



Distr.
GENERAL

A/50/692
31 October 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятидесятая сессия
Пункт 118 повестки дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Поездки в Организации Объединенных Наций: вопросы эффективности и экономии" (JIU/REP/95/10).

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПОЕЗДКИ В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ:
ВОПРОСЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ЭКОНОМИИ

Подготовлено

**Анджеем Абрашевским
Сумихиро Куяма**

Объединенная инспекционная группа

Содержание

| | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|--|---------------|-------------|
| Сокращения | | 6 |
| РЕЗЮМЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ | | 7 |
| ВВЕДЕНИЕ | 1 - 7 | 14 |
| I. ОБЗОР ТЕКУЩЕГО ПОЛОЖЕНИЯ, СВЯЗАННОГО С ОРГАНИЗАЦИЕЙ ПЕЗДОК В РАМКАХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ | 8 - 35 | |
| 16 | | |
| A. Обзор путевых расходов на двухгодичный период 1992-1993 годов, ассигнований на 1994-1995 годы и сметы на 1996-1997 годы | 9 - 20 | 16 |
| B. Виды поездок, оплачиваемых Организацией Объединенных Наций | 21 - 28 | 18 |
| C. Характеристики поездок в рамках Организации Объединенных Наций и рынка пассажирских перевозок | 29 - 35 | 21 |
| II. УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ПЕЗДОК - ВАРИАНТЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ И УЛУЧШЕНИЙ | 36 - 111 | 23 |
| A. Политика в области организации поездок: разработка и осуществление | 36 - 49 | 23 |
| B. Транспарентные, всеобъемлющие и обновленные правила и процедуры организации поездок | 50 - 59 | 26 |
| C. Контроль за поездками с помощью механизма надзора и составления бюджета по программам | 60 - 73 | 29 |
| D. Сокращение накладных путевых расходов за счет применения модифицированных процедур и новой технологии | 74 - 92 | 32 |
| 1. Модификация и внедрение новых проездных документов и процедур | 75 - 80 | 33 |
| 2. Компьютеризированная обработка проездных документов | 81 - 83 | 34 |
| 3. Практика единовременных выплат | 84 - 92 | 34 |
| E. Взаимоотношения с поставщиками транспортных услуг | 93 - 106 | 37 |

Содержание (продолжение)

| | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|---|---------------|-------------|
| 1. Договорные отношения с транспортными агентствами | 94 - 101 | 37 |
| 2. Взаимоотношения с авиакомпаниями | 102 - 106 | 39 |
| Г. Электросвязь и телеконференцсвязь в качестве альтернативы некоторым видам поездов | 107 - 111 | 40 |
| III. ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЦИОНАЛИЗАЦИИ И/ИЛИ СОВЕРШЕНСТ- ВАНЯ РАЗЛИЧНЫХ КОМПОНЕНТОВ НЫНЕШНЕЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПОЕЗДОК | 112 - 170 | 41 |
| А. Виды транспорта | 112 - 148 | 41 |
| 1. Стоимость проезда воздушным транспортом | 113 - 126 | 42 |
| 2. Класс проезда воздушным транспортом | 127 - 135 | 45 |
| 3. Процедура предоставления исключений для разреше- ния на проезд воздушным транспортом более высоким классом | 136 - 139 | 48 |
| 4. Остановки в пути | 140 - 145 | 49 |
| 5. Проезд другими видами транспорта | 146 - 148 | 50 |
| В. Путевые расходы, не связанные с проездом | 149 - 170 | 51 |
| 1. Следует ли сохранять ныне действующую систему суточных? | 149 - 152 | 51 |
| 2. Дополнительная надбавка к суточным | 153 - 155 | 52 |
| 3. Проживание в гостинице | 156 - 159 | 53 |
| 4. Станционные расходы | 160 | 54 |
| 5. Бесплатные услуги и льготы, предоставляемые лицам, совершающим поездки | 161 - 170 | 54 |
| а) Бесплатные услуги, предоставляемые лицам, совершающим поездки, принимающими странами или организациями | 161 - 163 | 54 |
| б) Льготные программы для пассажиров, совершающих частые поездки | 164 - 170 | 55 |

Содержание (продолжение)

| | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|--|---------------|-------------|
| iv. КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПЕЗДКОВ В РАМКАХ ВСЕЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ 171 - 178 | | 57 |
| А. Координация на уровне национальных правительств | 171 - 176 | 57 |
| В. Координация деятельности служб по организации поездов на секретариатском уровне | 177 - 178 | 58 |
| Приложения | | |
| Приложение I Анализ путевых расходов за 1992-1993 годы, ассигнований на 1994-1995 годы и сметных расходов по регулярному бюджету Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 1996-1997 годов (таблицы 1-4) | | 64 |
| Приложение II Ход осуществления рекомендаций ОИГ | | 66 |

СОКРАЩЕНИЯ

| | |
|---------|---|
| АКК | Административный комитет по координации |
| АПЕКС | экскурсионный тариф при предварительном приобретении билета |
| БА | банковский автомат |
| БГС | бюллетень Генерального секретаря |
| ВОЗ | Всемирная организация здравоохранения |
| ГА | Генеральная Ассамблея |
| ДАУ | Департамент по вопросам администрации и управления |
| ИБМ | "Интернэшнл бизнес мэшинз" |
| ИКАО | Международная организация гражданской авиации |
| ИМИС | Комплексная система управленческой информации |
| ККАБВ | Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам |
| ККАВ/ФБ | Консультативный комитет по административным вопросам/финансовые и бюджетные вопросы |
| КМГС | Комиссия по международной гражданской службе |
| КПК | Комитет по программе и координации |
| МАВТ | Международная ассоциация воздушного транспорта |
| МОТ | Международная организация труда |
| НРС | наименее развитая страна |
| ОИГ | Объединенная инспекционная группа |
| ST/IC | Секретариат/информационный циркуляр |
| УСВН | Управление служб внутреннего надзора |
| ФАО | Продовольственная и сельскохозяйственная организация |
| ЭКОСОС | Экономический и Социальный Совет |
| ЮНЕСКО | Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры |

РЕЗЮМЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Своим обзором и анализом ключевых вопросов, касающихся нынешней системы поездок в Организации Объединенных Наций, инспекторы хотели бы оказать Генеральной Ассамблее содействие в проведении намеченного обзора/оценки этой системы. Настоящий доклад был также подготовлен во исполнение ряда резолюций Генеральной Ассамблеи, в которых Ассамблея, в частности, призвала Объединенную инспекционную группу сосредоточить усилия на проверке и оценке в целях обеспечения оптимального использования средств и повышения эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций.

С целью повышения практической и оперативной ценности настоящего доклада инспекторы проанализировали те вопросы регулирования поездок в Секретариате Организации Объединенных Наций и те элементы связанных со поездками процедур, которые можно было бы усовершенствовать и/или рационализировать путем принятия соответствующих мер. Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы выдвинуть конкретные рекомендации, ориентированные на принятие практических мер, адресованные либо Генеральной Ассамблее либо Секретариату Организации Объединенных Наций. Эти рекомендации излагаются ниже.

УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ПЕЕЗДОК - ВАРИАНТЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ И УЛУЧШЕНИЙ

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1:

Политика в области организации поездок - разработка и осуществление

[пункты 36-49]

Генеральному секретарю следует:

- 1) Четко определить функции, полномочия и обязанности соответствующих подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами поездок, и назначить ведущее подразделение с руководящими функциями (предпочтительнее Управление конференционного и вспомогательного обслуживания), которое также обеспечивало бы координацию всех мероприятий, связанных с поездками, в масштабах Секретариата.
- 2) Пересмотреть - на уровне Централных учреждений и всех основных мест службы - функции служб по организации поездок, с целью переориентации их нынешней работы, связанной с осуществлением правил и положений, регулирующих поездки, на такие ориентированные на рынок функции, как наблюдение за состоянием рынка перевозок, проведение его анализа и использование открывающихся возможностей.
- 3) Пересмотреть нынешний порядок, предусматривающий обязательную предварительную проверку всех разрешений на поездки службами по организации поездок. Поиск наименее дорогостоящих тарифов должен осуществляться совместно бюро путешествий и руководителями программ под контролем служб по организации поездок и с выборочными проверками, проводимыми такими службами.
- 4) Учредить в Централных учреждениях и в основных местах службы консультативные комитеты по вопросам поездок с участием всех подразделений, которых это непосредственно касается, для решения вопросов, связанных с осуществлением политики Организации Объединенных Наций в отношении поездок и оказания консультативной и иной помощи службам по организации поездок.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2:

Транспарентные, всеобъемлющие и обновленные правила и процедуры организации поездок [пункты 50-59]

Секретариату Организации Объединенных Наций следует разработать руководство по поездкам и выпустить его в несброшюрованном виде, с тем чтобы его можно было легко обновлять с учетом действующего порядка регулирования поездок; он должен содержать достаточно подробную информацию для регулирования практических вопросов, касающихся норм расходов на поездки.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3:

Контроль за поездками с помощью механизма надзора и составления бюджета по программам [пункты 60-73]

При возникновении такой необходимости Генеральному секретарю с одобрения Генеральной Ассамблеи следует:

- 1) Возложить на руководителей программ непосредственную ответственность за обеспечение соблюдения правил и положений, регулирующих поездки, в частности за официальный и функциональный контроль за поездками. Эта мера должна применяться без ущерба для контрольно-распорядительных полномочий центральной администрации (Департамента по вопросам администрации и управления и Управления служб внутреннего надзора), связанных с проверкой соблюдения указанных правил.
- 2) Ввести принципы взаимозаменяемости путевых расходов и смежных статей расходов (временные сотрудники, консультанты/эксперты, связь) в регулярном бюджете на экспериментальной основе и под тщательным контролем, с тем чтобы руководители программ могли гибко использовать и перераспределять ресурсы в рамках этих статей расходов.
- 3) Внедрить и проверить методы стимулирования и повышения мотивации руководителей программ и их сотрудников, с тем чтобы повысить их заинтересованность в более эффективном и экономичном решении вопросов, связанных с поездками, включая предоставление им определенной доли сэкономленных ресурсов, учет показателей эффективности и экономии и инициатив по их повышению в качестве важного элемента служебной аттестации сотрудников и даже ускоренное продвижение по службе в соответствующих случаях.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4:

Сокращение связанных с поездками накладных расходов за счет применения модифицированных процедур и новой технологии

- 1) Модификация и совершенствование проездных документов и процедур [пункты 75-80]

Секретариату Организации Объединенных Наций следует провести исследование по технико-экономическому обоснованию использования кредитных карточек для оплаты путевых расходов его сотрудников с последующим урегулированием нерешенных юридических вопросов

и возобновлением переговоров с наиболее подходящим для Организации Объединенных Наций эмитентом кредитных карточек.

2) Компьютерная обработка проездных документов [пункты 81-83]

Секретариату Организации Объединенных Наций следует внедрять автоматизированные методы обработки проездных документов (разрешений на поездки и требований на оплату путевых расходов), сначала в Центральных учреждениях, а затем в других местах службы. Это было бы одним из видов практического применения Комплексной системы управленческой информации (ИМИС), вторая очередь которой будет введена в действие к концу 1995 года.

3) Практика единовременных выплат [пункты 84-92]

а) Генеральному секретарю следует и впредь практиковать во всех местах службы единовременные выплаты в связи с поездками на родину, поездками к месту учебы и поездками для посещения семьи.

б) Генеральной Ассамблее следует обратиться к Комиссии по международной гражданской службе с просьбой проанализировать размер остатка наличных средств, получаемого сотрудниками в случае единовременных выплат, включая различные относительные показатели по различным местам службы, для разработки рациональной и последовательной системы и представить Ассамблее соответствующий доклад.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5:

Взаимоотношения с поставщиками транспортных услуг

1) Договорные отношения с транспортными агентствами [пункты 94-101]

Секретариату Организации Объединенных Наций следует:

а) Составить типовой контракт с транспортными агентствами для всех мест службы с указанием основных требований и выгод для Организации, который впоследствии можно было бы доработать с учетом конкретных условий и потребностей в различных местах службы.

б) Провести сопоставительный анализ всех действующих контрактов с транспортными агентствами в целях обеспечения стандартизации и определения, насколько они соответствуют интересам Организации.

2) Взаимоотношения с авиакомпаниями [пункты 102-106]

Секретариату Организации Объединенных Наций следует:

а) Изучить концепцию так называемых "предпочтительных авиакомпаний" и их перечни в различных местах службы, с тем чтобы определить, отвечает ли их дальнейшее использование интересам Организации.

- b) Рассмотреть возможность проведения переговоров с отобранными ведущими авиакомпаниями, обслуживающими наиболее часто используемые маршруты, для получения особых и дополнительных скидок и/или повышения класса обслуживания в обмен на увеличение их доли на рынке.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6:

Электросвязь и телеконференцсвязь в качестве альтернативы некоторым служебным поездкам [пункты 107-111]

Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций следует:

- 1) Постепенно создать базу телеконференцсвязи, начиная с Канцелярии Генерального секретаря и Совета Безопасности.
- 2) Представить государствам-членам информацию о текущих и будущих потребностях в области телеконференцсвязи и целесообразности ее использования для Организации Объединенных Наций с указанием соответствующих финансовых последствий.

ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ РАЦИОНАЛИЗАЦИИ И/ИЛИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ КОМПОНЕНТОВ НЫНЕШНЕЙ СИСТЕМЫ ПОЕЗДОК

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7:

Перевозки

- 1) Тарифы на воздушные перевозки [пункты 113-126]
 - a) Генеральной Ассамблее следует пересмотреть формулу для определения соответствующих тарифов на воздушные перевозки, в частности требование, касающееся выбора прямого и кратчайшего маршрута, с тем чтобы в свете текущих событий и политики цен авиакомпаний установить, насколько она эффективна и как она влияет на эффективность воздушных перевозок с точки зрения затрат.
 - b) Секретариату Организации Объединенных Наций в соответствии с ранее вынесенной рекомендацией следует обеспечивать наиболее экономичное и эффективное использование средств, предусмотренных для покрытия путевых расходов всеми основными и вспомогательными департаментами, в частности путем предоставления им доступа к расписаниям полетов и информации различных авиакомпаний в диалоговом режиме.
- 2) Классы проезда воздушным транспортом [пункты 127-135]
 - a) Генеральной Ассамблее следует с учетом реальной ситуации изучить целесообразность сохранения девятичасовой продолжительности полета в качестве критерия в случае проезда бизнес-классом и рассмотреть возможность увеличения продолжительности полета до 10 часов.
 - b) Генеральному секретарю при осуществлении своих дискреционных полномочий на предоставление права полета бизнес-классом следует уделять больше внимания тем

случаям, когда существует вероятность того, что изменения, рассматриваемые в настоящем докладе, в силу возраста и состояния здоровья некоторых лиц могут отрицательно отразиться на их самочувствии во время перелета и способности работать в пункте назначения.

3) Порядок установления исключений для пролета более высоким классом [пункты 136-139]

Генеральной Ассамблее рекомендуется при рассмотрении докладов об установлении исключений для пролета первым и бизнес-классом изучить возможность подготовки этих докладов один раз в два года и только в полном варианте.

4) Остановки в пути [пункты 140-145]

Генеральной Ассамблее следует отменить или существенно изменить нынешние правила, регламентирующие официальную остановку в пути, и вместо этого предоставить сотрудникам право на более продолжительный отдых в пункте назначения.

5) Проезд другими видами транспорта [пункты 146-148]

Секретариату Организации Объединенных Наций следует:

- a) Рекомендовать сотрудникам пользоваться другими видами транспорта, помимо воздушного, например железнодорожным, в любых случаях, когда это целесообразно с точки зрения затрат и выгодно по другим соображениям, и поощрять их к этому.
- b) Обеспечить, чтобы бюро путешествий, обслуживающие Организацию, не взимали сборы за обслуживание при оформлении поездок для сотрудников Организации Объединенных Наций другими видами транспорта, помимо воздушного.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 8:

Путевые расходы, не связанные с перевозкой

1) Следует ли сохранить нынешнюю систему суточных? [пункты 149-152]

Нынешнюю систему суточных следует сохранить до тех пор, пока не будет доказана выгода с точки зрения затрат системы расчетов с учетом фактического объема расходов. Генеральная Ассамблея может запросить информацию о финансовых и административных последствиях внедрения системы расчетов с учетом фактического объема расходов.

2) Дополнительные выплаты сверх суточных [пункты 153-155]

Дополнительные выплаты сверх суточных должны осуществляться не "автоматически", а по просьбе сотрудников.

