной структурой, ответственной за проведение ревизионных проверок в ЮНИСЕФ. Только Комиссия ревизоров проверяет счета и финансовые ведомости ЮНИСЕФ. Исполнительный совет может также попросить внешний ревизионный орган провести конкретные проверки и подготовить отдельные доклады по их результатам.

40. *Политика борьбы с мошенничеством.* Политика ЮНИСЕФ предполагает абсолютную нетерпимость в отношении мошенничества, о чем говорится в документах по соответствующей политике и процедурам⁹. Политика борьбы с мошенничеством касается всех сотрудников, консультантов и другого персонала ЮНИСЕФ, не входящего в штат, а также организаций-подрядчиков. ЮНИСЕФ будет расследовать все заслуживающие доверия утверждения о возможном мошенничестве или случаях, когда ЮНИСЕФ оказался жертвой мошенничества из-за действий подрядчика или партнера из числа структур гражданского общества (включая партнеров по Национальному комитету содействия ЮНИСЕФ). Эта политика сформирована на принципах, изложенных в Уставе Организации Объединенных Наций, Положениях и правилах о персонале Организации Объединенных Наций, Стандартах поведения для международной гражданской службы, а также в других документах, которые регулируют поведение персонала ЮНИСЕФ.

⁹ Политика борьбы с мошенничеством, документ от 26 сентября 2006 года (CF/EXD/2006-009).

41. *Раскрытие финансовой информации.* Будучи выражением твердой приверженности ЮНИСЕФ повышению транспарентности, этическая программа Фонда включает в себя программу по раскрытию финансовой информации, в соответствии с которой сотрудники, обладающие определенным набором полномочий, обязаны ежегодно представлять декларации о доходах и финансовых активах в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 60/238 от 23 декабря 2005 года; положениями о персонале 1.2(m) и (n); а также в соответствии с исполнительными директивами ЮНИСЕФ «Раскрытие финансовой информации и декларирование доходов» от 26 февраля 2007 года (CF/EXD/2007-002).

42. *Защита от репрессалий.* ЮНИСЕФ твердо привержен созданию рабочей атмосферы, где добросовестность, прозрачность и поведение с учетом этических норм не только поощряются, но и последовательно внедряются. В этой связи была принята политика защиты осведомителей, которая обеспечивает защиту от каких-либо репрессалий в связи с предоставлением информации о нарушениях или в связи с сотрудничеством в ходе должным образом санкционированных ревизий, расследований или других действий в рамках системы надзора (CF/EXD/2007-005 Rev.1 от 16 января 2008 года). Данная политика обеспечивает защиту от репрессалий отдельных лиц, которые предоставляют информацию о ненадлежащем поведении, добросовестно сообщают о предполагаемых нарушениях или сотрудничают в ходе санкционированных ревизий, проверок и других мероприятий в рамках системы надзора.

В. Функции и обязанности, связанные с надзором

43. В рамках системы надзора ЮНИСЕФ Исполнительному совету и Директору-исполнителю предоставляется аналитическая информация и рекомендации в отношении руководства организацией и выполнения ими соответствующих надзорных функций.

Исполнительный совет

44. Функции и обязанности по надзору, выполняемые Исполнительным советом, указаны в резолюциях 57 (I) 1946 года и 48/162 1994 года Генеральной Ассамблеи, где говорится об ответственности Исполнительного совета «за обеспечение межправительственной поддержки деятельности каждого фонда или программы и контроль за ее осуществлением в соответствии с общими директивными указаниями Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета в соответствующих областях компетенции, определенных в Уставе, и обеспечение учета потребностей и первоочередных задач стран-получателей». Дополнительные функции по осуществлению надзора определены в таких механизмах Генеральной Ассамблеи, как трехгодичный всеобъемлющий обзор политики.

