



Вопросы подотчетности

1. На своем тридцать первом совещании Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам Исполнительного комитета заслушал устный доклад Секретариата, сопровождаемый справочным информационным документом по вопросам подотчетности ВОЗ¹.

2. Подход ВОЗ к обеспечению подотчетности в Организации² направлен в первую очередь на то, чтобы способствовать выполнению поставленных в Тринадцатой общей программе работы на 2019–2023 гг. задач, связанных с воздействием на уровне стран, повышением эффективности, достижением результатов и созданием культуры труда, позволяющей расширять права и возможности сотрудников на основе ценностей ВОЗ. В настоящем докладе представлен общий обзор применяемых в ВОЗ методов укрепления институциональной подотчетности, в том числе предпринятых на сегодняшний день усилий по целому ряду направлений обеспечения подотчетности. В нем также говорится об адресных инициативах в отношении подгруппы ключевых функций, имеющих решающее значение для подотчетности в Организации (функциональными подразделениями ВОЗ, отвечающими за добросовестное ведение деятельности)³. Эти инициативы отражают амбициозную цель повышения эффективности таких функций в соответствии с передовыми стандартами и оптимизации коллективной работы в интересах достижения цели и стратегического видения, общих для всех подразделений ВОЗ.

¹ См. документ ЕВ146/3.

² Как следует из системы подотчетности ВОЗ, подотчетность обеспечивается децентрализованно на всех уровнях ВОЗ и определяется следующими основными элементами и принципами: увязка стратегического руководства и результатов деятельности с подотчетностью; индивидуальная и коллективная приверженность; соблюдение высочайших норм личной добросовестности путем разъяснения и соблюдения институциональных ценностей, этических норм и ожидаемых форм поведения; транспарентность; четкое определение ожидаемых результатов с учетом имеющихся возможностей (т.е. полномочий, компетенций и ресурсов); постоянный мониторинг и обучение в целях повышения качества, результативности и эффективности программ; достижение результатов в интересах повышения эффективности работы.

³ В настоящем документе в качестве основных функциональных подразделений, отвечающих за добросовестное ведение деятельности, рассматриваются: Бюро по оценке; Бюро по обеспечению соблюдения, управлению рисками и этике; Бюро служб внутреннего контроля и Бюро омбудсмена. Эти функциональные подразделения работают совместно с операционными подразделениями ВОЗ, в том числе с кадровыми службами. Кроме того, дополнительную консультативную функцию по обеспечению добросовестного ведения деятельности выполняет Бюро юрисконсульта.

ДОСТИГНУТЫЕ УСПЕХИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПОДОТЧЕТНОСТИ В ОРГАНИЗАЦИИ

3. Руководствуясь указаниями государств-членов и Независимого консультативного надзорного комитета экспертов, Секретариат добился значительных успехов в укреплении общеорганизационной подотчетности и решении проблемы несоблюдения нормативных требований на всех уровнях ВОЗ. Эти усилия были основополагающими, масштабными и легли в основу всех аспектов работы ВОЗ: как программных, таких как достижение результатов и их воздействие, так и управленческих, таких как мониторинг и отчетность государств-членов и прозрачность финансовых потоков. На сегодняшний день работа по обеспечению подотчетности в основном ориентирована на аспекты управления. Она включает: укрепление внутреннего финансового контроля; соблюдение административных правил и процедур; кадровую политику; процессы финансовой отчетности и управления рисками; эффективность затрат. Информация об этих управленческих аспектах регулярно доводится до сведения руководящих органов ВОЗ, что обеспечивает включение в ключевые рабочие процессы ВОЗ надлежащих мер операционной и финансовой безопасности.

4. Связанные с подотчетностью реформы ВОЗ и инициативы по преобразованию ее деятельности (формат настоящего доклада не предусматривает перечисление всех таких реформ и инициатив) направлены на внедрение передовой практики во всех секторах и уже получили высокую оценку независимых экспертов, в том числе Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций (MOPAN). Основные примеры:

- утверждение и внедрение системы подотчетности ВОЗ, реализуемой в циклах стратегического и оперативного планирования и бюджетирования ВОЗ, наряду со всесторонним внедрением разработанных ВОЗ систем управления рисками и внутреннего контроля;
- внедрение во всех основных бюро управленческих информационных панелей для мониторинга эффективности работы;
- создание на всех уровнях ВОЗ функций обеспечения нормативного соответствия и их унификация;
- обеспечение Группой по глобальной политике более полной согласованности действий внутри Организации с акцентом на ключевые стратегические вопросы для укрепления единства деятельности всех основных бюро в интересах достижения общих результатов;
- применение комплексного подхода к рациональному использованию средств и обеспечение четко сформулированных «ценностных предложений» на всех этапах программного цикла;
- соблюдение ключевых этических ценностей, в том числе выпуск ежегодного доклада о расследованиях; введение в действие политики в отношении информирования о нарушениях и защиты информаторов от преследований, а также политики предупреждения сексуальной эксплуатации и насилия;