3) Проживание в гостинице [пункты 156-159]

Секретариату Организации Объединенных Наций следует:

- a) Составить местные справочники по гостиницам с указанием соответствующих расценок для Организации Объединенных Наций и предоставить их всем заинтересованным сотрудникам.
 - b) Принять меры к тому, чтобы освободить сотрудников Организации Объединенных Наций от уплаты налогов за проживание в гостинице.
- 4) Путевые расходы при прибытии и отбытии [пункт 160]
- Оплата фактических путевых расходов при прибытии и отбытии должна осуществляться по просьбе сотрудников и в установленных пределах.
- 5) Бесплатные услуги и льготы, предоставляемые сотрудникам
- a) бесплатные услуги, предоставляемые сотрудникам принимающими странами или организациями [пункты 161-163]

Секретариату Организации Объединенных Наций следует:

- i) обеспечивать выполнение действующих правил в отношении вычетов в случае предоставления сотрудникам бесплатных услуг;
- ii) пересмотреть форму документа о разрешении на поездку и требования на оплату путевых расходов, с тем чтобы отразить в них действующие правила в отношении вычетов при предоставлении бесплатных услуг.
- b) Льготы по программам для постоянных клиентов [пункты 164-170]

Секретариату Организации Объединенных Наций следует:

- i) напомнить лицам, совершающим поездки по линии Организации Объединенных Наций, о том, что Организации принадлежит право использования льгот, предоставляемых в связи с поездками, оплачиваемыми Организацией;
- ii) настоятельно рекомендовать всем лицам, совершающим поездки по линии Организации Объединенных Наций, в частности сотрудникам, стать участниками программ для постоянных клиентов и получать соответствующие льготы для использования Организацией;
- iii) возобновить, поддерживать и поощрять практику расчетов, на добровольной основе, за некоторые воздушные перевозки путем зачета накопленного километража по программам для постоянных клиентов для использования Организацией;

- iv) предоставить Генеральной Ассамблее соответствующую информацию и оценку целесообразности с точки зрения затрат создания банков данных о накопленном километраже в рамках программ зачета накопленного километража и централизованного распоряжения ими.

КООРДИНАЦИЯ В МАСШТАБАХ ВСЕЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ПОЕЗДОВ

РЕКОМЕНДАЦИЯ 9:

- 1) Координация на уровне национальных правительств [пункты 171-176]

Генеральной Ассамблее следует призвать государства-члены, являющиеся также членами организаций системы Организации Объединенных Наций, изучить принятые в этих организациях нормы проезда и соответствующую практику, что, в частности, позволит оценить их, в интересах обеспечения единообразия и последовательности такой практики в масштабах всей системы.

- 2) Координация между службами по организации поездов на уровне секретариатов [пункты 177-178]

Секретариату Организации Объединенных Наций следует стимулировать и поощрять налаживание рабочего взаимодействия и обмен информацией между руководителями подразделений, занимающихся организацией поездов в организациях системы Организации Объединенных Наций, в целях экономии средств и рационализации поездов.

ВВЕДЕНИЕ

1. Цель настоящего доклада заключается в оценке ряда основных вопросов, касающихся нынешней системы поездок в системе Организации Объединенных Наций, с точки зрения наиболее эффективного и экономичного использования людских и финансовых ресурсов, а также применения современных и действенных методов руководства. Такой обзор и оценка позволят нам сделать некоторые выводы и выработать конкретные, практические и ориентированные на принятие конкретных мер рекомендации.
2. При подготовке этого доклада инспектора хотели бы путем оказания помощи и выработки рекомендаций содействовать осуществлению выраженного Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в ее решении 46/450 от 20 декабря 1991 года и резолюции 48/228 от 23 декабря 1993 года намерение провести обзор/оценку нынешней системы поездок и соответствующих механизмов в связи с предоставлением услуг по организации поездок и расходами на них. Инспектора руководствовались целями, определенными в решении и резолюции Генеральной Ассамблеи о разработке конкретных предложений с целью более эффективного использования ресурсов. При составлении настоящего доклада мы хотели бы также откликнуться на другую резолюцию Генеральной Ассамблеи (48/221, пункт 4 от 23 декабря 1993 года), в которой, в частности, Группе было предложено делать больший упор на инспекции и оценку с целью обеспечить оптимальное использование средств в интересах повышения эффективности административного и финансового функционирования системы Организации Объединенных Наций.
3. Сам характер этой проблемы обуславливает существование широкого круга вопросов и аспектов, связанных с организацией поездок, число которых является слишком большим, чтобы их можно было конструктивно и профессионально рассмотреть в одном докладе. Во избежание обобщений в рамках этого подхода и в целях выработки конкретных и подробных рекомендаций инспектора были вынуждены провести отбор вопросов, рассматриваемых в настоящем докладе. Вот почему ряд проблем, которые, несомненно, относятся к сфере поездок, оплачиваемых Организацией Объединенных Наций, в настоящем докладе рассмотрены не были. Однако, если Генеральная Ассамблея выскажет соответствующее пожелание, инспектора готовы проанализировать другие аспекты организации поездок Организации Объединенных Наций в следующем докладе ОИК.
4. В частности, в силу своего специфичного характера поездки в рамках операций по поддержанию мира, например, перевозка военных контингентов и оборудования, обуславливают возникновение других проблем, а следовательно, выходят за рамки настоящего доклада. По тем же причинам инспектора считали, что они не в состоянии проанализировать достаточно глубоко в этом документе вопросы, касающиеся права на покрытие путевых расходов членов различных органов и вспомогательных органов Организации Объединенных Наций, которые определены и широко освещены в подробном докладе Генерального секретаря, находящемся на рассмотрении Пятого комитета 1/. Они также осознавали тот факт, – упомянутый в докладе Генерального секретаря, – что "имеющие место несоответствия в связи с покрытием путевых расходов членов органов и вспомогательных органов являются отражением тщательно продуманных компромиссов, имеющих своей целью привести к общему знаменателю многочисленные соображения, которые нередко противоречат друг другу" 2/. Признавая их зачастую политический характер, Генеральный секретарь оставляет их на усмотрение Генеральной Ассамблеи и

даже предлагает, что "в этой связи она, возможно, примет решение в некоторых случаях не устранять то или иное несоответствие, обнаруженное в действующих положениях" 3/.

5. Настоящий доклад посвящен вопросам рационального использования средств, выделенных Секретариатом Организации Объединенных Наций для покрытия путевых расходов, и проблемам, касающимся разработки и исполнения политики Организации в сфере поездок. С тем чтобы придать настоящему докладу большую практическую и оперативную направленность - о чем Генеральная Ассамблея неоднократно просила ОИК (см. пункт 1е резолюции 45/237 от 21 декабря 1990 года), его авторы анализируют те конкретные компоненты механизма организации поездок, в отношении которых можно было бы рекомендовать какие-либо меры улучшения и/или рационализации.

6. Для достижения этой цели инспектора использовали по возможности наиболее широкий круг источников, изыскивая сравнения, интересные соображения и проверенные на практике формы управления и организации, а также решения. В ходе своего обзора и оценки инспектора опросили свыше 100 человек. В их число входили должностные лица, занимающиеся всеми аспектами организации поездок в рамках Организации Объединенных Наций; ряд руководителей и должностных лиц, занимающихся вопросами поездок, из специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций; представители государств-членов, которые, как известно, проявляют интерес к вопросам, касающимся поездок; председатели и члены вспомогательных органов Генеральной Ассамблеи, занимающиеся вопросами политики и организации поездок; официальные представители Международной ассоциации воздушного транспорта (МАВТ); руководители крупных туристических агентств, обслуживающих Организацию; другие лица, известные в области туризма и воздушных перевозок. В ответ на частые жалобы о том, что практика и процедуры Организации Объединенных Наций далеки от "реального мира", в частности практики корпораций, пользующихся всемирной известностью за их эффективность и наилучшие методы управления, инспектора встретились с руководителями подразделений по вопросам организации служебных поездок в компаниях "International Business Machines" (IBM), "Philip Morris", "Phizer International" и "Nestlé", которые с радостью поделились с ними своим опытом. Инспектора хотели бы выразить свою признательность всем тем должностным лицам, которые поделились с ними своими соображениями и опытом.

7. Настоящий доклад является восьмым по счету докладом по вопросу о поездках в рамках Организации Объединенных Наций и организаций системы Организации Объединенных Наций, подготовленным ОИК после ее учреждения. В 1972 году Группа подготовила доклад "Об использовании средств на покрытие путевых расходов в Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/72/4 и A/8900 от 24 ноября 1972 года); в 1974 году она подготовила доклад об использовании средств на покрытие путевых расходов во Всемирной организации здравоохранения (JIU/REP/74/3 и EV 55/46/Add.1); в 1975 году доклад об использовании средств на покрытие путевых расходов в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (JIU/REP/75/1 и CL.66/15 от 9-20 июня 1975 года); и в 1976 году доклад об использовании средств на покрытие путевых расходов в ЮНЕСКО (JIU/REP/76/2 и 100 EX/7 от 20 августа 1976 года); в 1977 году она подготовила Доклад о поездках первым классом в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/77/3 и A/32/272). В 1982 году ОИГ подготовила доклад под названием "Организация и методы служебных поездок" (JIU/REP/82/7 и A/37/357 от 30 июля 1982 года), в котором были рассмотрены политика, процедуры и организация поездок, финансируемых Организацией Объединенных Наций. В 1985 году Группа завершила работу над серией в рамках Доклада об осуществлении мер, связанных с организацией и методами служебных поездок (JIU/REP/85/13 и A/41/121 от 6 октября 1986 года). В приложении II к настоящему докладу содержится краткая информация о ходе осуществления

рекомендаций, изложенных в последних двух докладах ОИК по вопросу о поездках в рамках Организации Объединенных Наций.

1. ОБЗОР ТЕКУЩЕГО ПОЛОЖЕНИЯ, СВЯЗАННОГО С ОРГАНИЗАЦИЕЙ ПОЕЗДОК В РАМКАХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

8. Несмотря на ряд документов по вопросу о поездках, находящихся на рассмотрении Генеральной Ассамблеи, занятым делегатам порой нелегко получить общее представление и ключевую информацию о достаточно сложном положении в деле организации поездок в рамках Организации. Поэтому инспектора посчитали, что перед началом обзора норм и структуры организации поездок в рамках системы Организации Объединенных Наций было бы целесообразно вкратце проанализировать некоторую наиболее важную информацию, полученную из многочисленных источников.

А. Обзор путевых расходов на двухгодичный период 1992-1993 годов, ассигнований на 1994-1995 годы и сметы на 1996-1997 годы

9. Основной вопрос, который можно было бы задать, заключается в следующем: "Сколько Организация Объединенных Наций тратит на поездки?" Как это ни странно, но получить точный ответ на этот вопрос нелегко. Это объясняется отчасти - но не только - сложным и многоступенчатым механизмом финансирования поездок в рамках системы Организации Объединенных Наций. В этой ситуации в глаза сразу же бросается один недостаток, связанный с отсутствием в Организации Объединенных Наций надежной и всеобъемлющей системы информации и статистики. Несмотря на огромное количество данных, документации и отчетов, получить доступ к общей информации о Центральном учреждении и всех местах службы, что является неотъемлемым условием современного и эффективного руководства, нелегко.

10. В опубликованном в 1982 году докладе ОИК об организации и методах служебных поездок уже была выражена тревога в связи с недостаточной информацией; при этом отмечалось, что Организация Объединенных Наций и некоторые другие организации "не в состоянии представить подробную информацию о своих путевых расходах. В этой связи инспектор был вынужден привести свои собственные оценки и экстраполяции" 4/. Отчасти это положение компенсируется тем, что в настоящее время Департамент по вопросам администрации и управления предпринимает решительные усилия - в рамках структурной перестройки и реформы управления Секретариата - по созданию современной информационной системы (Комплексной системы управленческой информации, ИМИС), которая в течение двух лет может в конечном итоге содействовать применению в рамках системы Организации Объединенных Наций признанных нормативов в целях обеспечения доступа к информации.

11. В приложении I к настоящему докладу содержится анализ имеющихся данных о путевых расходах, указанных как в регулярном бюджете, так и ведомости внебюджетных средств за три двухгодичных периода: прошлый (1992-1993 годы), нынешний (1994-1995 годы) и будущий (1996-1997 годы).

12. Что касается путевых расходов в нынешний двухгодичный период 1994-1995 годов, то они составляют 54,9 млн. долл. США, или 2,1 процента от общего объема бюджетных ассигнований. Несмотря на усилия Генерального секретаря и его личное участие в мероприятиях по сокращению расходов, объем средств, выделяемых на поездки из регулярного бюджета в период 1994-1995 годов, увеличился по сравнению с прошлым двухгодичным периодом 1992-1993 годов. В своем первом докладе о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1994-

1995 годов ККАБВ обратил внимание на значительное увеличение сметы расходов на поездки (чистое увеличение более чем на 5,6 млн. долл. США) 5/. По подсчетам ККАБВ, выделенные на поездки за счет внебюджетных ресурсов средства составляли в 1992 году 14,4 млн. долл. США; исходя из этого общая сумма расходов на двухгодичный период 1992-1993 годов превысит уровень в 28 млн. долл. США. Рекомендовав общее сокращение путевых расходов на период 1994-1995 годов на 3 млн. долл. США, Консультативный комитет напомнил о том, что он постоянно призывает осуществлять строгий контроль над путевыми расходами и считает "возможным обеспечивать дальнейшую экономию средств" 6/.

13. Контролер сообщил инспекторам о том, что центральное руководство Секретариата со всей серьезностью подошло к призыву о дальнейшей экономии средств, выделяемых на поездки, и намерено сократить путевые расходы при осуществлении нынешнего бюджета по программам на 1994-1995 годы. Соответственно, бюджетные ассигнования на поездки сотрудников всех основных и обслуживающих департаментов Секретариата были сокращены на 10 процентов по сравнению с объемом, утвержденным Генеральной Ассамблеей.

14. Нужно отдать должное Секретариату за то, что в предлагаемой бюджетной смете по программам на 1996-1997 годы предусмотрена дальнейшая экономия средств на покрытие путевых расходов. Путевые расходы были сокращены по сравнению с ассигнованиями на нынешний двухгодичный период на 12 процентов (после пересчета), в результате чего их сметный уровень достиг 48,4 млн. долл. США. До пересчета это сокращение по сравнению с нынешним объемом расходов было еще большим и составляло 17,5 процента. Надо отметить, что сокращение путевых расходов является наибольшим в предлагаемом бюджете по программам на следующий двухгодичный период и сопровождается сокращением расходов на закупки оборудования (21,1 процента) и ремонт помещений (21 процент) 7/. Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что более существенное ограничение ассигнований на покрытие путевых расходов Организации Объединенных Наций в предстоящий двухгодичный период придаст вопросу улучшения и рационализации системы поездок в рамках Организации еще более актуальный и своевременный характер.

15. Значительные расходы на поездки - все виды так называемых поездок в соответствии с Правилами о персонале (см. пункт 22) - являются частью общих расходов по персоналу. Они составляют определенную долю от размера чистых окладов сотрудников; в нынешний двухгодичный период 1994-1995 годов общие расходы по персоналу составляют 60 млн. долл. США в год.

16. Путевые расходы также учитываются при исчислении объема ассигнований на экспертов и консультантов, которые в рамках нынешнего регулярного бюджета 1994-1995 годов достигли в целом 16,2 млн. долл. США. К сожалению, определить долю расходов на поездки от этой суммы оказалось невозможным.

17. Как указывается в приложении I, ассигнования на поездки в рамках всех внебюджетных ресурсов, имеющих в Организации Объединенных Наций в нынешний двухгодичный период, составляют 76,4 млн. долл. США, или 1,69 процента от общей суммы, равной 4,5 млрд. долл. США.

18. В целом можно сказать, что - за вычетом путевых расходов, предусмотренных в бюджетах операций по поддержанию мира, из которых путевые расходы гражданского персонала в год составляли порядка 5 млн. долл. США, и путевых расходов в рамках общих расходов по персоналу и затрат на консультантов - общие расходы Организации Объединенных Наций на поездки в 1995 году составляют:

| | |
|----------------------|----------------------------|
| Регулярный бюджет | 27,5 млн. долл. США |
| Внебюджетные ресурсы | <u>38,2 млн. долл. США</u> |
| Итого | 65,7 млн. долл. США |

19. При подготовке настоящего доклада инспектора изучили вопрос о целесообразности рассмотрения методов и организации поездок, поскольку на первый взгляд эти расходы составляют относительно небольшую долю общих расходов по регулярному бюджету. Однако их воодушевили неоднократные заявления и решения Генерального секретаря 8/, который проявляет большой личный интерес к вопросу сокращения путевых расходов и улучшения положения в этой области. Инспекторы учитывали также пожелания государств-членов, четко выраженные в ряде резолюций и решений Генеральной Ассамблеи, и проявляемую время от времени озабоченность таких внешних контрольных органов, как ККАБВ, Комиссия ревизоров и Группа внешних ревизоров.

20. Вопрос, касающийся организации поездок и обеспечения экономии средств, стоит во главе повестки дня всех крупных международных корпораций, с которыми консультировались инспектора. Хотя объем их ассигнований на покрытие путевых расходов значительно выше в долларовом выражении по сравнению с Организацией Объединенных Наций, он составляет аналогичную долю от общего объема расходов. Например, в начале 1995 года корпорация "ИВМ" ввела строгие меры экономии в рамках политики поездок и коренным образом изменила и усовершенствовала систему организации поездок на основе автоматизации и применения упрощенных процедур. Представители всех крупных опрошенных нами корпораций со всей определенностью заявили, что вопросы путевых расходов вызывают постоянный интерес и заинтересованность у их высшего руководства ввиду их транспарентности и потенциальной возможности улучшения и обеспечения экономии средств, а также ввиду того, что они составляют третью крупную статью расходов после заработной платы и эксплуатации помещений. Что касается регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, то поездки представляют собой, по-видимому, четвертую основную статью расходов после заработной платы и других расходов по персоналу, общих оперативных расходов и обслуживания по контрактам.

в. Виды поездок, оплачиваемых Организацией Объединенных Наций

21. В Организации Объединенных Наций существует три группы лиц, путевые расходы которых оплачиваются Организацией: 1) сотрудники; 2) члены органов и вспомогательных органов; 3) консультанты, нанимаемые Организацией для оказания конкретных услуг. На первую группу - поездки персонала - приходится основная часть поездок в рамках Организации Объединенных Наций. Вот почему в настоящем докладе инспектора сосредоточили свое внимание на этой группе сотрудников Организации Объединенных Наций, совершающих поездки.