45. Функции Исполнительного совета более детально указаны в пункте 22 резолюции 48/162 Генеральной Ассамблеи: а) осуществление политики, разработанной Ассамблеей, обеспечение координации и претворение в жизнь руководящих указаний Экономического и Социального Совета; б) получение информации от Директора-исполнителя и направление ему директивных указаний по вопросам, касающимся деятельности ЮНИСЕФ; с) обеспечение того, чтобы деятельность и оперативная стратегия ЮНИСЕФ соответствовали общим ди-

рекативным указаниям, сформулированным Ассамблеей и Советом, в соответствующих областях их компетенции, определенных в Уставе Организации Объединенных Наций; d) осуществление контроля за деятельностью ЮНИСЕФ; e) утверждение, в соответствующих случаях, программ, в том числе страновых; f) утверждение административных и финансовых планов и бюджетов; g) представление рекомендаций об осуществлении новых инициатив Совету и через Совет Ассамблее; h) поощрение новых инициатив в рамках программы и их рассмотрение; а также i) представление годовых докладов Совету на его основной сессии с изложением в них, в соответствующих случаях, рекомендаций относительно улучшения координации на местах. Генеральная Ассамблея также поручила Исполнительному совету на основе резолюции о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики (62/208, пункт 140) принимать надлежащие меры для полного осуществления соответствующих рекомендаций.

46. Исполнительному совету для обеспечения собственной подотчетности и эффективного выполнения надзорных функций на стратегическом уровне необходимы независимые объективные гарантии и информация о том, что решения, принятые на политическом уровне, выполнены, а ресурсы использованы надлежащим и оправданным образом в оговоренных целях, а также о том, что руководство выполняет задачи, поставленные на политическом уровне.

Директор-исполнитель

47. Директор-исполнитель отвечает за руководство ЮНИСЕФ и отчетывается перед Исполнительным советом по всем фазам и аспектам управления и выполнения мероприятий ЮНИСЕФ.

С. Институциональные механизмы

48. Система надзора в ЮНИСЕФ включает следующее: а) меры, принимаемые для обеспечения того, чтобы вся программная деятельность Фонда и все его организационные подразделения были предметом независимого надзора, осуществляемого в соответствии с профессиональными стандартами и с учетом передовых методов; b) регулярное доведение результатов деятельности по независимому надзору до сведения соответствующих заинтересованных сторон в контексте осуществления взаимной подотчетности при выполнении своих функций; а также c) меры, принимаемые руководством для исправления недочетов и выполнения рекомендаций, подготовленных в рамках надзора.

49. Надзор имеет два аспекта, которые институционально осуществляются на основе а) независимого внешнего надзора (Комиссия ревизоров, Объединенная инспекционная группа и Консультативный комитет по вопросам ревизии); и b) независимого внутреннего надзора (Управление внутренней ревизии, Управление по вопросам оценки и Бюро по вопросам этики).

i) Независимый внешний надзор

Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций

50. Функции и обязанности Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций определены в резолюции 74(1) Генеральной Ассамблеи от 7 декабря 1946 года и правилах и процедурах, принятых на сорок девятой регулярной

сессии Исполнительного совета (30 июня — 1 июля 2005 года), с поправками, внесенными на тридцать пятой специальной сессии 7 декабря 2005 года. Внешний ревизор фондов и программ Организации Объединенных Наций в соответствии со статьей VII Финансовых положений Организации Объединенных Наций проводит независимые ревизии и представляет Генеральной Ассамблее отчет о: а) проверке финансовых ведомостей и соответствующих таблиц по счетам ЮНИСЕФ за указанный финансовый период; б) соответствии операций Финансовым положениям и директивным указаниям; и с) вопросах, которые Комиссия ревизоров считает актуальными с точки зрения эффективности финансовых процедур, системы учета, внутренних механизмов финансового контроля и в целом руководства и управления организацией.

Объединенная инспекционная группа

51. Функции и обязанности Объединенной инспекционной группы (ОИГ) в области надзора были определены в резолюциях Генеральной Ассамблеи 2150 (XXI) от 4 ноября 1966 года и 2360 (XXII) от 19 декабря 1967 года и впоследствии расширены в резолюциях Генеральной Ассамблеи 2735 (XXV) А от 17 декабря 1970 года и 2924 (XXVII) В от 24 ноября 1972 года. В своей резолюции 31/192 от 22 декабря 1976 года Генеральная Ассамблея постановила учредить ОИГ в качестве постоянного вспомогательного органа и утвердила статут Группы, вступивший в силу 1 января 1978 года. В своей резолюции 60/258 Генеральная Ассамблея подтвердила роль Группы как единственного органа внешнего надзора, уполномоченного проводить оценку, инспекции и расследования в рамках всей системы Организации. Доклады Группы представляются Генеральной Ассамблее и руководящим органам специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций. При рассмотрении ежегодного доклада Директора-исполнителя Экономическому и Социальному Совету Исполнительный совет также рассматривает записку секретариата о последующих мерах и о выполнении рекомендаций ОИГ.