открытие «горячей линии добросовестности»; запуск инициатив по формированию уважительных взаимоотношений на рабочем месте;

- реализация механизма укрепления функции оценки и организационного обучения в ВОЗ;
- разработка системы результатов для Тринадцатой общей программы работы на 2019–2023 гг., а также системы для измерения воздействия, карты оценки промежуточных результатов и качественных ситуационных исследований.

ЦЕЛЕНАПРАВЛЕННЫЕ УСИЛИЯ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ВОЗ, ОТВЕЧАЮЩИХ ЗА ДОБРОСОВЕСТНОЕ ВЕДЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

5. Функциональные подразделения, отвечающие за добросовестное ведение деятельности. Эти функции принципиально важны не только для обеспечения устойчивости оперативной деятельности, но и для создания благоприятных условий для персонала, повышения эффективности работы Организации и для соблюдения ее ценностей и этических принципов. Этот набор независимых функциональных звеньев, размещенных в Канцелярии Генерального директора, необходим для того, чтобы задавать правильный «тон» в работе Организации и помогать руководству формировать ее внутреннюю культуру. Признавая их важность как краеугольного камня подотчетности Организации, Генеральный директор и старший руководящий состав на этом следующем этапе работы ВОЗ в области подотчетности стремятся укреплять и оптимизировать эти функции, а также обеспечивать такой подход к общеорганизационным службам и к подотчетности ВОЗ, который будет в большей степени ориентирован на нужды человека. По аналогии с широким кругом описанных в предыдущем разделе инициатив, направленных на улучшение подотчетности в ВОЗ, были выдвинуты отдельные инициативы по укреплению каждого из функциональных звеньев, отвечающих за добросовестное ведение деятельности. Основные элементы описаны ниже.

6. Оценка и организационное обучение. При осуществлении пересмотренной политики в области оценки, утвержденной Исполнительным комитетом¹, Бюро по оценке обеспечивает на практике независимость, беспристрастность и объективность на каждом этапе процесса оценки, начиная с отбора тем для оценки и заканчивая ее планированием, проведением и принятием мер по результатам и рекомендациям, изложенным в отчетах по оценке. Такой подход обеспечивает оценку наиболее важных областей на основе фактических данных с выявлением сильных и слабых сторон Организации для принятия корректирующих мер. Также разработан механизм для закрепления организационного обучения в целях выполнения рекомендаций, вынесенных по итогам ревизий, оценок и обзоров. Применение такого систематического подхода во взаимодействии со всеми функциональными подразделениями, отвечающими за добросовестное ведение деятельности, обеспечивает учет сводных выводов и рекомендаций различных независимых оценок и позволяет составить

¹ См. документ EB143/2018/REC/1, решение EB143(9) и приложение 4.

итоговый перечень общих хронических и системных проблем и их возможных первопричин, на которые необходимо обратить внимание руководителям подразделений. Это обеспечивает более аналитический, комплексный и действенный подход к организационному усовершенствованию.

7. Управление рисками и обеспечение соблюдения нормативных требований. Опираясь на результаты проведенной работы и уроки, извлеченные к сегодняшнему дню в области риск-менеджмента, ВОЗ прорабатывает расширенный, более масштабный подход к управлению рисками, который будет способствовать достижению целей Тринадцатой общей программы работы на 2019–2023 гг. На 2020 г. запланировано проведение кампании по повышению осведомленности об управлении рисками, которая даст возможность укрепить «культуру управления рисками» за счет введения оптимизированных механизмов учета рисков и глобального обучения персонала по вопросам риск-менеджмента. Проводится пересмотр политики ВОЗ по предотвращению мошенничества, который призван расширить возможности Организации по эффективному регулированию рисков, связанных с мошенничеством и коррупцией. Кроме того, в течение года будут проводиться тренинги по вопросам предотвращения мошенничества.