22. В соответствии с Правилами о персонале (правило 107.1) существует семь видов поездок персонала, оплачиваемых Организацией, все из которых относятся к категории служебных. В целом они могут быть разбиты на две больших категории: командировки, охватывающие все виды миссий, связанных с основной работой; и остальные поездки сотрудников и их иждивенцев. К их числу относятся поездки при первоначальном назначении; изменении официального места службы; отпуске на родину; посещении семьи; прекращении службы; и по медицинским соображениям или по соображениям безопасности. Эти шесть видов поездок относятся в общем к "поездкам, совершаемым в соответствии с Правилами о персонале", поскольку эти Правила регулируют связанные с ними выплаты.

23. Содержащиеся в регулярном бюджете данные (а не сведения по внебюджетным ресурсам) содержат дальнейшую разбивку путевых расходов персонала, при этом проводится различие между поездками сотрудников для обслуживания заседаний и конференций и всеми другими поездками сотрудников (см. приложение I). Правила о персонале содержат также краткую информацию о поездках сотрудников, обслуживающих конференции (правило 107.16), в отношении которых Генеральный секретарь может установить особую ставку суточных расходов. Что касается числа поездок сотрудников, направляемых для обслуживания конференций, то в период между прошлым двухгодичным периодом (1993-1994 годы) и нынешним периодом (1994-1995 годы) наблюдалась тенденция к их постоянному сокращению. Это отражает усилия Управления конференционного и вспомогательного обслуживания, направленные на обеспечение экономии средств на основе более эффективной подготовки и планирования миссий сотрудников, обслуживающих конференции. На следующий двухгодичный период (1996-1997 годы) объем путевых расходов сотрудников, обслуживающих конференции, в долларовом выражении останется фактически без изменений по сравнению с нынешним двухгодичным периодом, что означает сокращение объема ресурсов в реальном выражении.

24. В отношении оставшихся ресурсов, выделяемых на поездки сотрудников, в представленном Секретариатом бюджетном документе на 1996-1997 годы (см. приложение I) предусмотрено еще более существенное сокращение. Как указывалось выше, путевые расходы на служебные поездки персонала значительно возросли (особенно после вычета расходов на поездки сотрудников, обслуживающих конференции) с 19,7 млн. долл. США в предыдущий двухгодичный период до 31,3 млн. долл. США в нынешний двухгодичный период. Смета на двухгодичный период 1996-1997 годов составляет 23,3 млн. долл. США, что свидетельствует о резком сокращении (27 процентов) в номинальном выражении; в реальном выражении этот показатель будет еще более высоким.

25. Вторая группа лиц, путевые расходы которых оплачиваются Организацией Объединенных Наций (только перевозка или транспортные и суточные расходы), ограничена числом представителей государств-членов и членов органов и вспомогательных органов. Правила, касающиеся этих выплат, содержатся в бюллетене Генерального секретаря от 1991 года 9/. Информация, а также обзор этих выплат, включая выявленные несоответствия между нынешними положениями, были представлены Генеральной Ассамблее в двух всеобъемлющих докладах Генерального секретаря 10/. К числу основных причитающихся выплат в связи с поездками членов органов и вспомогательных органов относятся следующие.

26. Путевые, но не суточные расходы оплачиваются:

а) представителям наименее развитых стран (НРС) 11/ для участия в работе сессий Генеральной Ассамблеи (до пяти представителей в случае очередных сессий и одного представителя - специальных и специальных чрезвычайных сессий). Проезд воздушным транспортом первым или

эквивалентным классом оплачивается одному представителю, а экономическим или бизнес-классом (при продолжительности полета свыше девяти часов) – четырем представителям;

б) одному представителю того или иного государства-члена, участвующего в работе функциональной комиссии, подкомиссии или подкомитета ЭКОСОС (в настоящее время число таких органов составляет 10) 12/. Представители имеют право на проезд воздушным транспортом экономическим или эквивалентным классом и бизнес-классом, если продолжительность полета составляет свыше девяти часов. Однако действует также положение о том, что, если член этого органа является аккредитованным Постоянным представителем, он имеет право на проезд бизнес-классом независимо от продолжительности полета.

27. Путевые и суточные расходы оплачиваются:

а) членам органов и вспомогательных органов, выступающих в их личном качестве; в настоящее время существует 22 таких органа 13/. Члены этих органов имеют право на проезд воздушным транспортом бизнес-классом или эквивалентным классом независимо от продолжительности полета. Однако имеются два исключения в отношении членов Комитета по программе и координации (КПК) 14/ и членов ОИК 15/, которые имеют право совершать поездки экономическим классом в том случае, если продолжительность полета составляет менее девяти часов, и бизнес-классом – если продолжительность полета составляет свыше девяти часов. Дело приобретает в данном случае еще более сложный характер ввиду наличия еще одного исключения в отношении этих членов КПК, являющихся также аккредитованными Постоянными представителями; в этом случае им разрешается проезд бизнес-классом независимо от продолжительности полета;

б) лицам, назначенным органами и вспомогательными органами для проведения в своем личном качестве специальных исследований или выполнения других специальных задач (например, специальный докладчик Комиссии по правам человека); председателю или докладчику того или иного вспомогательного органа, который должен представить доклад вышестоящему органу; одному члену того или иного органа, выполняющему функции его назначенного представителя; одному представителю того или иного вспомогательного органа, назначенному Генеральной Ассамблеей или Советом Безопасности для выполнения специальной задачи за пределами его постоянного местопребывания. Эти лица имеют право на проезд воздушным транспортом бизнес-классом или его эквивалентом независимо от продолжительности полета.

28. К третьей группе лиц, путевые расходы которых (транспортные расходы и суточные) оплачиваются, относятся консультанты и эксперты, привлекаемые Организацией Объединенных Наций для выполнения задач, определенных в контрактах, заключаемых между двумя сторонами. Они имеют право на проезд воздушным или другим транспортом либо экономическим классом при продолжительности поездок менее девяти часов, либо бизнес-классом при продолжительности поездок свыше девяти часов; они приравниваются к сотрудникам Организации Объединенных Наций до уровня Д-2. Причитающиеся консультантам и экспертам в рамках поездок выплаты определяются на индивидуальной основе (такие выплаты непременно предусматриваются в рамках выполнения задачи, поставленной перед консультантом) и указываются в контрактах 16/.

С. Характеристики поездок в рамках Организации Объединенных Наций и рынка пассажирских перевозок

29. В последние примерно 15 лет в секторе путешествий и воздушных перевозок произошли огромные изменения. Эти изменения, впервые произошедшие в Соединенных Штатах Америки, наблюдаются и по сей день, охватывая другие рынки и континенты, в том числе Европу.

Дерегулирование сектора воздушных перевозок в Соединенных Штатах в начале 80-х годов обусловило появление никому не известных ранее самых различных воздушных тарифов и связанных с ними условий (продолжительность пребывания, заблаговременная покупка авиабилетов, вылет в течение недели и т.д.). Многие системы сниженных воздушных тарифов были призваны привлечь пассажиров, побудить их как можно раньше заказывать авиабилеты на конкретные авиарейсы, обеспечить заблаговременную оплату ими своих поездок (тарифы АПЕКС) и совершать поездки воздушным транспортом в дни наименьшей загрузки авиалиний (тарифы на середину недели). Авиакомпании ввели новый класс поездок – промежуточный класс между экономическим и первым классом, именуемый бизнес-классом или икзекьютив-классом. Для привлечения пассажиров и установления отношений между ними и конкретными авиакомпаниями компания "Америкэн эйрлайнз" первой ввела программу зачета накопленного километража, которая получила быстрое распространение среди всех других крупных авиакомпаний.

30. Эти изменения в рамках системы авиатарифов в основном касались экономического класса. Они привели к возникновению такого положения, когда места в экономическом классе на самолетах подразделялись далее еще на множество категорий, для которых устанавливались специальные квоты и ограничения. Они также обусловили положение, при котором на многих авиарейсах лишь небольшое количество пассажиров действительно приобретает билеты по полному тарифу экономического класса; оставшаяся же их часть пользуется различными льготными тарифами 17/.

31. Все эти изменения в рамках системы воздушных тарифов явились проявлением усилившейся и жесткой конкуренции между авиакомпаниями в борьбе за пассажиров. В начале 90-х годов авиакомпании понесли значительный ущерб в результате использования не в полной мере имеющегося авиационного парка, а также сократившегося числа пассажиров. Во время экономического бума в основных промышленно развитых странах и увеличения объема воздушных перевозок в 80-е годы ряд ведущих авиакомпаний сделали крупные заказы на новые самолеты. Они были поставлены в период экономического спада в основных западноевропейских странах, сопровождавшегося уменьшением спроса на воздушные перевозки. Излишек производственных мощностей во многих авиакомпаниях в начале 90-х годов сильно ударил по этому сектору экономики и вынудил некоторые из них выйти из бизнеса; многие из авиакомпаний понесли при этом убытки. Такое положение заставило авиакомпании принять жесткие меры по структурной перестройке и экономии и еще больше усилило конкуренцию между ними за уменьшающееся число пассажиров 18/. В соответствии с информацией, представленной МАВТ, оживление деятельности авиакомпаний началось лишь в 1994 году, когда после нескольких лет деятельности, которая характеризовалась неудовлетворительными финансовыми результатами, была получена прибыль в размере 1,3 млрд. долл. США.

32. Вышеуказанные тенденции, характерные для деятельности авиакомпаний, и возможности, открывшиеся в результате усиления конкуренции, сохраняются и в настоящее время. Они находят свое выражение, в частности, в заключении новых партнерских соглашений между многими авиакомпаниями и объединении ими своих ресурсов (например, "КЛМ" – "Норсвестерн"; "Сюиссэйр" – "Остриен эрлайнз" – "Дельта") в целях обеспечения более эффективной конкуренции в секторе воздушных перевозок. В июне 1995 года правительства Соединенных Штатов и ряда европейских стран (Австрии, Дании, Финляндии, Исландии, Люксембурга, Норвегии, Швеции, Швейцарии), наконец, подписали так называемое соглашение об открытом небе в целях создания свободного рынка авиационных услуг 19/. Каждое из этих соглашений предоставляет авиакомпаниям обеих стран право совершать полеты из любой точки одной страны в любую точку другой, а также третью страну и из нее. Соглашения предоставляют руководству авиакомпании полную гибкость в учете рыночного спроса на воздушные услуги, обеспечивая помимо прочего свободу установления цен, создание неограниченного потенциала авиакомпаний и оказание самых различных услуг с

целью удовлетворения потребностей потребителя. Эти соглашения являются крупной новой мерой в рамках дальнейшего дерегулирования воздушных услуг и постепенно ведут к их глобализации.

33. Вышеупомянутые события привели к возникновению совершенно новой ситуации в сфере воздушных перевозок. Она стала настоящим рынком, характеризующимся самыми различными ценами, действующими вариантами, сложными правилами, а также беспрецедентными возможностями экономии средств и уменьшения расходов. Цена авиабилетов перестала жестко зависеть лишь от количества миль налета; она все больше и больше определяется такими факторами, как конкуренция за долю на рынке той или иной авиалинии, и зависит от маркетинговой политики авиакомпаний. Сектор туризма, как и все другие сферы коммерческой деятельности, располагает определенным объемом специальной информации; по этой причине значительная часть информации носит конфиденциальный характер и ее предпочитают не разглашать.

34. Все эти события имеют огромное значение для Организации Объединенных Наций, в рамках которой поездки воздушным транспортом составляют 95 процентов всех ее поездок. С одной стороны, эти события повлияли на деятельность подразделений Организации, занимающихся вопросами организации поездок, и значительно усложнили их работу, а с другой – открыли огромные новые возможности для сокращения расходов. Огромное значение стали иметь полный доступ ко всем имеющимся вариантам поездок воздушным транспортом и передача соответствующей информации всем лицам, которые могут совершать поездки в рамках Организации Объединенных Наций, в целях обеспечения их осведомленности о том, что заблаговременное планирование и организация поездок являются ключевыми элементами в деле сокращения путевых расходов.

35. Организация Объединенных Наций является и будет по-прежнему являться одним из крупных потребителей в сфере воздушных перевозок. Поездки – постоянный и неотъемлемый элемент деятельности Организации Объединенных Наций. Как отметил в 1982 году автор доклада ОИГ "Организация и методы служебных поездок" инспектор Вукович, "организации системы Организации Объединенных Наций, набирающие сотрудников по всему миру, отделения и программы испытывают явную необходимость в поездках" 20/. Поездки в рамках Организации являются также достаточно стабильной статьёй расходов, которые возросли за последние несколько лет. Это явление обусловлено увеличением числа различных направлений деятельности Организации Объединенных Наций, несмотря на уже упомянутые усилия по сокращению путевых расходов.

II. УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ПОЕЗДОК - ВАРИАНТЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ И УЛУЧШЕНИЙ

A. Политика в области организации поездок: разработка и осуществление

36. Как уже указывалось в предыдущей главе, пассажирские перевозки превратились в рынок с характерными для него альтернативными вариантами, ценами и постоянными изменениями. На рынке пассажирских перевозок возникают новые проблемы и возможности, а также риски. В целях выгодного использования открывающихся возможностей Организация Объединенных Наций должна принять на вооружение рыночный подход. Инспектора полагают, что в ряде аспектов своей деятельности и на различных уровнях Организация не обладает адекватным потенциалом и возможностями для решения этих проблем, а также для извлечения выгоды из различных ситуаций на рынке пассажирских перевозок.

37. Разработкой политики в области организации поездок занимается Генеральная Ассамблея и ее Пятый комитет. Время от времени они проводят обзор и принимают решения в отношении

классов проезда различных категорий лиц, разрабатывают правила, нормы и процедуры, связанные с классами проезда, в том числе исключения из этих норм. Не менее важное значение имеет осуществление политики и оперативная практика, ответственность за которые несет Секретариат Организации Объединенных Наций и значение которых в течение последних двух лет возрастало.

38. Для Секретариата характерны традиционные недостатки в сфере организации поездок. Ныне действующие подразделения были созданы и наделены соответствующими функциями в тот период, когда пассажирским перевозкам не были присущи рыночные черты. Основная функция подразделений, ответственных за организацию поездок, состояла в обеспечении применения положений, регламентирующих поездки, и особенно стоимость проезда, и к ним не предъявлялись какие-либо существенные требования в отношении нововведений и инициатив. Даже в тех случаях, когда они занимались конкретными и сложными вопросами, связанными с некоторыми видами поездок по линии Организации Объединенных Наций, их функции носили рутинный, повседневный характер. Сегодня складывается совершенно иная ситуация. Рыночно ориентированный и активный подход требует того, чтобы подразделениям, ответственным за организацию поездок, было разрешено посвящать большую часть своего времени и энергии наблюдению за возможностями, открывающимися на рынке пассажирских перевозок, и их выгодному использованию. Именно такая практика принята в коммерческих корпорациях. Она была описана и подтверждена рядом крупных многонациональных корпораций, к которым обратились с запросами инспектора.

39. Поскольку поездки являются также неотъемлемой частью общей проблематики, связанной с учетом и распределением функций, их следует включить в процесс текущих реформ и перестройки Секретариата. Деятельность по изменению управленческой культуры в Организации должна включать в себя удовлетворение потребности в создании культуры эффективности работы (большой объем работ при меньших затратах), а также рыночный подход к вопросам поездок. Эту цель следует рассматривать одновременно как краткосрочную и перспективную.

40. Ответственность за организацию поездок в рамках Организации Объединенных Наций распределяется между тремя подразделениями Департамента по вопросам администрации и управления: Управлением конференционного и общего обслуживания, Управлением людских ресурсов и Управлением по планированию программ, бюджету и счетам, однако четкое разграничение функций и полномочий между ними отсутствует. В соответствии с опубликованной в 1989 году административной инструкцией, касающейся поездок персонала, ответственность за ее осуществление была возложена на тогдашнего помощника Генерального секретаря по вопросам общего обслуживания 21/.

41. Таким образом, рекомендуется, чтобы Генеральный секретарь, действуя в рамках утвержденных Генеральной Ассамблеей целей в области отчетности и полномочий 22/, четко разграничил функции, полномочия и обязанности трех указанных подразделений в отношении всей деятельности Организации Объединенных Наций, связанных с организацией поездок, включая пути обеспечения эффективной внутренней координации действий между ними. Необходимо определить ведущее учреждение, несущее основную ответственность за организацию поездок. Исходя из текущей и установившейся практики, таким учреждением должно стать Управление конференционного и общего обслуживания, возглавляемое помощником Генерального секретаря. На это управление должна быть возложена функция координатора по всем вопросам, связанным с поездками, в рамках Организации в целом. Подобный механизм должен быть создан в рамках параметров, содержащихся в докладе Генерального секретаря о перестройке Секретариата Организации Объединенных Наций, в особенности с учетом того факта, что заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления несет ответственность за контроль

за осуществлением политики, а также эффективное оказание услуг государствам-членам и Секретариату 23/.