Консультативный комитет по ревизии

52. Основная роль Консультативного комитета по ревизии состоит в консультировании Директора-исполнителя и информировании Исполнительного совета по вопросам выполнения руководящих функций с учетом Финансовых положений и правил ЮНИСЕФ и Положений и правил о персонале Организации Объединенных Наций, а также директив, стратегий и процедур, применимых к деятельности ЮНИСЕФ. В функции Консультативного комитета входит проведение независимого обзора функционирования системы надзора ЮНИСЕФ, включая шаги, предпринятые руководством для контроля за возможными рисками и снижения их вероятности; анализ качества и добросовестности принятых в ЮНИСЕФ практик составления финансовой и прочей отчетности, а также систем контроля; анализ соответствия работы применимым положениям, правилам и этическим стандартам, а также решениям Исполнительного совета; анализ эффективности процессов внутренней и внешней ревизионной проверки; а также анализ любых существенных недостатков и контроль за тем, как руководство выполняет соответствующие планы по исправлению ситуации. Помимо этого, Консультативный комитет по ревизии оценивает программу работы Управления внутренней ревизии, оценивает ресурсы, необходимые для выполнения программы работы, и готовит рекомендации Директору-исполни-

телю и соответствующим образом информирует Исполнительный совет. Консультативный комитет по ревизии представляет свой ежегодный доклад Директору-исполнителю, и затем этот доклад включается в ежегодный доклад Управления внутренней ревизии, который представляется на рассмотрение Исполнительного совета. Председатель Консультативного комитета по ревизии получает приглашение участвовать в сессии Исполнительного совета во время рассмотрения упомянутого ежегодного доклада.

53. Пять членов Консультативного комитета по ревизии не входят в состав персонала ЮНИСЕФ и назначаются Директором-исполнителем, который также назначает председателя из числа упомянутых пяти членов. Срок членства в Комитете составляет два года и может быть продлен только один раз.

ii) Независимый внутренний надзор

54. Директор Управления внутренней ревизии, директор Управления по вопросам оценки, а также главный консультант по вопросам этики отчитываются перед Директором-исполнителем в порядке оказания руководству независимой консультативной помощи. Управление внутренней ревизии и Управление по вопросам оценки отдельно предоставляют Исполнительному совету информацию о своих выводах и выявленных проблемах.

Управление внутренней ревизии

55. Полномочия и независимый статус Управления внутренней ревизии закреплены в финансовом правиле 112.42 Финансовых положений и правил ЮНИСЕФ. С должным учетом необходимости обеспечить полную оперативную независимость ревизионной системы директор Управления внутренней ревизии а) определяет ежегодный рабочий план подразделения; б) представляет доклады старшему руководству; и в) представляет ежегодный доклад Исполнительному совету о деятельности подразделения, о системных проблемах, выявленных в ходе проверки, о действиях, предпринятых руководством для исполнения рекомендаций по итогам проверки, а также по мере необходимости представляет информацию о других важных вопросах.

56. Управление внутренней ревизии оказывает три основных вида услуг: ревизионная проверка, консультирование и проведение расследований. Ревизионная проверка и консультирование являются особыми компонентами профессионального проведения внутренней ревизии. Расследования не являются компонентом такой внутренней ревизии. Однако в ЮНИСЕФ Управление внутренней ревизии отвечает за оказание услуг по проведению расследований и по надзору за расследованиями, связанными с выявленными и подозреваемыми случаями мошенничества, коррупции и других форм злоупотреблений в рамках ЮНИСЕФ и в связи с его деятельностью. О нарушениях могут сообщать сотрудники или другие лица, используя «горячую линию» и другие механизмы, позволяющие персоналу и другим лицам сообщать о любых случаях ненадлежащего поведения, таких как правонарушения, злоупотребления, мошенничество, коррупция, проступки, домогательства на рабочем месте, сексуальные домогательства и злоупотребление властными полномочиями. Расследования проводятся независимо, а выявленная информация доводится до сведения Отдела управления людскими ресурсами или Отдела по финансам и административному обслуживанию для принятия соответствующих мер.