8. Вопросы этики. Совместно с различными профильными заинтересованными сторонами, в том числе с Департаментом кадровых ресурсов, Бюро омбудсмена и Службой охраны здоровья и благополучия персонала, а также с коллегами из региональных бюро, предпринимаются активные усилия по повышению осведомленности и эффективному проведению в жизнь этических принципов ВОЗ, включая принципы кодекса этики, политики информирования о нарушениях и защиты от преследований, предупреждения сексуальной эксплуатации и насилия и организации работы с декларациями интересов.

9. В 2019 г. начат процесс консультаций для принятия новой политики по предупреждению и пресечению сексуальных домогательств и сексуального насилия. Ее проект был подготовлен на основе типовой политики Организации Объединенных Наций и передовой международной практики. Секретариат применяет подход, основанный на всестороннем участии, чтобы: (i) создать условия для проведения широких дискуссий и повышения осведомленности сотрудников; и (ii) опираться на передовую практику, в частности на Конвенцию № 190 Международной организации труда 2019 г. (Конвенция об искоренении насилия и домогательств в сфере труда). Это заняло больше времени, чем предполагалось, но в итоге привело к более активному процессу с участием более широкого круга сторон. Бюро служб внутреннего контроля уделяет первостепенное внимание всем случаям сексуального домогательства, на которые поступают формальные жалобы, и обеспечивает защиту всех затронутых лиц. В проекте политики людям, столкнувшимся с сексуальными домогательствами, отводится центральное место в этом процессе, уделяется приоритетное внимание их благополучию и защите, предлагаются возможные варианты урегулирования ситуации. В нем определены сферы ответственности и обязанности всех сотрудников, особое внимание уделено руководителям старшего звена. В проекте политики вводятся новые конкретные и важные механизмы для всестороннего противодействия сексуальным домогательствам:

- не устанавливаются никаких временных ограничений для сообщения о сексуальных домогательствах; предусматриваются различные возможности для обращения за конфиденциальной консультацией и поддержкой, информирования о проблемах и их решения на управленческом, официальном или неофициальном уровнях;
- после завершения расследования и принятия решений Генеральным директором положение соответствующих лиц должно регулярно отслеживаться, чтобы обеспечивать их благополучие и не допускать преследование какой-либо из сторон. Осуществление любых последующих административных и/или дисциплинарных мер должно тщательно контролироваться;
- для того чтобы Организация могла действовать даже при отсутствии официальной жалобы, предполагаемому нарушителю выносятся этическое предупреждение. Такое предупреждение носит конфиденциальный характер, но хранится в архивах группы по этике. Его вынесение может приводить к расследованию или применению мер дисциплинарного воздействия;
- также рассматривается целесообразность включения в текст положения, согласно которому старшие руководители обязаны добросовестно реагировать (любым из предусмотренных в проекте политики способов) на любые проявления сексуальных домогательств.

10. Политику планируется опубликовать ближе к концу этого года после завершения консультаций с персоналом, в ходе которых все сотрудники Организации будут иметь возможность конфиденциально и анонимно представить свои замечания. Изучаются возможности участия в составлении окончательного варианта политики государственных членов. Кроме того, в настоящее время на основе уже существующих обязательных курсов по вопросам сексуальных домогательств, эксплуатации и насилия разрабатывается всесторонний комплекс учебных занятий по этике, который тоже будет обязательным для всех сотрудников. Чтобы привлечь внимание сотрудников, в модулях будут рассматриваться конкретные формы неподобающего поведения со сценариями из реальной жизни. Группа также планирует ежегодно выпускать внутренний доклад по вопросам этики, который будет распространяться по всем подразделениям ВОЗ, и ежегодно проводить добровольный опрос сотрудников, чтобы оценить общее восприятие этических дилемм в рабочих коллективах.

11. **Внутренний надзор.** Повышению операционной подотчетности способствуют более эффективные методы проведения внутренних ревизий. Для обеспечения более институционального подхода повышенное внимание уделяется обзорам междисциплинарных областей, а в функциональных звеньях, занимающихся проведением ревизий и расследований, проводится регулярная оценка процессов обеспечения качества на предмет соответствия отраслевым стандартам и передовой практике. В консультации с Независимым консультативным надзорным комитетом экспертов недавно было поручено провести внешний обзор, целью которого было оценить методы и процедуры, применяемые в секторе расследований, относительно отраслевых эталонов и рассмотреть последствия реализации предлагаемой оптимальной

структуры с точки зрения ресурсов. Доклад по итогам обзора был представлен в декабре 2019 г. В нем были сделаны следующие основные выводы:

- в связи со значительным увеличением числа жалоб еще раз отмечается, что для повышения эффективности расследований необходимо увеличить штат следователей, а также инвестировать в информационные технологии;
- учитывая большой массив незакрытых дел и увеличение числа новых обращений, необходимо и далее укреплять следственные кадры Бюро служб внутреннего контроля, в том числе рассмотреть вопрос о создании одного или нескольких удаленных подразделений, занимающихся оказанием поддержки на региональном уровне;
- следует разработать специальные учебные модули для следователей, в том числе по проведению собеседований, а также учебные планы, включающие обязательные и факультативные занятия, в целях расширения коллективных компетенций следственной группы;
- можно рассмотреть вопрос о специализации следователей, например одни следователи могут специализироваться на имущественных правонарушениях, таких как мошенничество и коррупция, а другие – на преступлениях против личности, таких как притеснения, сексуальные домогательства, сексуальная эксплуатация и насилие и т.п.;
- необходимо завершить внедрение информационно-технологических средств и методики обнаружения электронных данных, чтобы оснастить следователей самыми современными международными инструментами электронного поиска и анализа данных.

12. Изучаются дополнительные ключевые направления работы, направленные на дальнейшее укрепление внутреннего надзора как одного из функциональных звеньев, отвечающих за добросовестное ведение деятельности: разработка новой политики по проведению расследований, регулирующей обязанности, функции и передовую практику, в том числе процессы и процедуры для централизованного приема дел и их передачи в другие департаменты и регионы в зависимости от обстоятельств; приоритизация ресурсов для своевременного рассмотрения сообщений о неправомерном поведении, включая усиление поддержки для решения региональных вопросов и делегирование полномочий в отношении дел, имеющих более низкий приоритет; а также более активный обмен результатами внутренних ревизий и расследований как внутри Организации, так и с внешними заинтересованными сторонами.

13. **Канцелярия омбудсмана и посреднических услуг.** Активизируются усилия для того, чтобы Канцелярия омбудсмана могла более эффективно способствовать урегулированию конфликтов, в том числе оказывая более действенную поддержку сотрудникам и обмениваясь информацией о проблемных областях, разрабатывая меры для решения потенциальных системных проблем, а также разрабатывая возможные решения конкретных проблем, чтобы не допустить их эскалации. Проводится работа по поощрению и распространению механизмов неофициального разрешения конфликтов;

большое внимание уделяется межведомственным инициативам, в том числе регулярному и систематизированному взаимодействию с соответствующими департаментами в качестве одного из средств укрепления внутренней координации и обмена актуальной информацией. Для повышения прозрачности подготавливаются более предметные и обстоятельные ежегодные доклады, в которых описываются приоритетные системные проблемы и содержится более глубокий анализ мер, принимаемых администрацией для выполнения рекомендаций. Кроме того, внедряется практика более тесного сотрудничества с региональными омбудсменами и укрепления сети омбудсменов ВОЗ, состоящей из Омбудсмана и региональных омбудсменов, для того, чтобы обеспечить всем сотрудникам независимо от их местонахождения одинаковые возможности для неформального разрешения проблем, возникающих в трудовом коллективе.

«ПОДОТЧЕТНОСТЬ 2.0»: ПРИБЛИЖЕНИЕ НОВОЙ ЭРЫ ДЛЯ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ВОЗ, ОТВЕЧАЮЩИХ ЗА ДОБРОСОВЕСТНОЕ ВЕДЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

14. Как отмечалось в предыдущих разделах, хотя предпринимаются созидательные усилия по укреплению ключевых областей, обеспечивающих результативность и подотчетность ВОЗ, достижение далеко идущих целей по-прежнему упирается в серьезные препятствия, связанные с:

- построением более целостной общеорганизационной операционной модели подотчетности – не только для защиты Организации от неправомерного использования активов и нарушения правил, но и для поддержания ее ценностей и принципов добросовестности;
- преобразованием ВОЗ с целью не просто подчинить ее деятельность набору правил, но превратить ее в самообучающуюся организацию, основанную на ценностях, ориентированную на результаты и опирающуюся на надежные, эффективные и гармонично взаимодействующие функциональные подразделения, отвечающие за добросовестное ведение деятельности;
- предоставлением общеорганизационных услуг, способствующих формированию безопасной и благоприятной среды, которая позволит сотрудникам работать более продуктивно и эффективно.