42. Генеральному секретарю следует также провести в Центральных учреждениях и во всех крупных местах службы обзор функций подразделений, ответственных за организацию поездок, в целях предоставления им возможностей для наблюдения за рынком пассажирских перевозок и его анализа в целях принятия мер реагирования и извлечения с пользой для Организации выгод из новых и открывающихся возможностей в области пассажирских перевозок, в том числе авиаперевозок 24/. В рамках Организации в целом необходимо обеспечить переориентацию функций подразделений, ответственных за организацию поездок, с выполнения ныне возложенных на них обязанностей по контролю за применением правил и положений, регламентирующих поездки, на их превращение в рыночно ориентированные управленческие структуры и придавать этим мерам особое значение. Ответственность за применение принятых в Организации правил и положений необходимо в значительно большей мере, нежели сейчас, возложить на руководителей программ, которые действовали бы при поддержке младших сотрудников по административным вопросам оперативных департаментов. Подобная переориентация функций и упор на непосредственную ответственность руководителей программ за осуществление правил и положений Организации Объединенных Наций в области организации поездок должны оказать содействие в реализации общих усилий по созданию новой управленческой культуры, построенной на отчетности и ответственности за эффективное и экономичное использование ресурсов бюджета по программам. За подразделениями, ответственными за организацию поездок, следует сохранить функции по контролю за соблюдением правил, включая проведение ревизий, а также оказание консультативной помощи по конкретным случаям, в связи с которыми возникают сомнения. Это позволило бы подразделениям, ответственным за организацию поездок, уделять больше времени решению вопросов, связанных с разработкой и осуществлением политики Организации Объединенных Наций в области организации поездок, по отношению к компаниям, занимающимся оказанием услуг в области пассажирских перевозок, т.е. к бюро путешествий и авиакомпаниям. Такая концепция и подход к управлению организацией поездок преобладают среди корпораций.

43. В рамках существующих механизмов, применяемых во всех структурах Организации, подразделения, ответственные за организацию поездок, проводят так называемую предварительную проверку всех документов, санкционирующих поездки (форма РТ8), до их передачи в бюро путешествий в целях принятия соответствующих мер. Проведение предварительной проверки означает определение сметной стоимости конкретной поездки, но прежде всего – поиск самого низкого тарифа пассажирских авиаперевозок, предлагаемого на регулярной основе по самому прямому маршруту. То же самое обязательство, т.е. обязательство вести поиск самых низких тарифов пассажирских авиаперевозок, юридически закреплено за бюро путешествий и включено в контракты, заключенные ими с Организацией Объединенных Наций.

44. Очевидно, что подразделения, ответственные за организацию поездок, а после них – бюро путешествий, выполняют параллельные, а в определенной мере и дублирующие друг друга функции. Исходя из своего собственного весьма большого опыта в области официальных поездок по линии Организации Объединенных Наций и проверив ряд конкретных случаев, инспектора не считают, что нынешняя процедура является эффективной и адекватной. Она не гарантирует надлежащего поиска или доступа к информации о самых низких тарифах пассажирских авиаперевозок со стороны непосредственно затронутых и заинтересованных лиц, т.е. со стороны лиц, совершающих поездки, и руководителей программ. В связи с таким разделением обязанностей ныне действующий механизм в определенной степени освобождает бюро путешествий от выполнения их юридически закрепленных обязанностей. Отсутствует практически применимая и эффективная процедура выявления случаев, при которых предлагаемые тарифы являются более высокими, нежели самые низкие имеющиеся тарифы, и компенсации Организации за понесенные

в этой связи потери. Кроме того, процедура проведения предварительных проверок тяжелым и постоянным бременем ложится на деятельность подразделений, ответственных за организацию поездок.

45. Инспектора полагают, что для того чтобы максимально эффективно использовать уже сейчас ограниченный бюджет поездок, необходимо возложить основную ответственность за поиск самых низких тарифов пассажирских авиаперевозок на наиболее заинтересованных лиц, т.е. на руководителей программ, которые должны действовать при поддержке своих помощников по административным вопросам.

46. Необходимо создать механизм осуществления и обзора политики в области организации поездок, нацеленный на извлечение выгод из возможностей, открывающихся на рынке пассажирских перевозок. Возложение на подразделения, ответственные за организацию поездок, исключительной ответственности за принятие решений об использовании возможностей рынка со всеми связанными с ними рисками не является рациональной управленческой практикой. Подразделениям, ответственным за организацию поездок, требуется поддержка и доверие со стороны высшего руководства Организации Объединенных Наций. Они также должны пользоваться благами, связанными с поддержкой и консультативной помощью всех, кто непосредственно занимается вопросами поездок по линии Организации, применительно к инициативам в области поездок как внутри самой Организации, так и в отношении компаний, занимающихся пассажирскими перевозками, которые зачастую требуют принятия Организацией Объединенных Наций соответствующих обязательств. Решение вопросов распределения крупных сумм, ассигнуемых по статье поездок, не может поручаться исключительно подразделениям, ответственным за организацию поездок, или агентам бюро путешествий, с которыми Организация заключила контракты. В Центральных учреждениях и других местах службы следует создать специальный механизм, поскольку рынок пассажирских перевозок характеризуется наличием отличительных местных особенностей и возможностей.

47. Одной из альтернатив, которая, по мнению инспекторов, является наиболее подходящей для Секретариата Организации Объединенных Наций и применяется в других областях, связанных со значительными расходами, является учреждение консультативного комитета по вопросам поездок. Эта идея не является совершенно новой, поскольку в начале 80-х годов существовал Специальный объединенный консультативный комитет по вопросам поездок. Он проводил свои заседания на разовой основе при возникновении необходимости в обсуждении конкретных вопросов, связанных с поездками. Преимущество этого механизма состояло в том, что он вносил вклад в улучшение как горизонтального, так и вертикального взаимодействия между всеми подразделениями Секретариата Организации Объединенных Наций, занимающимися организацией поездок.

48. Функции консультативного комитета по вопросам поездок должны включать в себя: обзор осуществления политики Организации Объединенных Наций в области организации поездок; оценку отношений с авиакомпаниями и контактов с бюро путешествий и наблюдение за ними; принятие решений в отношении новых инициатив и переговоров, касающихся механизмов взаимодействия с компаниями, предоставляющими услуги в области пассажирских перевозок; оценку возможностей, тенденций и событий на рынке пассажирских перевозок; рассмотрение возможных изменений правил и положений; обзор функционирования конкретных механизмов, связанных с организацией поездок, включая практику выплаты единовременных компенсационных сумм.

49. В состав консультативного комитета по вопросам поездок могли бы войти: помощник Генерального секретаря по конференционному и вспомогательному обслуживанию (в качестве Председателя), директор Отдела вспомогательного обслуживания, начальник Секции поездок (секретарь), а также представители Управления людских ресурсов, Управления по планированию

программ, бюджету и счетам, Канцелярии Юрисконсультанта, Управления служб внутреннего надзора и Союза персонала. По мере необходимости, комитет также мог бы приглашать для участия в своей работе представителей оперативных департаментов.

В. Транспарентные, всеобъемлющие и обновленные правила и процедуры организации поездок

50. Существование транспарентных, всеобъемлющих, подробных и простых для применения основных правил представляет собой один из важных механизмов управления для подразделений, ответственных за организацию поездок, руководителей программ, а также для совершающих поездки сотрудников Организации Объединенных Наций в целом. Эффективность того или иного комплекса правил способствует применению этих правил, поскольку он четко предусматривает, что разрешено, а что нет. Он также препятствует мошенничеству и злоупотреблениям средствами, выделяемыми на цели поездок. Организация Объединенных Наций, действующая на всех континентах, распоряжающаяся крупными суммами средств на цели поездок и финансирующая различные категории поездок и группы лиц, должна иметь на вооружении транспарентный, всеобъемлющий и современный комплекс правил и процедур, регламентирующих поездки.

51. Основная информация о правилах и процедурах Организации Объединенных Наций, регламентирующих поездки, в настоящее время поступает из трех отдельных источников. Во-первых, Правила о персонале касаются официальных поездок персонала в связи с назначениями и отпуском на родину, а также применяются для целей, связанных с выплатой субсидий на образование, поездками членов семей сотрудников, переводом на другую должность, увольнениями и служебными командировками (см. также пункт 22) 25/.

52. Положения правил о персонале, касающиеся поездок, разрабатывались весьма тщательно с целью избежать частого внесения в них изменений и поправок. Несмотря на это, Правила о персонале содержат ряд положений, которые уже устарели и, что еще более важно, не являются достаточно конкретными и подробными для того, чтобы дать ответы на возникающие ежедневно важные вопросы практического характера. Преимуществом Правил о персонале является то, что в них также содержатся важные постулаты политики Организации Объединенных Наций в области организации поездок, которые должны использоваться в качестве полезных руководящих принципов в случаях возникновения сомнений. Так, например, в правиле 107.7b указывается, что "сотрудник расходует средства столь же благоразумно, как это делал бы благоразумный человек, путешествующий по личным делам" 26/.

53. В 1989 году заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления издал административную инструкцию 27/, содержащую сводный текст правил, применяемых к поездкам персонала, в котором были отражены поправки, утвержденные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 41/214 от 21 декабря 1987 года. В 1991 году был выпущен бюллетень Генерального секретаря 28/, в который были включены правила, регламентирующие покрытие путевых расходов и выплату суточных членам органов и вспомогательных органов Организации Объединенных Наций 29/.

54. Эти три юридических документа были опубликованы в различные периоды; их сопоставительный анализ, в частности, свидетельствует о том, что в отношении ряда вопросов, включая вопрос о классах проезда, в них содержатся сходные, но не идентичные положения, что может создать почву для недоразумений или нежелательных различных толкований. В текстах этих документов также не содержится свод всех ранее опубликованных положений, касающихся поездок. Фактически в Организации Объединенных Наций сложилась любопытная ситуация, при которой ряд подробных положений, регламентирующих поездки и опубликованных многие годы

тому назад, включая административную инструкцию 1975 года о сокращении суточных в случаях предоставления бесплатного жилья 30/, хотя формально и находится в силе, но является почти недоступным, а поэтому и неизвестным большинству лиц, совершающих поездки по линии Организации Объединенных Наций.

55. Действующие и опубликованные своды правил Организации Объединенных Наций, регламентирующих поездки, не являются транспарентными и всеобъемлющими; они также не обеспечивают адекватного отражения происходящих в настоящее время событий в области пассажирских перевозок. Кроме того, они неудобны для пользования. Хотя, помимо Правил о персонале, были опубликованы два сводных комплекса положений, регламентирующих поездки, информация о поездках по-прежнему является фрагментарной и не дает ответа на ряд вопросов, которые могут законно возникнуть у лиц, совершающих поездки по линии Организации Объединенных Наций.

56. Инспектора столкнулись с ситуацией, при которой даже те лица, которые занимаются вопросами поездок в Организации Объединенных Наций, могут различным образом толковать одни и те же вопросы или не знать конкретных подробностей, касающихся положений и прав, касающихся поездок. Подобная ситуация приводит к возникновению недоразумений и отсутствию согласованности, что, в свою очередь, порождает различные толкования того, что разрешено делать лицу, совершающему поездку по линии Организации Объединенных Наций, а какие действия являются незаконными. Инспекторы также обнаружили, что некоторые организации системы Организации Объединенных Наций имеют детально разработанные своды положений, регламентирующих поездки, которые публикуются в простой для пользования форме.

57. Таким образом, рекомендуется, чтобы Секретариат Организации Объединенных Наций разработал справочник по вопросам поездок и опубликовал его в виде брошюры с вкладными листами, которая, по мере необходимости, будет периодически рассматриваться и обновляться. Справочник по вопросам поездок должен быть опубликован под руководством заместителя Генерального секретаря по вопросам администрации и управления и предоставлен для справочных целей подразделениям, отвечающим за организацию поездок, а также всем оперативным и обслуживающим департаментам во всех местах службы Организации. Должен также быть обеспечен доступ к справочнику через компьютерную сеть для всех пользователей ЭВМ.

58. Форма, содержание и структура справочника по вопросам поездок должны быть нацелены на выполнение задач, связанных с обеспечением транспарентности, всеобъемлющего характера и отражением текущей ситуации; он должен быть достаточно подробным для того, чтобы регламентировать практические вопросы, касающиеся причитающихся в связи с поездками выплат. Публикация такого справочника, который должен в рамках одного издания охватить правила, регламентирующие поездки персонала и членов органов и вспомогательных органов, позволит устранить или по крайней мере ограничить необходимость издания обновленных вариантов бюллетеней Генерального секретаря или административных инструкций заместителей Генерального секретаря, касающихся вопросов поездок, которые распространяются среди всех сотрудников Организации Объединенных Наций. В прошлом подобные новые публикации издавались слишком часто, иногда даже каждый год.

59. В различных частях данного доклада содержится ряд поправок и модификаций, которые предлагается внести в ныне действующие механизмы организации поездок. Если они будут приняты Генеральной Ассамблеей, то впоследствии их можно было бы включить в предлагаемый справочник по вопросам поездок.

С. Контроль за поездками с помощью механизма надзора и составления бюджета по программам

60. Целью настоящего раздела является обсуждение различных форм и уровней внутреннего контроля за поездками в Секретариате Организации Объединенных Наций, а также установление того, являются ли нынешние контрольные механизмы адекватными или же требуют определенных модификаций.

61. Составление бюджета по программам, контроль за исполнением бюджета и надзор представляют собой институционализированные стержневые механизмы контроля, которые в равной мере применяются и к поездкам. Можно также провести различие между официальным и целевым контролем (т.е. оценкой того, принесла ли поездка ожидаемые результаты). Еще одна проблема состоит в обеспечении достаточного контроля в масштабах всей Организации – в Центральных учреждениях и других местах службы. Представляется, что официальный контроль, и в особенности контроль после завершения поездок, в частности, в таких формах, как отчеты о поездках, не является полезным и эффективным. Для того чтобы отчеты о поездках стали конструктивным средством контроля для центральной администрации, необходимо выделить группу сотрудников для проведения их анализа и сопоставления, с тем чтобы в долгосрочной перспективе иметь возможность сделать осмысленные выводы.

62. По мнению инспекторов, как целевой, так и официальный контроль за поездками сотрудников должен осуществляться руководителями программ. Они также должны отчитываться за соблюдение правил и положений, относящихся к поездкам. Такой механизм представляет собой отход от ныне применяемой практики, при которой соблюдение действующих в Организации Объединенных Наций правил и положений в целом и правил, регламентирующих поездки, в частности возлагается на соответствующие подразделения Департамента по вопросам администрации и управления и местные административные подразделения в различных местах службы. В рамках механизма, который предлагают создать инспектора, центральная администрация по-прежнему будет иметь полномочия по контролю за соблюдением правил и проведению выборочных проверок их выполнения, однако основная и непосредственная ответственность должна быть возложена на руководителей программ. Такое изменение должно обеспечить более непосредственное вовлечение руководителей программ в процесс составления бюджета по программам.

63. Основным звеном механизма официального и целевого контроля за поездками должны стать руководители программ; такая мера станет практическим шагом на пути создания новой управленческой культуры. основополагающее значение имеет вопрос о повышении стимулов к тому, чтобы руководители программ руководствовались не бюджетными соображениями, как это происходит в настоящее время в большинстве случаев, а соображениями эффективности и максимальной результативности работы. Подобный подход повсеместно применяется в деловом мире, где его, в частности, придерживаются крупные корпорации, управленческая практика которых известна своей эффективностью.

64. Расширение функций и повышение уровня отчетности руководителей программ, целевой и официальный контроль за поездками и соблюдение соответствующих правил должны сопровождаться и надлежащим образом уравновешиваться расширением полномочий и прав. Эти требования, которые уже излагались в предыдущем докладе ОИГ 31/, были признаны в качестве имеющих ключевое значение как Секретариатом, так и Генеральной Ассамблеей 32/. На данном этапе вопрос заключается в том, каким образом перевести эти утвержденные принципы, породившие далеко идущие ожидания, в плоскость практической реализации и преодолеть определенные колебания и нерешительность, а также пойти на те неизбежные риски, с которыми могут быть связаны эти преобразования. Эти практические шаги означают, что прежде всего необходимо

уточнить соответствующие права и полномочия в отношении поездок и делегировать их руководителям программ, в результате чего они будут нести ответственность за свои действия.

65. В связи с тем, что процесс составления бюджета по программам является длительным, руководителям программ предлагается вести достаточно подробное планирование на уровне элементов программ и на период до трех лет применительно к конкретным потребностям в поездках и сметам связанных с ними расходов на весь двухгодичный период. Такие сметы будут являться результатом максимально точных прогнозов на момент вынесения бюджетных предложений. По причине изменений ситуации, которые зачастую носят стремительный характер, а также новых и непредвиденных обстоятельств в ходе периода исполнения бюджета эти конкретные просьбы о санкционировании поездок, несмотря на то, что они официально санкционированы Генеральной Ассамблеей, уже могут не рассматриваться руководителями программ как наиболее эффективное средство достижения запланированных результатов. Руководители программ могут прийти к выводу о том, что наиболее эффективных результатов позволит добиться расходование имеющихся бюджетных ресурсов на другие цели, включая сокращение или увеличение расходов по статье поездок или же по другим смежным статьям, помимо поездок. Теоретически в рамках действующей системы бюджета по программам подобная передача ресурсов является возможной, однако соответствующая процедура является громоздкой и недостаточно гибкой. Система должна предусматривать определенную степень гибкости при составлении бюджета по программам с возложением на руководителей программ ответственности за наиболее экономичное распределение дефицитных ресурсов на всем этапе исполнения бюджета по программам.

66. Конкретно говоря, инспектора хотели бы рекомендовать ввести принцип взаимозаменяемости некоторых статей расходов в рамках регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, которые имеют аналогичные или сходные черты, но в силу своего характера предусматривают ассигнования, объем которых не характеризуется максимальной точностью. Ассигнования, выделяемые по статьям поездок, временного персонала, консультантов и экспертов и связи (см. приложение I, таблицу 3), на которые в их совокупности приходится 5–7 процентов бюджета, следует рассматривать в качестве группы взаимосвязанных ассигнований, применительно к которой руководители программ должны иметь разумную степень гибкости в целях их максимально эффективного использования на этапе исполнения бюджета по программам.