57. Статут Управления внутренней ревизии¹⁰, где определены цели, полномочия, политика и процедуры этого подразделения, был утвержден Директором-исполнителем по итогам согласования с Консультативным комитетом по ревизии.

Управление по вопросам оценки

58. Цель проведения оценки, как указано в Политике ЮНИСЕФ в области оценки (E/ICEF/2008/4), заключается в том, чтобы обеспечить наличие у ЮНИСЕФ своевременной, стратегически сфокусированной и объективной информации об осуществлении его политики, программ и инициатив для достижения более хороших результатов в интересах детей и женщин. Политика направлена на содействие накоплению общеорганизационного опыта и на дальнейшее укрепление механизма принятия решений на основе фактических данных, а также информационно-пропагандистской деятельности, транспарентности, согласованности и эффективности.

59. Функцию оценки следует отдельно рассматривать от других функций в рамках системы надзора в ЮНИСЕФ, признавая при этом тот факт, что выводы по итогам оценки основаны на результатах осуществления других надзорных функций в ЮНИСЕФ и одновременно являются частью информации, на которой основаны эти результаты. Процесс оценки отличается от процесса проверки, расследования и ревизии, прежде всего в силу своей нацеленности на оценку результативности программ. Оценка отличается от контроля, который является элементом подотчетности руководства, в том что касается оценки своей работы и подготовки отчетности. Политика ЮНИСЕФ в области оценки подразумевает предоставление старшему руководству информации, собранной в ходе процесса оценки и соответствующих исследований, с уделением особого внимания необходимости учета накопленного опыта при разработке политики и совершенствовании институциональных процессов. Итоги оценки, рекомендации и накопленный опыт, а также ответы руководства и соответствующие планы действий будут доведены до сведения всех заинтересованных сторон¹¹.

60. Исполняя функции по оценке, Управление по вопросам оценки а) ежегодно отчитывается перед Исполнительным советом о выполнении своих функций, об установленных фактах и рекомендациях в рамках процесса оценки, о выполнении требований, обеспечении качества и деятельности по итогам проведенных оценок; б) следит за выполнением принятых рекомендаций в рамках глобальной тематической оценки и институциональной оценки, и в этих целях готовит ежегодную отчетность Комитету по оценке, в том что касается работы по выполнению рекомендаций; а также с) уведомляет старшее руководство о возникающих проблемах, связанных с оценкой, которые могут иметь значение для всей организации.

61. Директор-исполнитель обеспечивает соблюдение политики в области оценки в рамках всей организации и следит за целостностью и независимостью системы оценки. Директор-исполнитель назначает директора Управления по вопросам оценки и следит за тем, чтобы в вопросах найма не было конфликта интересов, а также за тем, чтобы у директора была возможность при-

¹⁰ Статут Управления внутренней ревизии, CF/EXD/2005-004, документ от 24 февраля 2005 года.

¹¹ Политика ЮНИСЕФ в области оценки, E/ICEF/2008/4.

нимать окончательное решение по содержанию всех докладов по оценке, подготавливаемых Управлением по вопросам оценки. Директор-исполнитель следит за тем, чтобы для процесса оценки имелись достаточные ресурсы и возможности, а также за тем, чтобы старшее руководство реагировало на итоги оценки и использовало их. Доклады об оценке, предоставляемые Директором-исполнителем Исполнительному совету, содержатся в ежегодном докладе, а также в двухгодичных докладах по программе оценки.