15. Достижению этих смелых целей мешают серьезные трудности, для преодоления которых потребуются значительные инновации, инвестиции, а во многих случаях и фундаментальные изменения. Среди примеров того, какого рода фундаментальные вопросы будет необходимо решить, можно отметить следующие:

- Организация традиционно придерживается консервативных принципов определения приемлемых рисков. Необходимо разработать более последовательный подход к оценке приемлемого общеорганизационного риска, укрепив систему риск-менеджмента ВОЗ за счет интеграции в ее рабочие процессы более динамичных и инициативных методов. Сюда относится сопоставление операционных рисков с риском недостижения поставленных

целей, например с риском невыполнения Тринадцатой общей программы работы на 2019–2023 гг.;

- хотя инициативы в сфере подотчетности и соблюдения нормативных требований в рамках всей Организации по-прежнему в целом приводят к позитивным результатам на уровне штаб-квартиры, региональных бюро и в глобальных междисциплинарных областях, необходимы более адресные усилия по укреплению механизмов внутреннего контроля в страновых бюро, особенно в тех, которым приходится работать в сложных условиях. Это также говорит о необходимости дальнейшего усиления оперативной поддержки деятельности, осуществляемой в странах, со стороны штаб-квартиры и региональных бюро, особенно в контексте чрезвычайных операций;
- необходимо сокращать отставание в расследовании случаев нарушений и тех системных проблем, которыми они обусловлены. Организация по-прежнему не в полной мере справляется с наплывом таких дел и рискует накопить еще большее количество нерассмотренных случаев;
- узкие места могут быть устранены путем децентрализации и перевода общеорганизационных функций на региональный или страновой уровень при последовательном обеспечении необходимого стандарта качества на всех уровнях Организации. Децентрализованные подходы уже осваиваются в некоторых областях, таких как расследования, но могут применяться и в других функциях, отвечающих за добросовестное ведение деятельности. Чтобы не допустить снижения эффективности работы, а наоборот вывести ее на уровень передовых стандартов, потребуется привлечь достаточные кадровые ресурсы и инвестиции;
- вопросы, связанные с бременем доказывания в делах о сексуальных домогательствах, включая установление критерия для этого бремени;
- становление ВОЗ как действительно самообучающейся организации, способной учитывать уроки и рекомендации, полученные благодаря использованию надежных механизмов оценки, при разработке и осуществлении программ и в управленческой деятельности;
- институционализация качественного перехода на индивидуальный, ориентированный на интересы человека уровень за счет углубления понимания того, как этот подход можно применять на практике, что позволит повысить эффективность работы всех сотрудников, а следовательно и всей Организации в целом.

16. Это фундаментальные вопросы и задачи. Они не сводятся к простому внедрению новых процессов или процедур, а скорее представляют собой глубоко укоренившиеся проблемы, с которыми организации, работающие в разных секторах, борются по-разному. Для их решения неизбежно требуется методический предметно-ориентированный подход, а также необходимы инвестиции, системы и структуры, обеспечивающие его надлежащее применение на практике.

17. Для этой цели ВОЗ обратилась за поддержкой к внешним независимым экспертам, которые помогут изучить вопрос о том, как обеспечить максимальную эффективность функций, отвечающих за добросовестное ведение деятельности. Смысл этой работы заключается не в том, чтобы структурно объединить эти отдельные функции в рамках Организации, а в том, чтобы по возможности гармонизировать их роли и обязанности и использовать их зависимость друг от друга, чтобы они были способны более эффективно сотрудничать на пути к общей цели. Поэтому основное внимание уделяется взаимодействию между ними, а также повышению их оперативности и способности к реагированию, что позволит им внести более весомый вклад в достижение целей «трех миллиардов». В этой работе будут учитываться краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные возможности, а также использоваться цифровые решения и непрерывное измерение результатов. Она будет основана на передовой международной практике в различных секторах, надежной аналитике и выявлении основных пробелов. Для этого потребуются ресурсы.

18. Конечная цель заключается в качественном скачке в отношении масштабов, применения и воздействия подхода ВОЗ к обеспечению подотчетности и добросовестности в работе. Достижение лидирующей позиции в этой области – это очень амбициозная цель, которая потребует активного участия государств-членов, причем не только в плане обеспечения необходимых ресурсов и возможностей для функциональных подразделений, отвечающих за добросовестное ведение деятельности, но также в поддержке фундаментальных изменений в мышлении и предоставлении экспертных знаний, приобретенных странами в ходе успешного решения таких проблем на национальном уровне.

ДЕЙСТВИЯ КОМИТЕТА ПО ПРОГРАММНЫМ, БЮДЖЕТНЫМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМ ВОПРОСАМ

19. Комитету предлагается принять настоящий доклад к сведению.

= = =