67. Авторы доклада предлагают ввести принцип взаимозаменяемости расходов по статьям поездок и смежным статьям на экспериментальной основе и провести его тщательный обзор в конце периода, на который составляется бюджет по программам, силами соответствующих подразделений Секретариата, включая Управление служб внутреннего надзора. Гибкий подход, применяемый руководителями программ в отношении расходов по статье поездок и смежным статьям, необходимо увязывать с их четкой и полной отчетностью в отношении соблюдения правил и положений, а также с их основной аргументацией и обоснованиями в плане использования ресурсов.

68. Разумеется, для того чтобы принцип взаимозаменяемости ассигнований по статье поездок и смежным статьям осуществлялся и использовался надлежащим образом и не приводил к ослаблению процессов программирования и составления бюджета, необходим ряд гарантий и контрольных мер. Предлагаемый принцип взаимозаменяемости сам по себе не противоречит цели, заключающейся в обеспечении максимальной стабильности и точности бюджета по программам. Напротив, при условии его надлежащего применения он будет способствовать достижению этих целей, а также финансовому и бюджетному контролю в ходе исполнения бюджетов по программам.

69. Известно, что в рамках ныне действующих процессов, связанных с бюджетом по программам, не обеспечивается достаточное стимулирование руководителей программ к повышению эффективности (достижению больших результатов при меньших затратах) и сокращению расходов. Какие-либо существенные стимулы или премии за экономию средств при реализации запланированных мероприятий отсутствуют. Таким образом, само собой разумеется, что в большинстве случаев руководители программ руководствуются соображениями бюджетного характера. Это означает, что их естественное желание добиваться роста, расширения и повышения роли и значимости своих программ побуждает их к полному задействованию всех ресурсов, выделяемых в течение бюджетного периода. Наличие неизрасходованных остатков и экономия средств почти неизбежно приводят к сокращению ассигнований в рамках следующего бюджета. Подход, применяемый в настоящее время, следует изменить в рамках общих усилий в целях создания новой управленческой культуры на основе отчетности, ответственности, эффективности и экономии.

70. Готовых решений в данной связи нет, однако можно предложить ряд практических мер, в том числе и мер экспериментального характера. Помимо обсуждавшегося выше принципа взаимозаменяемости расходов по статье поездок и смежным статьям, создание стимулов и поощрение руководителей программ к эффективности и сокращению расходов в области поездок могут быть достигнуты путем внедрения такого механизма, при котором за их подразделениями сохранялась бы определенная доля (например, 10–20 процентов) сэкономленных средств, тогда как оставшаяся сумма возвращалась бы в центральный бюджет в виде сэкономленных средств. К числу других возможных стимулов для руководителей программ и сотрудников в целом относятся премии, награды, учет мер в целях экономии инициатив по повышению эффективности, исходящих от каждого сотрудника, при его служебной аттестации, включая даже, в зависимости от обстоятельств, ускоренное продвижение по службе.

71. На данном этапе инспектора хотели бы подчеркнуть, что меры по расширению полномочий и повышению бюджетной гибкости руководителей программ в области поездок должны сочетаться с усилением и обеспечением адекватности надзора в целях предотвращения попыток злоупотребления ими. Надзор за всеми поездками в Центральных учреждениях и других местах службы Организации должен быть компонентом регулярных мероприятий Управления служб внутреннего надзора, которому следует действовать через такие подразделения своей структуры, как Отдел ревизий и управленческих консультаций, Центральная аналитическая секция, Центральная секция контроля и инспекций и Секция по расследованию. Выборочные проверки применения и соблюдения правил и положений конкретными подразделениями Секретариата позволят выявить случаи нарушений этих правил и изыскать пути решения возникающих в связи с этим проблем. Можно также приветствовать меры по укреплению потенциала самоконтроля различных программ и подразделений Секретариата, которые в настоящее время реализуются УСВН. Здесь авторы доклада вновь хотели бы подчеркнуть (см. пункты 57–58) необходимость разработки четкого, точного и всеобъемлющего свода правил и процедур, регламентирующих политику Организации Объединенных Наций в области организации поездок.

72. Предлагаемые изменения никоим образом не должны способствовать ослаблению деятельности по наблюдению и контролю за расходованием ресурсов, выделяемых на цели поездок, которая ведется Контролером и подведомственным ему Управлением по планированию программ, бюджету и счетам. Напротив, такие изменения должны позволить обеспечить более четкий и систематический контроль на всем протяжении бюджетного цикла. После внедрения комплексной системы управленческой информации (ИМИС) Канцелярия Контролера сможет сообщать высшему руководству оперативных департаментов о случаях перерасхода средств и крупных неизрасходованных остатках при осуществлении предусмотренных программой мероприятий в области поездок. Обеспечение бесперебойной и систематической реализации этих мероприятий и планов в области поездок (составляемых на ежеквартальной основе) должно по-прежнему возлагаться не только на оперативные департаменты, но и на службы, занимающиеся финансовыми и бюджетными вопросами. Целью предлагаемых изменений являются повышение конструктивности процессов, связанных с программами и бюджетом, и их более четкое приспособление к текущим потребностям эффективного управления и обеспечения адекватного контроля, что, в свою очередь, позволит укрепить, а не ослабить эти процессы.

73. В целом инспектора хотели бы подчеркнуть, что при условии полного задействования процессов подготовки, утверждения и исполнения бюджетов по программам Организации Объединенных Наций они обеспечат достаточный уровень контроля для центральной администрации в рамках Организации в целом. Рекомендации и предложения, содержащиеся в предшествующих пунктах, – в том случае, если Генеральная Ассамблея сочтет их приемлемыми, – должны быть отражены в Финансовых положениях и правилах Организации Объединенных Наций (которые в настоящее время пересматриваются) 33/, а также в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль исполнения и методы оценки 34/.

D. Сокращение накладных путевых расходов за счет применения модифицированных процедур и новой технологии

74. В организациях, к которым обратились инспектора, как внутри системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами, в государствах-членах, в деловом мире и в сфере туризма ведется постоянный поиск более эффективных путей управления поездками за счет сокращения путевых расходов посредством автоматизации и применения упрощенных новых процедур. Хотя Организация Объединенных Наций вряд ли играет ведущую роль в осуществлении этих усилий, она должна внимательно следить за ними, перенимать опыт других и энергично претворять в жизнь полезные и проверенные решения. Именно по этой причине инспектора, в частности, подчеркивают необходимость изменения функций групп по организации поездок в Секретариате Организации Объединенных Наций, с тем чтобы дать им больше времени и наделить их большей ответственностью в деле возможного внедрения экономически выгодных новшеств.

1. Модификация и внедрение новых проездных документов и процедур

75. Обычной практикой в административных учреждениях ряда государств-членов и, в частности, в деловом мире является использование кредитных карточек для оплаты всех основных видов путевых расходов: транспортных расходов, проживания в гостиницах, питания, побочных расходов. Во многих крупных корпорациях, опрошенных инспекторами, сотрудник, отправляющийся в поездку, вообще не получает никакого аванса; все расходы оплачиваются личными или корпоративными кредитными карточками; затем предъявляются требования о возмещении расходов и эти расходы возмещаются.

76. Такая процедура пока не применяется в Секретариате Организации Объединенных Наций. Однако в течение нескольких лет Организация активно рассматривает вопрос о введении такой практики. Были начаты переговоры об использовании сотрудниками Организации Объединенных Наций, направляющимися в поездки, кредитных карточек компании "Американ экспресс", однако эти переговоры не дали окончательного результата. Со стороны Организации был поднят ряд вопросов правового характера, касающихся отказа Организации Объединенных Наций от ответственности, и эти вопросы остаются пока не решенными.

77. Использование кредитных карточек сотрудниками Организации Объединенных Наций для целей поездок имеет значительные преимущества. Это позволило бы оплачивать большую часть расходов совершающего поездку сотрудника кредитными карточками и дало бы возможность пользоваться скидками (обычно в размере около 1 процента) на услуги и товары, приобретенные на кредитные карточки. Наличие так называемого грационного периода и циклов выставления счета и оплаты для данного типа операций позволило бы Организации Объединенных Наций не расходовать финансовые средства в течение 60 или более дней (даже до 90 дней) с даты фактической покупки. Этот фактор имеет огромное значение для Организации Объединенных Наций, которая, как известно, испытывает постоянные проблемы с движением наличности.

78. Сотрудник Организации Объединенных Наций, совершающий поездку, мог бы получать авансы не только в виде дорожных чеков без удержания комиссионных, как в настоящее время, но и в виде наличности, которую он снимал бы по мере необходимости в банковских автоматах (АТМ) в различных точках по пути следования. Сеть банковских автоматов "Мастер кард/Сиррус" является электронной банковской системой, объединяющей свыше 125 000 банковских автоматов, расположенных в более чем 10 000 городов на всех континентах. Банковские автоматы имеются почти во всех местах, в которые направляется большинство сотрудников Организации Объединенных Наций. Они имеются в аэропортах, в местах расположения международных организаций, деловых районах, гостиницах, торговых центрах и учебных заведениях, и большинство из них работает круглосуточно 35/. Справочники АТМ, которые обновляются каждые шесть месяцев и могут быть бесплатно получены в банках, расположенных в зданиях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, должны быть широко доступны для всех заинтересованных сотрудников, направляющихся в поездки.

79. Использование кредитных карточек и банковских автоматов позволило бы административным органам Организации Объединенных Наций получать систематические и подробные данные о всех путевых расходах, понесенных Организацией, и, несомненно, явилось бы средством укрепления контроля и надзора за расходованием средств, выделенных на цели поездок, и борьбы со случаями мошенничества и неэффективного управления ресурсами.

80. Потребовалось бы также изменить бланки используемых в настоящее время разрешений на поездку и требований о возмещении путевых расходов с целью учета предлагаемых изменений, в случае их утверждения Генеральной Ассамблеей, в отношении возмещения некоторых видов

путевых расходов, помимо транспортных, например путевых расходов при прибытии и отбытии и бесплатных услуг, предлагаемых сотрудникам, находящимся в поездке, и используемых ими.

2. Компьютеризированная обработка проездных документов

81. Общеизвестно, что хорошая организация и экономическая эффективность поездок должны основываться на достоверной и всеобъемлющей информации. Как указывалось выше, несмотря на определенные сдвиги, достигнутые за последние несколько лет, Организация Объединенных Наций по-прежнему нуждается в надежной и последовательной информации, а также в статистических данных по всей Организации для наблюдения и контроля за поездками и повышения эффективности процедур организации поездок. Большие надежды на улучшение нынешнего положения связываются с внедрением комплексной системы управленческой информации (ИМИС), вторая очередь которой будет действовать с января 1996 года и охватывать все связанные с персоналом операции в Центральных учреждениях, включая поездки 36/.

82. Применение компьютеров позволило бы заметно сократить расходы, упростить и существенным образом ускорить обработку разрешений на поездку и требований о возмещении путевых расходов. В настоящее время разрешения на поездку заполняются от руки сотрудниками, направляющимися в поездки, и младшими административными сотрудниками; затем они поступают руководителям программ на утверждение; затем в финансовые службы для дальнейшего утверждения; затем в группы по организации поездок для предварительной проверки; и, наконец, они передаются транспортному агенту для выписки билета и выдачи аванса в счет суточных. Все эти операции занимают много времени. Положение с обработкой требований о возмещении путевых расходов весьма плачевно. Задержки с удовлетворением требований о возмещении путевых расходов составляют в некоторых местах службы до шести месяцев. ИМИС должна теперь обеспечить возможность компьютеризированной обработки проездных документов в Центральных учреждениях. Распространение ИМИС на другие места службы, предусмотренное на 1997 год, следовательно, позволило бы применять эту процедуру во всех отделениях Организации Объединенных Наций.

83. Компьютеризированная обработка проездных документов активно внедряется во всех организациях системы Организации Объединенных Наций. В некоторых организациях эта система уже находится на различных стадиях практического применения. В процессе внедрения этого новшества приходится решать целый ряд практических вопросов. Одним из них является вопрос о том, какие виды досье в документальной форме следует сохранить и направить в архив.

3. Практика единовременных выплат

84. В последние годы велось много споров по поводу так называемой практики единовременных выплат. 19 марта 1990 года Организация Объединенных Наций ввела в порядке эксперимента на временной основе альтернативный вариант оплаты поездок сотрудников воздушным транспортом, когда они осуществляют свое право на поездку в отпуск на родину, в связи с субсидией на образование или для посещения семьи 37/. Эта практика была впервые введена в Центральных учреждениях, а в июле 1992 года распространена на другие места службы 38/.

85. Идея внедрения этой новой практики заключалась в следующем: оформление регулярных поездок в отпуск на родину и связанных с этим проездных льгот для сотрудников и их иждивенцев требует значительного объема административной работы и достаточно больших затрат. Необходимо обеспечить оплату проезда воздушным транспортом до места проведения отпуска по наименьшим тарифам и отправку 50 кг несопровождаемого груза, оплатить расходы при прибытии и отбытии, а также предусмотреть остановки для отдыха во время поездок воздушным

транспортом, продолжительность которых превышает 10 часов. Кроме того, необходимо получить визы стран по маршруту следования сотрудников и их иждивенцев.

86. Практика единовременных выплат введена только после проведения широких консультаций и положительных откликов, в частности со стороны междепартаментской рабочей группы и Отдела внутренней ревизии. Единовременные выплаты в связи с поездкой в отпуск на родину и другими соответствующими поездками встретили также поддержку среди членов ККАВ 39/. Система единовременных выплат в отношении этих видов поездок действует теперь в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций.

87. Инспектора изучили нынешнюю практику в отношении единовременных выплат при поездке в отпуск на родину и других соответствующих поездках; они обсудили этот вопрос с Комиссией ревизоров, а также с заинтересованными должностными лицами ряда организаций системы Организации Объединенных Наций. В большинстве мест службы Организации Объединенных Наций применение этого альтернативного варианта дало совершенно очевидную экономию административных расходов (хотя и во многих случаях с трудом поддающуюся количественной оценке); экономия наличных средств Организации за период с момента введения системы в 1990 году по ноябрь 1994 года оценивается как минимум в 5,6 млн. долл. США 40/.

88. По мнению инспекторов, вопрос о том, выгодны ли Организации единовременные выплаты в связи с поездками в отпуск на родину и другими соответствующими поездками, не стоит. Данные, собранные по всей Организации за достаточно длительный период времени, весьма убедительно доказывают, что эта процедура выгода Организации Объединенных Наций с точки зрения экономии труда административных работников и экономии затрат. Следовательно, практику единовременных выплат следует сохранить. Нерешенным в достаточной мере остается пока вопрос о логическом обосновании и методологии установления надлежащего уровня материального стимула для персонала. С момента введения этой практики размер единовременной выплаты сотрудникам, установлен в рамках всей Организации на уровне 75 процентов от стоимости полного билета экономического класса без ограничений.

89. Утверждалось, что порядок выплаты 75 процентов, с одной стороны, будет по-прежнему обеспечивать значительную экономию для Организации (в результате упразднения выплаты суточных, станционных расходов, отправки несопровождаемого багажа), а, с другой стороны, позволит сотрудникам покупать свои авиабилеты по более низкой цене. Семидесятипятипроцентный показатель был введен повсеместно, в известной мере произвольно и фактически без проведения конкретных вспомогательных расчетов. Система, которая была приемлемой на экспериментальной стадии применения практики единовременных выплат, более не является убедительной в качестве составного элемента процедуры, которая может стать стандартной и постоянной в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Установление уровня стимулирования по-прежнему является слабым местом нынешней процедуры единовременных выплат.

90. Доклад Группы по проведению обзора, носящий в целом всеобъемлющий характер, не предлагает удовлетворительного решения этой проблемы. В пункте 9 своей резолюции 49/216 от 23 декабря 1994 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря внимательно следить за этим вопросом, в том числе провести анализ уровня материального стимула, предлагаемого персоналу при нынешнем порядке выплаты 75 процентов, и внести все необходимые коррективы, с тем чтобы исключить возможность злоупотреблений при использовании этой системы. В дополнение к этому инспектора хотели бы выступить с предложением о том, что Комиссию по международной гражданской службе – в рамках полномочий, вытекающих из ее статута, – можно было бы наделить обязанностью устанавливать приемлемый процентный уровень материального стимула, применяемого в различных местах службы.

91. Инспектора изучили также высказанные возражения и пришли к выводу о том, что основные оговорки в отношении использования практики единовременных выплат часто носят концептуальный характер: уместно ли сотрудникам Организации Объединенных Наций получать и на законных основаниях удерживать сэкономленные средства при осуществлении своего права на поездки в соответствии с Правилами о персонале. Рассматривая практику единовременных выплат под таким концептуальным углом зрения, можно указать на ее позитивную сторону, поскольку она поощряет всеобщую и желательную тенденцию к экономии средств (обеспечивая достижение тех же самых целей при меньших затратах). Если же средства, забронированные на оплату поездок в отпуск на родину и других соответствующих поездок, были все-таки выплачены и перешли в руки коммерческих компаний, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, можно утверждать, что все равно лучше, чтобы наши собственные сотрудники (которые, по словам нынешнего и предыдущего генеральных секретарей, являются самым ценным активом Организации) получили выгоду от этих средств. Следует также указать, что практика единовременных выплат не является абсолютно новым явлением в системе организации поездок в рамках Организации Объединенных Наций, поскольку суточные и расходы при прибытии и отбытии являются по сути единовременными суммами, выплачиваемыми на покрытие определенных видов путевых расходов. В случае сохранения практики единовременных выплат было бы, пожалуй, желательно внести поправку в соответствующие положения Правил о персонале (правило 107.9) и в пункт 5 Административной инструкции от 1989 года о поездках сотрудников, а именно поправку о том, что Организация Объединенных Наций оплачивает только фактически понесенные путевые расходы.