Бюро по вопросам этики

62. Бюро ЮНИСЕФ по вопросам этики было основано в 2007 году и напрямую подотчетно в своей деятельности Директору-исполнителю. Главный советник по вопросам этики был назначен в 2008 году. Полномочия бюро по вопросам этики всех фондов и программ Организации Объединенных Наций изложены в бюллетене Генерального секретаря (ST/SGB/2007/11), включая сотрудничество между бюро по вопросам этики под руководством Главного сотрудника Организации Объединенных Наций по вопросам этики¹².

63. Главный советник по вопросам этики назначается на пятилетний срок и впоследствии не может занять какой-либо другой пост в ЮНИСЕФ по окончании своего срока полномочий. Главный советник отвечает а) за разработку и пересмотр политики по вопросам этики и распространение информации о ней, а также за выработку нормативов по всем вопросам этики на рабочем месте (таким как конфликт интересов или работа на стороне), в соответствии с общими стандартами поведения для всех сотрудников Организации Объединенных Наций; б) за установление первичных фактов после поступления жалобы о репрессалиях для определения, заслуживают ли содержащиеся в жалобе обвинения дальнейшего расследования согласно политике ЮНИСЕФ по защите осведомителей (CF/EXD/2007-005 Rev.1 от 16 января 2008 года), и в случае подтверждения фактов — за передачу дела Управлению внутренней ревизии для проведения дальнейшего расследования; с) за повышение осведомленности об этических ценностях и стандартах поведения персонала ЮНИСЕФ через осуществление соответствующих учебных мероприятий и использование средств коммуникации; d) за управление программой раскрытия финансовой информации в соответствии с исполнительской директивой о разглашении финансовой информации и декларации о доходах и финансовых активах от 26 февраля 2007 года (CF/EXD/2007-002), с тем чтобы обеспечить среди персонала понимание этих требований и целей программы, а также их соблюдение; e) за консультирование сотрудников по вопросам этического поведения и стандартов, таким как политика и практика в области этики, конфликты интересов, раскрытие финансовой информации и защита от репрессалий; а также f) за стимулирование соблюдения этических стандартов в ЮНИСЕФ.

64. Главный консультант по этическим вопросам предоставляет ежегодный доклад о своей работе Директору-исполнителю, который включает его основные моменты в свой ежегодный доклад, представляемый Исполнительному совету. В этом докладе, при полном соблюдении принципа конфиденциальности,

¹² Еще один документ по этой тематике — ST/SGB/2005/22: Бюро по вопросам этики — учреждение Бюро и его функции.

содержится информация о количестве и общем характере вопросов, которые были доведены до сведения Бюро по вопросам этики, а также о любых системных проблемах этического характера, выявленных в ЮНИСЕФ.

D. Профессиональные стандарты внутреннего надзора

65. Профессиональные стандарты должны постоянно корректироваться, с тем чтобы они соответствовали меняющейся обстановке; мере по необходимости ЮНИСЕФ будет следовать скорректированным стандартам.

Стандарты ревизии

66. Управление внутренней ревизии ЮНИСЕФ (УВР) следует Международным стандартам профессионального проведения внутренней ревизии, подготовленным Институтом внутренних ревизоров, который «готовит руководящие принципы проведения внутренней ревизии как на организационном уровне, так и на индивидуальном уровне. Эти стандарты являются результатом тщательного анализа, консультаций и обсуждений по аспектам базовых принципов проведения внутренней ревизии»¹³, как оговорено и утверждено в июне 2002 года представителями служб внутренней ревизии Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых организаций, а также в соответствии с политикой ЮНИСЕФ и Организации Объединенных Наций и руководящими принципами ЮНИСЕФ. Соблюдение стандартов Института внутренних ревизоров требует, чтобы ревизоры ЮНИСЕФ придерживались кодекса поведения и следовали определенным стандартам, на основе которых оценивается их работа.

67. Управление внутренней ревизии использует методику тщательной проверки качества при рассмотрении всех проектов докладов о ревизии и сопутствующих материалов на предмет их соответствия стандартам качества. Дальнейшая работа по обеспечению качества осуществляется в рамках независимого периодического коллегиального обзора в целях анализа мандата, структуры, деятельности и ресурсов на предмет их соответствия передовым методам проведения внутренней ревизии.