92. Нас могут спросить: "Может практика единовременных выплат иметь более широкое применение в рамках Организации Объединенных Наций?" С определенной долей осторожности мы даем положительный ответ; мы видим как преимущества, так и недостатки системы единовременных выплат. Применение системы единовременных выплат (дающей как выгоду Организации в виде экономии затрат и труда административных работников, так и материальные стимулы сотрудникам) может быть расширено в разумных пределах. Возможными видами применения единовременных выплат, которые стоит изучить, стала бы оплата услуг консультантов и расходов по перевозке личного имущества при назначении и при прекращении службы. Такая возможность уже предусмотрена Правилами о персонале серии 300 (регулирующими назначения на службу на ограниченный срок) 41/. Правило 307.3с гласит, что Генеральный секретарь может устанавливать процедуру выплаты паушальной суммы в связи с поездкой при назначении и при прекращении службы. Мы хотели бы предложить Секретариату изучить эти идеи и представить государствам-членам соответствующую информацию.

Е. Взаимоотношения с поставщиками транспортных услуг

93. Взаимоотношения с транспортными агентствами и авиакомпаниями имеют исключительно важное значение для обеспечения эффективного и экономически выгодного транспортного обслуживания. Поставщики транспортных услуг для Организации Объединенных Наций являются профессионалами, действующими на рынке, отличающемся жесткой конкуренцией. Именно поэтому руководители транспортных подразделений и административные органы Организации Объединенных Наций должны в целом стремиться и иметь возможность уделять достаточное внимание тщательному контролю за этими взаимоотношениями.

1. Договорные отношения с транспортными агентствами

94. В системе Организации Объединенных Наций имеется два основных типа контрактов с транспортными агентствами: контракт на предоставление услуг "на месте" и контракт на предоставление "полного комплекса услуг". Не вдаваясь в детали, можно сказать, что контракт на предоставление услуг на месте предусматривает такое положение, когда транспортное агентство

предоставляет свою лицензию, а Организация – персонал. Транспортное агентство открывает свое отделение в здании Организации и возмещает Организации расходы по персоналу, занятому организацией поездок; эти работники продолжают оставаться сотрудниками Организации. Контракт на предоставление полного комплекса услуг предусматривает, что транспортное агентство предоставляет услуги, оговоренные в контракте, и сохраняет все комиссионные, полученные от непосредственных поставщиков услуг, т.е. авиакомпаний, гостиниц, компаний по прокату автомашин. В прошлом широко обсуждался вопрос о том, какой тип взаимоотношений с транспортным агентством наиболее выгоден Организации Объединенных Наций. В двух из своих предыдущих докладов по вопросам поездок в Организации Объединенных Наций, изданных в 1982 и 1985 годах, ОИГ рекомендовала либо заключать контракт на предоставление услуг на месте, либо создать транспортное агентство, принадлежащее Организации Объединенных Наций 42/. Ни одна из этих концепций, по мнению Секретариата, не отвечала в полной мере интересам Организации, которая постоянно делала выбор в пользу заключения с транспортными агентствами контракта на предоставление полного комплекса услуг 43/.

95. Согласно утвердившейся практике, в Центральных учреждениях и в других местах службы контракты на транспортные услуги предоставляются на основе конкурсных торгов. В Центральных учреждениях (включая Программу развития Организации Объединенных Наций, Детский фонд Организации Объединенных Наций и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения) за период с 1982 года конкурсные торги проводились три раза. В феврале 1993 года Организация наняла известного консультанта по транспортным вопросам для подготовки проекта "Конфиденциального объявления о принятии предложений на выполнение услуг по управлению поездками и/или коммерческой системы оплаты поездок для Организации Объединенных Наций". В "Объявлении о принятии предложений" потенциальным участникам торгов предлагалось, в частности, указать стандарты качества работы и представить информацию о бюджете транспортного агентства и другие данные, которые позволили бы оценить хозяйственную деятельность и финансовое положение транспортного агентства. По итогам последних конкурсных торгов контракт на предоставление полного комплекса услуг транспортного агентства в Нью-Йорке был предоставлен компании "Американ экспресс трэвл-рилейтед сервисиз компани, инк." сроком на три года начиная с 1 сентября 1993 года. Организация Объединенных Наций сохранила за собой право продлить действие контракта после его истечения на дополнительный двухгодичный период. Секретариат Организации Объединенных Наций договорился также в интересах Организации о возмещении расходов за служебные помещения, используемые компанией "Американ экспресс". Транспортное агентство возмещает также Организации Объединенных Наций расходы за предоставленные ему услуги (например, за электричество, отопление, кондиционирование воздуха, уборку помещений).

96. Международная организация гражданской авиации (ИКАО) при заключении контракта с транспортным агентством сделала выбор в пользу предоставления услуг на месте и разделения доходов. 21 декабря 1990 года ИКАО подписала контракт с фирмой "Марлин трэвл", являющейся дочерней компанией "Томас Кук груп, лимитед", в соответствии с которым доля Организации в доходах была установлена на уровне 7 процентов от всех заказов, сделанных непосредственно через отделения компании "Томас Кук" в Канаде. После того, как рынок деловых поездок компании "Томас Кук груп, лимитед" был приобретен компанией "Американ экспресс, Кэнада, инк.", сторонами этого контракта являются теперь ИКАО и компания "Американ экспресс".

97. Помимо контракта с компанией "Американ экспресс" в Центральных учреждениях, почти во всех местах службы Организации Объединенных Наций заключены аналогичные контракты с транспортными агентствами. Начиная с 1 января 1995 года, после того, как компания "Американ экспресс" приобрела компанию "Томас Кук, Суитзерленд, инк.", это агентство имеет теперь

договорное обязательство о предоставлении транспортных услуг Отделению Организации Объединенных Наций в Женеве. Совсем недавно, в 1995 году, контракт с транспортным агентством был заключен Экономической комиссией для Африки в Аддис-Абебе.

98. Практика предоставления контрактов конкретным транспортным агентствам на определенный период времени после проведения конкурсных торгов и детального согласования таких контрактов, по-видимому, наилучшим образом отвечает защите интересов Организации. Хотя авторы настоящего доклада были заверены в том, что по поводу содержания контрактов на предоставление транспортных услуг между периферийными местами службы и Центральными учреждениями проводятся консультации и соответствующими комитетами по контрактам регулярно проводятся тщательные проверки, инспектора считают, что можно предложить меры по дальнейшему улучшению положения. Центральные административные органы и транспортные службы в Центральных учреждениях, обладающие наибольшим опытом работы с различными транспортными организациями, могли бы подготовить типовой контракт с транспортным агентством. В таком типовом контракте перечислялись бы все основные обязательства, которые должно выполнять транспортное агентство, и выгоды, которые должна получить Организация. Такой контракт мог бы служить в различных местах службы основой для проведения переговоров с местными транспортными агентствами, в ходе которых в него могли бы вноситься поправки и изменения с учетом конкретных условий и местных потребностей.

99. Было бы также желательно провести сравнительный анализ и оценку всех имеющихся контрактов, заключенных с транспортными агентствами в различных местах службы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы установить, получает ли Организация все выгоды, которые имеются на местном рынке и/или разрешены законом. Такой анализ позволил бы определить, имеются ли в контрактах существенные расхождения; если да, то анализ позволил бы установить причины и предложить возможные меры по исправлению положения.

100. В соответствии с контрактом между Организацией Объединенных Наций и компанией "Американ экспресс" последняя юридически обязана предоставлять все транспортные услуги по наименьшей стоимости, совместимой с запрошенным классом проезда и маршрутом. В случае, если транспортное агентство не предложило наименьшего тарифа за проезд утвержденным маршрутом, она должна возместить разницу между ценой, уплаченной Организацией Объединенных Наций, и ценой по наименее дорогостоящему из имевшихся тарифов. Это положение особенно актуально в связи с проведением предварительной проверки и поиском наименее дорогостоящих из имеющихся тарифов, что в настоящее время выполняется группами по организации поездок и связано с дублированием усилий.

101. Одной из основных функций групп по организации поездок является контроль и проверка предоставления услуг в соответствии с заключенным контрактом и их качества. В Центральных учреждениях и в других местах службы необходимо выработать регулярную процедуру для количественной оценки степени удовлетворенности сотрудников, совершающих поездки, качеством услуг транспортного агентства, работающего на Организацию Объединенных Наций; желательно, чтобы такая процедура разрабатывалась и применялась самими группами по организации поездок.

2. Взаимоотношения с авиакомпаниями

102. Установление договорных отношений с транспортными агентствами не должно препятствовать вступлению Организации Объединенных Наций в прямые отношения с поставщиками транспортных услуг, в частности с авиакомпаниями. Контрактом 1993 года между Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций и компанией "Американ экспресс" предусматривается, что Организация имеет право в любое время заключить любые дополнительные или отдельные

соглашения с другими транспортными агентствами, авиакомпаниями или поставщиками услуг в отношении некоторых или всех видов услуг, охваченных действием контракта. Организация Объединенных Наций сохранила также за собой право договариваться о тарифах и расценках без уплаты комиссионных для групповых поездок и встреч.

103. В ряде резолюций Генеральной Ассамблеи Секретариату предлагается провести переговоры с авиакомпаниями в целях получения более благоприятного режима для поездок своих сотрудников 44/. В ответ на эти просьбы Секретариат Организации Объединенных Наций провел успешные переговоры о предоставлении скидок наличными за большой объем операций приблизительно с 23 авиакомпаниями, у которых Организация приобретает значительный объем транспортных услуг. Кроме того, были завершены также переговоры с авиакомпаниями о групповых поездках в миссии и на конференции.

104. По мнению инспекторов, непосредственные контакты и переговоры с авиакомпаниями являются текущими, постоянными и весьма важными задачами групп по организации поездок Организации Объединенных Наций. В частности, они хотели бы выступить с новой инициативой в отношении основных авиакомпаний (особенно авиакомпаний тех стран, где находятся места службы Организации Объединенных Наций) с целью добиться от них предоставления более благоприятного режима для сотрудников Организации Объединенных Наций, сопоставимого с режимом, действующим в отношении государственных чиновников и других групп привилегированных пассажиров, например священнослужителей и моряков. В ходе таких переговоров Организации Объединенных Наций следует попытаться добиться заверения со стороны авиакомпаний о том, что ее сотрудники, которые летят экономическим классом, будут иметь первоочередное право на перевод в бизнес-класс при наличии там свободных мест. Расширение возможностей для перевода в бизнес-класс стало весьма важным элементом системы организации поездок в Организации Объединенных Наций ввиду того, что в течение последних нескольких лет качество обслуживания и условия проезда экономическим классом постоянно ухудшались. ККАБВ уже обращал внимание на этот факт четыре года назад 45/.

105. В этой связи инспектора предлагают подумать над идеей о том, чтобы авиакомпании признавали и рассматривали Организацию Объединенных Наций как коллективного члена программ для пассажиров, совершающих частые поездки. Другим вопросом для обсуждения на переговорах является отказ авиакомпаний от взимания штрафов за билеты с ограничениями. Предметом переговоров между Организацией Объединенных Наций и авиакомпаниями могла бы также стать оплата сверхнормативного багажа 46/. Цель заключается в получении скидок с опубликованных тарифов на тех же основаниях, на которых предоставляются скидки с тарифов на авиабилеты для обычных пассажиров, т.е. большое количество поездок и большая доля рынка на конкретных маршрутах.

106. Несколько лет назад большие надежды на экономию путевых расходов связывались с так называемым статусом привилегированного перевозчика, который получили некоторые авиакомпании после того, как они провели переговоры с Организацией Объединенных Наций и дали свое согласие предоставлять Организации Объединенных Наций скидки (обычно в размере 10 процентов) с цены приобретенных билетов. С течением времени списки привилегированных авиакомпаний стали весьма длинными (26 авиакомпаний в Центральных учреждениях; 38 авиакомпаний в Женеве), и постепенно эта концепция утратила свою коммерческую привлекательность для обоих партнеров. Инспектора считают, что концепцию привилегированных перевозчиков следует рассмотреть в свете нынешних условий и ценовой политики, проводимой в сфере авиационных перевозок.

Г. Электросвязь и телеконференцсвязь в качестве альтернативы некоторым видам поездок

107. В мире бизнеса, в частности в международных корпорациях и банках, проведение телеконференций широко используется на практике, что приводит к существенному уменьшению необходимости совершения поездок. Применительно к Организации Объединенных Наций вопрос заключается в том, может ли она на данном этапе рассматривать современные средства электросвязи и телеконференцсвязи в качестве альтернативы некоторым видам поездок. Разумеется, доступ к линиям связи между отдельными местами службы и Центральными учреждениями существенным образом упростил выполнение коммуникационной функции, и это следует считать достаточным аргументом для сокращения объема путевых расходов.

108. Инспектора убедились в том, что идея телеконференцсвязи активно рассматривается в Организации Объединенных Наций и в различных организациях системы Организации Объединенных Наций, однако вследствие главным образом финансовых ограничений ее применение носит экспериментальный характер или находится на подготовительном этапе.

109. В самой Организации Объединенных Наций в 80-е годы имел место крупномасштабный эксперимент по обеспечению телеконференцсвязи, когда Конференция Организации Объединенных Наций в Буэнос-Айресе обслуживалась (синхронным переводом) из Нью-Йорка. В 1995 году девятая Конференция по предупреждению преступности в Каире в значительной мере обслуживалась (перевод документов) из Вены. Совсем недавно, в апреле 1995 года, заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления, находясь в Нью-Йорке, участвовал в совещании Женевской группы стран с помощью средств телеконференцсвязи.

110. Вложения в оборудование для системы телеконференцсвязи, по-видимому, являются весьма конкурентоспособными; например, комплект передвижного оборудования стоит около 50 000 долл. США. Авторы настоящего доклада считают, что в настоящее время может быть принят ряд практических мер, не требующих существенных расходов. При осуществлении любого будущего проекта строительства или капитального ремонта в Организации Объединенных Наций следует предусмотреть прокладку электропроводки, необходимой для обеспечения работы будущего оборудования телеконференцсвязи.

111. Для придания необходимого импульса использованию телеконференцсвязи и демонстрации его потенциала и преимуществ по сравнению с традиционными поездками Секретариату Организации Объединенных Наций предлагается изучить возможность организации сессий Административного комитета по координации с помощью таких средств связи. Проведение телесовещаний занятых административных руководителей специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, если оно окажется технически возможным, позволило бы им встречаться чаще. Другим полноправным и важным пользователем средств проведения телеконференций стал бы Совет Безопасности, который мог бы проводить прямые консультации с должностными лицами и командующими силами операций по поддержанию мира по вопросам, касающимся этих операций. Секретариату Организации Объединенных Наций следует рассмотреть этот вопрос и включить соответствующую информацию относительно использования телеконференцсвязи в свой будущий доклад об обзоре эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций.

III. ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЦИОНАЛИЗАЦИИ И/ИЛИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

РАЗЛИЧНЫХ КОМПОНЕНТОВ НЫНЕШНЕЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПОЕЗДОК

А. Виды транспорта

112. В правиле 107.9 Правил о персонале говорится, что обычным видом транспорта для всех служебных поездок является воздушный транспорт; вместе с тем может быть утвержден иной вид транспорта в тех случаях, когда, по мнению Генерального секретаря, его использование отвечает интересам Организации Объединенных Наций. Практика подтверждает этот пункт Правил о персонале, поскольку в 95 процентах всех служебных поездок используется воздушный транспорт. Поэтому инспекторы сосредоточат свое внимание на проезде воздушным транспортом, а точнее, на вопросе о стоимости и классе проезда воздушным транспортом. По мере необходимости будет уделяться внимание и другим видам транспорта.

1. Стоимость проезда воздушным транспортом

113. Что касается стоимости проезда воздушным транспортом, то инспекторы хотели бы напомнить правило 107.9 Правил о персонале:

а) "обычным маршрутом для всех служебных поездок персонала является самый прямой и экономичный маршрут", при этом допускается утверждение другого маршрута, если это отвечает интересам Организации Объединенных Наций;

б) "Организация Объединенных Наций оплачивает лишь расходы на фактически использовавшийся вид транспорта" (данное положение относится к случаям, когда лицо, совершающее поездку, пользуется более экономичным видом транспорта, чем утвержденный; сумма любой возможной разницы в ценах принадлежит Организации и поэтому должна быть ей возвращена).

114. Давайте проанализируем определение "самого прямого и экономичного маршрута". В резолюциях Генеральной Ассамблеи и соответствующей административной инструкции и бюллетене Генерального секретаря используется несколько иная терминология (наименее дорогостоящие обычные ставки авиабилетов для проезда по самому прямому маршруту), но идея и смысл этих обеих формулировок, по всей видимости, совпадают. Указание на "самый прямой маршрут" появилось много лет назад – в 70-е годы. В то время самый прямой маршрут отождествлялся с самой дешевой стоимостью проезда, поскольку она в принципе исчислялась исходя из протяженности полета в милях. Эта формулировка отражала также стремление обеспечить, чтобы Организация Объединенных Наций не оплачивала лицам, совершающим поездки, расходы в связи с отклонениями от маршрута, которые обуславливались их личными интересами и предпочтениями. В Правилах о персонале и других нормативных документах Организации Объединенных Наций об организации поездок никогда не давалось определения понятия "самого прямого маршрута" в отношении проезда воздушным и наземным транспортом. Что касается воздушного транспорта, то не означает ли эта формулировка лишь беспосадочный полет по самому короткому маршруту? Или же поездка с одной посадкой также считается самым прямым маршрутом? Единого понимания данного термина в различных местах службы не существует. Согласно практическому толкованию подразделений Организации Объединенных Наций, занимающихся организацией поездок, эта формулировка, как правило, означает беспосадочный рейс или рейс с техническими посадками только для дозаправки топливом. Соответственно, рейс с остановкой в пути для посадки пассажиров или пересадки на другой самолет не считается самым прямым маршрутом, если существует беспосадочный рейс.

115. С годами первоначальное толкование самого прямого и экономичного маршрута изменилось. Это было обусловлено переменами, происшедшими за последние 15 лет в воздушном транспорте. Многие крупные авиакомпании, особенно в Соединенных Штатах, но также в Европе и Азии, осуществляют перевозки на внутренних и международных маршрутах на основе принципа "узловых аэропортов", в которых, как правило, предусмотрена посадка по техническим причинам (для дозаправки топливом, смены экипажа и пересадки на другой самолет), а также для смены пассажиров. В результате самый прямой маршрут отныне не является синонимом самого экономичного маршрута. Что делать, когда возникает коллизия между самой низкой стоимостью проезда и прямым маршрутом в строгом смысле этого термина?

116. В нынешних условиях развития воздушного транспорта (последствия дерегулирования, по-прежнему сохраняющийся излишек мощностей в области воздушных перевозок, более быстрые новые самолеты, острая конкуренция по обеспечению загрузки самолетов пассажирами, "война цен" на авиабилеты) понятия наименьшей стоимости проезда самолетом и самого прямого маршрута не совпадают друг с другом, и различия между ними зачастую становятся все более значительными. В понятии самого короткого маршрута не учитывается наименьшая стоимость проезда. С другой стороны, этот принцип мешает воспользоваться скидками на авиабилеты, которые предлагают авиакомпании, ведущие конкурентную борьбу за расширение своей доли на рынке на определенных маршрутах.

117. Исходя из собственной оценки инспекторов и практики организаций, как входящих, так и не входящих в систему Организации Объединенных Наций, а также практики национальных органов управления и частного сектора, в нынешней формулировке, устанавливающей нормы проезда воздушным транспортом, следует опустить упоминание "самого прямого маршрута" как устаревшее и не отвечающее интересам обеспечения экономии при проезде воздушным транспортом.

118. Концепция самого прямого маршрута представляется также излишней в связи с наличием предельного показателя продолжительности полета (в настоящее время девять часов), который введен для удобства пассажиров, предоставляя им возможность воспользоваться бизнес-классом. Это особенно актуально на маршруте Нью-Йорк – Женева и маршрутах в другие места службы в Европе, которые активно используются сотрудниками Организации Объединенных Наций. В практическом плане нормы проезда по этим маршрутам, продолжительность полета по которым в среднем составляет от семи до восьми с половиной часов, в настоящее время основываются на беспосадочном рейсе, поскольку одна посадка приводит, как правило, к тому, что продолжительность полета превышает девять часов (с учетом времени на пересадку с одного самолета на другой) и, соответственно, дает право на проезд бизнес-классом. Авиакомпании, обслуживающие данные маршруты, предлагают ограниченное число беспосадочных рейсов, но большое число рейсов с одной посадкой, стоимость билетов на которые является конкурентоспособной и существенно более низкой, чем стоимость проезда на беспосадочных рейсах. Сложившееся в настоящее время положение, при котором предпочтение отдается беспосадочным рейсам, привело к образованию в некотором роде монополии по меньшей мере на одном маршруте между местом службы в Европе и Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций и к тому, что Организация оплачивает значительно более высокую стоимость проезда, чем на альтернативных рейсах с одной посадкой.

119. Отказ от концепции самого прямого маршрута способствовал бы повышению конкуренции между авиакомпаниями, обслуживающими маршруты, активно используемые сотрудниками Организации Объединенных Наций, которые стали бы предлагать выгодные расценки на проезд экономическим классом и/или повышение класса проезда до бизнес-класса. Это способствовало бы также тому, что подразделения Секретариата, жестко ограниченные в средствах, выделяемых на

поездки, стали бы добиваться большей экономии и целенаправленно выбирать маршруты, обеспечивающие меньшую стоимость и более низкий класс проезда, для экономии средств на оплату будущих поездок. Отказ от концепции самого прямого маршрута расширил бы также возможности лиц, совершающих поездки, и руководителей программ и позволил бы им пользоваться услугами авиакомпаний, предлагающих значительно более широкий выбор расценок на более коротких маршрутах продолжительностью менее девяти часов, что привело бы к существенной экономии средств Организации.

120. Инспекторы коснулись также вопроса о том, приводит ли рейс с одной посадкой, в отличие от беспосадочного рейса, к существенному снижению удобства поездки для пассажиров. Среди специалистов и руководителей подразделений организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами организации поездок, и представителей национальных органов управления и частного сектора преобладает точка зрения, что это не так. Как подчеркивалось, в любом случае, согласно нынешней практике, многие рейсы, особенно на внутренних маршрутах, являются рейсами с по крайней мере одной посадкой.

121. По мнению инспекторов, вышеуказанное изменение норм проезда воздушным транспортом способствовало бы практическому осуществлению правила 107.7b Правил о персонале, в котором говорится, что сотрудники расходуют средства столь же благоразумно, как это делал бы благоразумный человек, путешествующий по личным делам.

122. Поиск наименее дорогостоящих обычных тарифов на авиабилеты не следует оставлять на усмотрение одних лишь транспортных агентств и подразделений, занимающихся организацией поездок. Хотя согласно действующим нормам транспортные агентства обязаны выписывать билеты на основе наименее дорогостоящих тарифов, нет процедуры, с помощью которой можно было бы проверить соблюдение этого правила во всех случаях служебных поездок. Сотрудники транспортных агентств, вознаграждение которых зависит от стоимостного объема оказанных услуг, не всегда могут быть достаточно заинтересованы в том, чтобы защищать интересы Организации. Кроме того, при обработке такого большого количества разрешений на проезд не исключены ошибки. Имеются веские основания для стимулирования более активного участия сотрудников Организации Объединенных Наций в обеспечении более экономичного и эффективного использования средств, выделяемых на их поездки. Той же точки зрения придерживался инспектор Вукович, автор двух предыдущих докладов ОИГ об организации поездок в Организации Объединенных Наций, изданных, соответственно, в 1982 и 1985 годах (см. пункт 7). Участие персонала, заинтересованного в сохранении средств, выделяемых на поездки, – это наилучшая гарантия обеспечения экономии при организации поездок. Поэтому предлагается обеспечить доступ младших административных сотрудников основных и обслуживающих департаментов к диалоговым базам данных, содержащих расписания рейсов и информацию об авиакомпаниях.

123. Организация Объединенных Наций должна иметь возможность использовать нетрадиционные методы, существующие на рынке, и получать от этого выгоду. Структура тарифов на авиабилеты с течением времени изменилась таким образом, что чаще всего сниженные и льготные расценки предлагаются при продаже билетов на поездку в оба конца. Поэтому билеты на поездку в один конец весьма часто значительно дороже билетов на поездку в оба конца. Организация выиграла бы в финансовом отношении, если бы она имела возможность выдавать билеты для поездки в оба конца сотрудникам, которые будут сознательно использовать только одну часть этого билета. В практическом плане необходимо будет установить соответствующие внутренние процедуры (неиспользованные части билетов должны подлежать возврату в группы по организации поездок) и достигнуть договоренностей с авиакомпаниями, желающими следовать такой практике.

124. Сокращение путевых расходов за счет поиска наименее дорогостоящих тарифов на билеты, имеющее весьма важное значение как для государств-членов, так и для Секретариата, не должно негативным образом сказываться на безопасности сотрудников Организации Объединенных Наций, совершающих поездки. Жизнь человека бесценна, и ее сохранение важнее рассудочных попыток обеспечить эффективность и экономию. Инспекторы хотели бы подчеркнуть, что Организация обязана уделять особое и неустанное внимание вопросу обеспечения безопасности проезда. Вопросы безопасности могут учитываться и учитываются путем использования услуг перевозчиков, известных своей надежностью, и отказа от услуг тех перевозчиков, которые, среди прочего, снижают уровень эксплуатации и обслуживания самолетов, с тем чтобы иметь возможность предложить наиболее льготные расценки.

125. Инспекторы обсудили данный вопрос с лицами, совершающими поездки, руководителями транспортных подразделений и представителями Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА). Представитель ИАТА заявил, что вопросы обеспечения безопасности воздушного транспорта находятся в компетенции правительств, которые настаивают на своих исключительных прерогативах в этой области. Инспекторы были заверены в том, что руководство Организации Объединенных Наций сознает важность вопросов безопасности и что службы по организации поездок и транспортные агенты, занимающиеся вопросами поездок сотрудников Организации, достаточно внимательно относятся к этим проблемам и решительно не допускают случаев организации поездок сотрудников в условиях отсутствия безопасности; они выдают сотрудникам билеты на рейсы известных перевозчиков, услуги которых отличаются надежностью и высокой степенью безопасности.

126. Вместе с тем авторы доклада хотели бы отметить, что встречаются случаи, когда сотрудникам Организации Объединенных Наций, направляющимся в служебные командировки на "самолете, предоставленном Организацией Объединенных Наций", предлагается подписать заявление, снимающее с Организации какую-либо ответственность за любые убытки, ущерб, травму или смерть, которые могут иметь место в течение такой поездки.

2. Класс проезда воздушным транспортом

127. Что касается класса проезда воздушным транспортом, то в настоящее время дело, как уже говорилось выше, обстоит следующим образом: сотрудники, класс которых ниже уровня помощника Генерального секретаря, совершают поездки экономическим классом при продолжительности полета до девяти часов и бизнес-классом при продолжительности полета свыше девяти часов. Сотрудникам уровня помощника Генерального секретаря и выше предоставляется бизнес-класс вне зависимости от продолжительности полета. Члены органов и вспомогательных органов в отношении класса проезда приравниваются к сотрудникам либо ниже, либо выше уровня помощника Генерального секретаря. В отношении проезда первым классом 47/ Генеральная Ассамблея в своей резолюции 42/214 от 21 декабря 1987 года постановила, что "все лица, за исключением Генерального секретаря и глав делегаций наименее развитых стран, принимающих участие в работе очередных и специальных сессий Генеральной Ассамблеи, поездки которых финансируются организациями и программами Организации Объединенных Наций и которые ранее имели право на проезд первым классом, должны будут ездить классом, непосредственно предшествующим первому". Термин "класс, непосредственно предшествующий первому", был использован вследствие применения авиакомпаниями разной терминологии, но означает он бизнес-класс. В той же резолюции Генеральный секретарь был уполномочен делать по его усмотрению исключения и разрешать проезд первым классом в зависимости от каждого конкретного случая. Аналогичные полномочия по санкционированию проезда бизнес-классом были предоставлены Генеральному секретарю в административной инструкции ST/AI/249/Rev.3 от 29 марта 1989 года и вновь подтверждены в части XIII резолюции 45/248 А Генеральной Ассамблеи от 21 декабря

1990 года. В докладе Группы межправительственных экспертов высокого уровня по обзору эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций, который был одобрен Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 41/213 от 19 декабря 1986 года, говорилось (рекомендация 38/2), что, как правило, поездки первым классом следует оплачивать лишь Генеральному секретарю. Эти положения были включены в соответствующую административную инструкцию и бюллетень Генерального секретаря об организации поездок персонала и членов органов и вспомогательных органов.

128. Вопрос о праве проезда более высоким, чем экономический, классом вызывает значительный интерес у сотрудников и представителей государств-членов. Главным критерием получения права на проезд бизнес-классом является так называемое правило девяти часов. В соответствии с резолюцией 32/198 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1977 года оно стало основным критерием предоставления права на проезд бизнес-классом большинству лиц, совершающих поездки (сотрудникам Организации Объединенных Наций). Правило девяти часов означает продолжительность конкретного полета, включая запланированные остановки для таких целей, как пересадка на другой самолет или дозаправка топливом, но исключая время на дорогу в аэропорт и из аэропорта.

129. В основе решения о введении правила девятичасового полета лежало стремление охватить поездки между Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций и местами службы и штаб-квартирами специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций, расположенными в Европе. В результате изменений, происходящих в воздушном транспорте, в частности появления более быстрых широкофюзеляжных межконтинентальных самолетов, сложилось положение, когда продолжительность поездок в некоторые европейские места службы и часто посещаемые столицы государств (Будапешт, Варшаву, Вену, Прагу, Рим) приближается к девятичасовому порогу. Например, продолжительность беспосадочного полета по маршруту Нью-Йорк - Вена в восточном направлении составляет 8 ч. 50 м., а в западном направлении - 9 ч. 45 м.; продолжительность полета по маршруту Нью-Йорк - Рим в восточном направлении составляет 8 ч. 05 м., а в западном направлении 9 ч. 05 м.; продолжительность полета по маршруту Нью-Йорк - Варшава в восточном направлении составляет 8 ч. 55 м., а в западном направлении - 9 ч. 35 м. Все официальные поездки по этим маршрутам в настоящее время совершаются бизнес-классом. Таким образом, возникает вопрос, придерживается ли по-прежнему Генеральная Ассамблея своего первоначального намерения обеспечить равный подход ко всем местам службы в Европе. Если данное намерение и основания для введения девятичасового правила сохраняются, то это правило следует пересмотреть и, возможно, изменить продолжительность полета, дающее право на проезд бизнес-классом, на 10 часов. ККАБВ в своем самом последнем докладе от августа 1995 года о нормах оплаты путевых расходов и связанных с этим других выплатах членам органов и вспомогательных органов и сотрудникам Организации Объединенных Наций и нормах проезда воздушным транспортом также призвал пересмотреть девятичасовой порог и представить относящиеся к данному вопросу предложения "с учетом всех соответствующих факторов" 48/.

130. Инспектора изучили существующие нормы проезда воздушным транспортом первым классом и выяснили, что в Организации Объединенных Наций по-прежнему есть лица, имеющие право на проезд первым классом, помимо тех лиц, которые получают на это разрешение в соответствии с системой предоставления исключений. К ним относятся судьи Международного Суда, их супруги и иждивенцы, которые имеют право во время служебных поездок на проезд первым классом 49/.

131. По мнению инспекторов, данный исключительный случай касается скорее принципа последовательности и логичности системы организации поездок, нежели вопроса об экономии средств Организации, поскольку, по подсчетам секретариата Суда, разница в стоимости проезда между первым классом и бизнес-классом в 1994 году составила 37 213 долл. США. Инспектора

хотели бы также отметить, что судьи Международного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии, пользуются во время всех служебных поездок правом проезда бизнес-классом 50/. В дополнение к этим соображениям инспектора отмечают, что на ряде маршрутов авиакомпании ликвидируют первый класс, и вопрос об удобстве лиц, совершающих поездки, будет надлежащим образом решен, если они будут иметь право на проезд бизнес-классом.

132. Еще одной группой лиц, которым разрешен проезд воздушным транспортом первым классом во время служебных командировок, являются специальные представители Генерального секретаря. Такое их право прямо предусмотрено в пункте 2а административной инструкции 1989 года об организации поездок персонала.

133. В процессе консультаций с рядом заинтересованных государств-членов относительно рекомендаций настоящего доклада была высказана твердая точка зрения, согласно которой из финансового кризиса Организации Объединенных Наций необходимо сделать соответствующие выводы, в том числе в отношении организации поездок. Инспекторы полностью учитывали эту точку зрения, поскольку она устанавливает конкретное условие, исходя из которого необходимо оценивать оправданные в других отношениях меры по повышению удобства для лиц, совершающих поездки.

134. Согласно взвешенному мнению сотрудников Организации Объединенных Наций, совершающих поездки, с которым ознакомились авторы настоящего доклада, ключевой проблемой обеспечения достаточного уровня удобства является чрезвычайно ограниченная возможность проезда бизнес-классом. Поэтому инспектора стремятся в настоящем докладе предложить меры, которые в случае их успешного осуществления обеспечили бы повышение комфортности поездок для сотрудников Организации Объединенных Наций посредством предоставления им при любой возможности права проезда бизнес-классом без дополнительных расходов со стороны Организации.

135. Следует обратить внимание на то, что Организация Объединенных Наций и четыре специализированных учреждения имеют одни и те же нормы проезда, а большинство специализированных учреждений обеспечивают значительно более высокий уровень удобства, т.е. право на проезд бизнес-классом. Инспектора хотели бы предостеречь от дальнейшего увеличения уже имеющихся различий в нормах проезда между Организацией Объединенных Наций и другими организациями системы Организации Объединенных Наций.