68. Управление внутренней ревизии готовит свои планы по проведению ревизии на основе оценки рисков. Методология оценки рисков для проводимой Управлением ревизии в страновых отделениях предполагает учет количественных показателей, таких как объем выделенных ресурсов или объемы закупок, а также качественных аспектов, таких как ситуация на местах или результаты предыдущих ревизий. В соответствии с принятой в организации концепцией, согласно которой ревизия является важным и ценным инструментом управления, важнейшая задача внутренней ревизии — действие на опережение в целях предотвращения возможных проблем, что должно способствовать выполнению Фондом своего мандата.

¹³ Более подробные сведения содержатся на веб-сайте Управления внутренней ревизии: <http://www.theiia.org>.

Стандарты проведения расследований

69. Система проведения расследований в ЮНИСЕФ получила дальнейшее развитие после назначения ряда сертифицированных профессиональных следователей, что позволило ускорить работу по рассмотрению заявлений о возможных нарушениях. ЮНИСЕФ проводит расследования в соответствии с признанными международными стандартами, утвержденными на третьей ежегодной Конференции международных следователей в 2001 году, а также в соответствии с принципами проведения надлежащего расследования, которые изложены в главе X Положений и правил о персонале Организации Объединенных Наций.

Стандарты в области оценки

70. Система оценки в ЮНИСЕФ основана на политике ЮНИСЕФ в области оценки, утвержденной Исполнительным советом (E/ICEF/2008/4) на первой очередной сессии 2008 года (решение 2008/4); эта политика соответствует нормам и стандартам оценки в Организации Объединенных Наций, применяемым Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки. Эти стандарты касаются независимости, прозрачности, этических стандартов, непредвзятости, качества, своевременности и целесообразности. Исполнительный совет утверждает программу работы по оценке, при этом директор Управления по вопросам оценки несет всю ответственность за содержание докладов.

Этические стандарты

71. Система этических стандартов ЮНИСЕФ, касающихся добросовестности и норм поведения персонала, а также последствий в случае невыполнения этих норм, основана на положениях о персонале Организации Объединенных Наций 10.1 и 10.2, главе X Регламента служащих Организации Объединенных Наций и Стандартах поведения для международной гражданской службы. Более подробно об этих положениях говорится в главе 15 Руководства ЮНИСЕФ по политике и процедурам применительно к дисциплинарным процедурам и правам персонала на проведение надлежащего расследования в случае заявлений о возможных нарушениях. Более конкретные руководящие принципы содержатся в политике защиты осведомителей и политике борьбы с мошенничеством.

Е. Механизмы отчетности перед Исполнительным советом в рамках системы надзора

72. Для осуществления своего децентрализованного, многостороннего и определяемого спросом мандата ЮНИСЕФ использует эффективную систему управления, ориентированного на конкретные результаты, для подготовки отчетности по надзору в целях а) поддержки эффективного управления, контроля и отчетности в отношении страновых и региональных программ, а также программ, осуществляемых под руководством штаб-квартиры; б) предоставления старшему руководству и Исполнительному совету данных о результатах деятельности для целей подотчетности, организационного накопления знаний и принятия решений; а также с) обеспечения основанной на конкретных фактах методики информирования Директора-исполнителя, Исполнительного совета и других заинтересованных сторон о результатах программ, осуществляемых

при поддержке ЮНИСЕФ. Все это является основой для подготовки отчетности по вопросам надзора в ЮНИСЕФ, которая передается на рассмотрение основных заинтересованных субъектов в рамках системы подотчетности Фонда.

73. Помимо этого различные аспекты отчетности ЮНИСЕФ перед Исполнительным советом предопределяются конкретными постоянными пунктами и требованиями к отчетности, основанными на решениях Исполнительного совета. Речь идет о следующих документах:

- годовой доклад Экономическому и Социальному Совету;
- годовой доклад Директора-исполнителя;
- доклад о выполнении рекомендаций Комиссии ревизоров в отношении счетов ЮНИСЕФ;
- годовой доклад по вопросам оценки, включая программу работы Управления по вопросам оценки;
- годовой доклад Управления внутренней ревизии;
- ответы руководства на доклады по оценке и внутренней ревизии;
- рассмотрение и утверждение документов по страновым программам;
- среднесрочные обзоры страновых программ;
- среднесрочный обзор среднесрочного стратегического плана;
- доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам в отношении представленного двухгодичного бюджета ЮНИСЕФ.

Г. Процедура опубликования доклада о результатах внутренних ревизий

74. Согласно финансовому положению ЮНИСЕФ 12.1, Директор-исполнитель несет ответственность и подотчетен перед Исполнительным советом за все этапы и аспекты деятельности ЮНИСЕФ; в этой связи доклады о результатах внутренних ревизий являются важным инструментом выполнения этой функции и обеспечения подотчетности (финансовое правило ЮНИСЕФ 112.42). Доклады о внутренней ревизии ЮНИСЕФ являются конфиденциальными и могут быть опубликованы, полностью или частично, в соответствии с определенными процедурами. С учетом важности докладов о внутренней ревизии как инструмента управления, позволяющего расширить потенциал страновых отделений, любое разглашение содержания таких докладов всегда следует проводить крайне осторожно, с тем чтобы обеспечить защиту законных прав страны, где осуществляется программа.

75. Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций на своей второй очередной сессии 2007 года одобрил рекомендацию об опубликовании докладов о результатах внутренних ревизий, предусмотрев «предоставление государствам-членам доступа к докладам о результатах внутренних ревизий с соблюдением управленческих прерогатив руководителей старшего звена и с соблюдением условий и критериев, которые будут определены в контексте организационной политики, которая не должна иметь обязательной силы» (СЕВ/2007/2, пункт 50).

76. Поэтому ЮНИСЕФ будет публиковать доклады по результатам внутренней ревизии для ознакомления с их содержанием государствами-членами в контексте их общих надзорных полномочий, придерживаясь нижеизложенных процедур, а также процедур, содержащихся в решении Исполнительного совета по этому докладу. Эти процедуры не будут иметь обратной силы:

а) в письменных просьбах об ознакомлении с содержанием докладов о результатах внутренних ревизий должны указываться причина и цель обращения с такой просьбой и согласие соблюдать установленные процедуры. Речь идет о конфиденциальной информации, не подлежащей разглашению;

б) с содержанием докладов о результатах внутренних ревизий можно ознакомиться в Управлении внутренней ревизии, где их просмотр осуществляется на добровольной основе и без ущерба для привилегий и иммунитетов Организации Объединенных Наций, включая ее вспомогательные органы. Не разрешается делать копии с докладов по результатам внутренней ревизии;

в) в конкретных случаях, когда речь идет об особо конфиденциальной информации, касающейся третьих сторон или страны, правительства или администрации, или когда разглашение информации может негативно сказаться на последующей работе, или же когда разглашение информации может поставить под угрозу безопасность любого лица, нарушить его или ее права или нарушить его или ее право на тайну частной жизни, доклад о результатах внутренних ревизий может быть отредактирован или же, в крайних случаях, отозван по усмотрению Управления внутренней ревизии.

IV. Последующие шаги

77. Система подотчетности ЮНИСЕФ, о которой говорится в данном документе, представляет собой всеобъемлющую основу деятельности организации по обеспечению подотчетности и надзора. В рамках более широкого процесса совершенствования организационной структуры ЮНИСЕФ будет стремиться дать дальнейшее развитие этим концептуальным системам, разрабатывая практические руководящие принципы и инструменты, способствующие более глубокому пониманию среди руководства и персонала понятий подотчетности и надзора. В рамках этого процесса ЮНИСЕФ будет проводить внутренний обзор функций, полномочий и обязанностей подразделений в штаб-квартире, а также на региональном и страновом уровнях. Это поможет дальнейшему упорядочению системы распределения обязанностей, полномочий и подотчетности в рамках ЮНИСЕФ; развитию всеобъемлющего подхода организации к процессу руководства и контроля рисков; укреплению существующей системы управления, ориентированного на конкретные результаты; а также оценке эффективности общеорганизационного совершенствования методов работы ЮНИСЕФ. Также будет разработана комплексная система оценки результатов развития указанной системы подотчетности.