3. Процедура предоставления исключений для разрешения на проезд воздушным транспортом более высоким классом

136. Как уже указывалось, Генеральный секретарь уполномочен делать исключения и разрешать проезд первым классом и бизнес-классом в зависимости от каждого конкретного случая. В качестве обоснования для повышения класса проезда были установлены следующие обстоятельства: состояние здоровья, отсутствие мест в более низком классе, изнурительность поездки, поездка видного деятеля. Был установлен порядок ежегодного представления докладов Генеральной Ассамблее и ККАБВ. Такая процедура повышения класса проезда действует почти 18 лет и в принципе доказала свою достаточную эффективность. Она дает Генеральному секретарю возможность проявлять определенную гибкость, необходимую для принятия решений в отношении ряда оправданных случаев повышения класса проезда. Данная процедура, за осуществление которой отвечают должностные лица Департамента по вопросам администрации и управления, применяется с учетом соображений экономии и в достаточно ограниченном порядке.

137. Такая в целом позитивная оценка не означает, что процедура предоставления исключений не нуждается в определенном разъяснении и совершенствовании. В частности, как указывал в своих докладах ККАБВ 51/, необходимо внести ясность в понятие "видные деятели". Повышение класса проезда по причине отсутствия мест в более низком классе может в некоторых случаях зависеть от того, насколько заблаговременно было забронировано место. Может возникать вполне обоснованная необходимость в совершении некоторыми должностными лицами и/или сотрудниками незапланированных и внезапных поездок; но, как представляется инспекторам, в большинстве случаев – вследствие существующей практики составления ежеквартальных планов поездок – такие поездки должны быть исключительно редкими. Для дальнейшего уменьшения количества таких поездок руководители программ должны уделять значительно больше внимания заблаговременному планированию поездок. Как руководители программ и удостоверяющие сотрудники, утверждающие разрешения на проезд, так и сами совершающие поездки сотрудники должны в первую очередь отвечать за заблаговременное планирование поездок и бронирование билетов. В документах, сообщающих об исключениях, предоставленных на основании отсутствия мест в более низком классе, следует указывать даты поездок и бронирования билетов. В Комплексной системе управленческой информации (ИМИС), второй вариант которой начнет действовать в январе 1996 года, будет содержаться подробная информация об организации поездок, которая может помочь более строго контролировать случаи неоправданного бронирования билетов в последний момент. Управление служб внутреннего надзора должно анализировать случаи возможных злоупотреблений.

138. По мнению инспекторов, необходимо несколько изменить систему отчетности о предоставлении исключений. В соответствии с рядом резолюций Генеральной Ассамблеи Секретариат Организации Объединенных Наций должен готовить ежегодный доклад, более подробный вариант которого (с перечислением фамилий лиц, которым были предоставлены исключения) направляется ККАБВ, а сокращенный вариант (без упоминания лиц и содержащий одни лишь количественные показатели) направляется Пятому комитету Генеральной Ассамблеи. Ввиду загруженности работой Пятый комитет последний раз рассматривал доклад о предоставлении исключений в 1992 году. После консультаций с должностными лицами Секретариата и представителями ряда делегаций инспектора предлагают Пятому комитету вернуться к вопросу о периодичности представляемых докладов с учетом новых обстоятельств и наметившейся в последние несколько лет тенденции к рассмотрению вопросов на двухгодичной основе. Пятый комитет по-прежнему чрезмерно загружен весьма большой по объему работой и рассматривает вопрос о возможном принятии других мер (см. документ зала заседаний A/C.5/49/CRP.4/Rev.1 и проект резолюции A/C.5/49/L.60 от июля 1995 года) по совершенствованию организации своей работы.

139. Пятому комитету можно было бы предложить выбрать один из следующих вариантов: сохранить нынешнюю практику; перевести на двухгодичную основу представление докладов о запрошенных и предоставленных исключениях и готовить только один вариант доклада с указанием фамилий; отказаться от представления докладов Генеральной Ассамблее и по-прежнему представлять доклады ККАБВ, который – если он сочтет это необходимым – будет доводить конкретные вопросы до сведения Генеральной Ассамблеи; предложить Управлению служб внутреннего надзора проанализировать практику предоставления исключений и представить соответствующий доклад, если и когда оно сочтет это необходимым. Инспектора выступают за представление докладов раз в два года и транспарентность предоставляемых исключений, и поэтому они поддерживают представление одного варианта доклада Генеральной Ассамблее и ККАБВ.

4. Остановки в пути

140. Еще в 60-х годах были установлены правила предоставления права на остановки в пути при проезде воздушным транспортом. Если продолжительность поездки превышает 10 часов, сотрудник Организации Объединенных Наций имеет право на один полный день (24 часа) официального отдыха, в отношении которого выплачиваются суточные. Если продолжительность поездки превышает 16 часов, то сотрудник имеет право на два дня остановок в пути с соответствующими суточными. Сам сотрудник определяет, как он будет пользоваться этим правом. Правила, касающиеся остановок в пути, изложены в административной инструкции ST/AI/249/Rev.3 от 1989 года. В приложении к ней, которое периодически пересматривается, приводятся данные о расчетной продолжительности полета из Нью-Йорка в столицы государств-членов и указывается, на сколько дней остановок в пути имеет право сотрудник. Вопрос об остановках в пути затрагивается также в Правилах о персонале.

141. Инспектора проанализировали историю этой нормы, которая впервые была введена в соответствии с административной инструкцией Контролера от октября 1961 года 52/. В январе 1963 года она была заменена другой административной инструкцией Контролера, в которой говорится: "Когда продолжительность поездки воздушным транспортом по прямому маршруту, определяемая согласно расписанию авиарейсов и на основе фактического времени, проведенного в дороге, включая необходимые периоды ожидания при пересадке с одного самолета на другой, составляет 9 часов или более, но менее 16 часов, разрешается однодневная остановка для целей отдыха с выплатой суточных при условии, что поездка совершается экономическим или туристическим классом; при продолжительности поездки 16 часов или более разрешаются два дня остановок в пути, а при продолжительности поездки 21 час или более – три дня (...). Периодически издаются перечни с указанием утвержденной суммы для покрытия транзитных расходов, которая выделяется для каждой поездки, и максимального времени нахождения в пути, включая остановки, между Центральными учреждениями и другими местами, обычно посещаемыми в ходе служебных командировок. По мере необходимости аналогичные перечни составляются также региональными отделениями" 53/.

142. Существующая практика в отношении норм, касающихся остановок в пути, сложилась почти 35 лет назад в иную эпоху развития воздушного транспорта, в эру турбовинтовых самолетов, когда межконтинентальные перелеты на большие расстояния занимали много часов летного времени, требовали совершения посадок для дозаправки топливом и пересадки с одного самолета на другой, что в своей совокупности было весьма утомительно для пассажиров. В эпоху быстрых реактивных самолетов вопросы удобства пассажиров можно более эффективно решать посредством повышения класса проезда на самолете и/или предоставления времени для отдыха в месте назначения, чем посредством предоставления права совершать остановки в пути.

143. Личный опыт инспекторов и обсуждение данного вопроса с некоторыми совершающими поездки сотрудниками Организации Объединенных Наций свидетельствуют о том, что остановки в пути до прибытия в конечное место назначения могут быть столь же утомительными, как и сам перелет. Оформление иммиграционных и таможенных документов, проезд в гостиницы и обратно в аэропорты и пребывание в незнакомых гостиницах отнимают много сил у лиц, совершающих поездки. Отдых в месте назначения обычно позволяет сотруднику лучше подготовиться к выполнению служебных обязанностей. Практика остановок в пути во время проезда воздушным транспортом совершенно не используется частными компаниями.

144. Нынешняя практика предоставления до двух дней для остановок в пути весьма дорого обходится Организации. Она разбивает поездку на несколько частей, требует выдачи отдельных билетов с разными расценками на рейсы разных авиаперевозчиков, а также делает невозможным использование в полной мере льготных расценок в отношении всей поездки. Соображения, лежавшие в основе предоставления права совершать остановки в пути, с течением времени утратили свое значение, и такой способ поездок является устаревшим и дорогостоящим. Поэтому эту практику следует отменить или по крайней мере существенно изменить.

145. Можно рекомендовать следующий вариант: вместо остановок в пути сотруднику следует предоставлять больше времени для отдыха в конечном месте назначения. Для осуществления предлагаемых изменений в отношении остановок в пути потребуются внести соответствующие поправки в ныне действующие правила и положения, в частности в Правила о персонале.

5. Проезд другими видами транспорта

146. Хотя, как указывается в соответствующих правилах и положениях, обычным видом транспорта для всех служебных поездок является воздушный транспорт, имеются случаи и конкретные маршруты (например, Нью-Йорк – Вашингтон, Женева – Париж), когда проезд железнодорожным транспортом является экономичным, удобным в иных отношениях и предпочтительным для сотрудников, совершающих поездки. В этих случаях, как предусмотрено и разрешено в данных правилах, Организация Объединенных Наций должна использовать этот альтернативный вид транспорта. Вышеупомянутые маршруты активно используются сотрудниками Организации Объединенных Наций, поскольку они возглавляют так называемый перечень близлежащих городов. Например, по маршруту Нью-Йорк – Вашингтон совершается наибольшее количество поездок по линии служебных командировок из Центральных учреждений.

147. Поэтому представляется логичным и эффективным с точки зрения затрат, чтобы Секретариат Организации Объединенных Наций рекомендовал сотрудникам использовать железнодорожный транспорт чаще, чем в настоящее время, и способствовал этому. На данном этапе, по мнению инспекторов, службам по организации поездок следует обеспечить, чтобы транспортные агентства, обслуживающие Организацию, не взимали специальных сборов с сотрудников Организации Объединенных Наций за организацию их проезда железнодорожным транспортом.

148. Возникают также случаи, когда экономичным и предпочтительным для сотрудников является использование при служебных поездках личных автомобилей. В соответствующих правилах, касающихся служебных поездок, содержатся конкретные положения, регулирующие возмещение путевых расходов при использовании личных автомобилей. Для этой цели Секретариату следует составить и опубликовать перечень с указанием стандартных расстояний между часто посещаемыми пунктами и применять его во всех случаях, когда для проезда используются личные автомобили. Это должно помочь устранить случаи возникновения разногласий между сотрудниками, совершающими поездки, и подразделениями по организации поездок в отношении расчета количества миль.

В. Путевые расходы, не связанные с проездом

1. Следует ли сохранять ныне действующую систему суточных?

149. Организация Объединенных Наций и большинство организаций системы Организации Объединенных Наций используют систему выплаты суточных, а не систему возмещения произведенных расходов в пределах определенного уровня. Расчет суточных, производимый Комиссией по международной гражданской службе (КМГС) и распространяемый ежемесячно, расценивается почти всеми заинтересованными сторонами как вполне обоснованный и пользуется широким признанием как разумный механизм, удобный для практического применения. Данные Организации Объединенных Наций в отношении суточных используют даже некоторые организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций, в том числе Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА). Структура суточных является следующей: 50 процентов покрывают расходы на жилье с завтраком, 15 процентов – расходы на обед, 15 процентов – расходы на ужин и 20 процентов – мелкие расходы. Система, основанная на возмещении расходов, применяется главным образом в отношении расходов на жилье. Всемирный банк использует обе системы: возмещает расходы на гостиницу исходя из самой высокой ставки за проживание в частной гостинице в том или ином городе и выплачивает суточные на питание и мелкие расходы.

150. В основе системы покрытия фактически понесенных расходов лежат общие и концептуальные соображения, также изложенные в Правилах о персонале Организации Объединенных Наций, согласно которым совершающему поездку лицу возмещаются только фактические расходы. Соответственно, служебная поездка не должна быть источником получения личной финансовой выгоды. Однако этот принцип следует применять с учетом соображений целесообразности, обеспечения эффективности и достижения экономии.

151. Инспекторам известны некоторые случаи, когда выплата суточных приносит личную финансовую выгоду. Это может происходить главным образом во время длительных командировок и в некоторых местах службы, где имеются более выгодные расценки на жилье по сравнению с дневными или недельными расценками на гостиницы или другие возможности обеспечения жильем. Они хотели бы отметить, что такая выгода в значительной степени сводится на нет автоматическим снижением суточных после 30 дней командировки. Генеральная Ассамблея, если она того пожелает, могла бы проанализировать обоснованность и график снижения размера суточных в зависимости от продолжительности командировки.

152. После тщательного анализа преимуществ и недостатков систем, основывающихся на выплате суточных и возмещении в пределах определенного уровня фактически произведенных расходов, подтверждаемых квитанциями, инспектора в настоящее время не рекомендуют отказываться от нынешней практики Организации Объединенных Наций по следующим причинам:

а) нет достаточных оснований полагать, что система, основывающаяся на возмещении фактически произведенных расходов, приведет к существенной экономии средств Организации;

б) введение системы, основывающейся на возмещении произведенных расходов, которые подтверждаются квитанциями, безусловно, будет связано с возникновением значительного объема работы по обработке документов. С учетом отмечающегося в настоящее время отставания в обработке требований об оплате путевых расходов и других административных документов в различных местах службы такой дополнительный объем работы потребовал бы увеличения численности персонала во многих местах службы. Если Генеральная Ассамблея того пожелает, она могла бы запросить у Секретариата информацию и расчеты дополнительного объема работы в связи

с обработкой и учетом квитанций за проживание в гостинице в соответствии с системой возмещения фактически произведенных расходов.

2. Дополнительная надбавка к суточным

153. В организациях системы Организации Объединенных Наций широко распространена практика предоставления дополнительной надбавки некоторым сотрудникам и должностным лицам высокого уровня, выполняющим функции от имени этих организаций. В Организации Объединенных Наций дополнительная надбавка к суточным составляет 15 процентов для должностных лиц класса Д-1/Д-2 и 40 процентов для должностных лиц уровня помощника Генерального секретаря и выше. Члены вспомогательных органов приравнены к той или иной группе должностных лиц и получают дополнительную надбавку к суточным в размере соответствующей процентной доли. Выплата дополнительной надбавки производится автоматически.

154. Инспектора проанализировали причины и правовую основу такой практики. Что касается причин, то никаких письменных документов Секретариата или решений межправительственных органов, разъясняющих, почему и с какой целью предоставляется такая надбавка, не существует. В январе 1969 года была издана административная инструкция, в которой была установлена 40-процентная надбавка к суточным для должностных лиц уровня заместителя Генерального секретаря и помощника Генерального секретаря и "должностных лиц эквивалентного ранга"; а для сотрудников класса Д-2/Д-1 (за исключением сотрудников, командированных для осуществления проектов технического сотрудничества) была установлена дополнительная 15-процентная надбавка к суточным 54/. Эта инструкция впоследствии несколько раз изменялась 55/. Вышеприведенный термин "должностные лица эквивалентного ранга" применялся к членам органов и вспомогательных органов Организации Объединенных Наций. В ряде своих резолюций и решений Генеральная Ассамблея распространила выплату дополнительной надбавки на членов конкретных органов и вспомогательных органов 56/.

155. Инспектора, проконсультировавшись с широким кругом должностных лиц Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, а также с руководителями транспортных подразделений, поддерживают точку зрения, согласно которой сотрудники высшего уровня несут дополнительные расходы во время служебных командировок. Однако может возникнуть вопрос, происходит ли это во всех служебных командировках, в частности в случаях, когда принимающие правительства или учреждения предоставляют бесплатные услуги в виде жилья и питания. Поэтому инспектора считают, что нынешнюю практику необходимо сделать более рациональной и транспарентной и более непосредственно увязать с возмещением расходов, которые были произведены или которые могут быть произведены по мнению совершающих поездки сотрудников Организации Объединенных Наций высокого уровня. В связи с этим рекомендуется изменить нынешнюю систему "автоматической" выплаты дополнительной надбавки к суточным: такая надбавка должна испрашиваться совершающими поездки сотрудниками Организации Объединенных Наций либо до поездки при оформлении аванса, либо после поездки при заполнении требования об оплате путевых расходов.

3. Проживание в гостинице

156. Как указывалось выше, оплата проживания в гостинице является самым крупным элементом суточных. Теоретически она должна составлять 50 процентов суточных, хотя на практике, как свидетельствуют материалы, собранные Комиссией по международной гражданской службе, она может подниматься до 70 процентов суточных. Стоимость проживания в гостиницах в основных местах службы Организации Объединенных Наций весьма высока и постоянно растет. Таким

образом, ограничение расходов на проживание в гостинице является важным аспектом борьбы с повышением путевых расходов. Однако в этой области мало что можно сделать.

157. В целях ограничения высокой стоимости жилья крупные корпорации, сотрудники которых совершают многочисленные и регулярные поездки, содержат свои собственные, принадлежащие корпорации квартиры и жилые помещения или заключают договоры с владельцами гостиниц и договариваются об особых расценках с крупными гостиничными сетями. Идея квартир представляется привлекательной, но, по всей видимости, неприемлема для Организации Объединенных Наций по принципиальным соображениям как правового, так и практического характера. Несмотря на это, было бы целесообразно изучить вопрос о том, существуют ли в некоторых местах службы условия для заключения договора о предоставлении Организации Объединенных Наций определенного количества жилых помещений. Более реалистичный подход к ограничению расходов на проживание в гостиницах состоит в умелом проведении переговоров с местными гостиницами с целью получения для сотрудников Организации Объединенных Наций по возможности максимальных скидок с обычных расценок. Имеются позитивные прецеденты предоставления таких скидок в Женеве и некоторых других местах службы.

158. Службам по организации поездок в различных местах службы предлагается предпринять новые активные усилия по получению для совершающих поездки сотрудников Организации Объединенных Наций льготных расценок за проживание в гостиницах, сопоставимых с теми, которые предоставляются должностным лицам правительств и другим приоритетным клиентам крупными гостиничными сетями или менее крупными местными гостиничными компаниями, или гостиницами, принадлежащими авиакомпаниям. Управлению по правовым вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций и

правовым службам в различных местах службы следует изучить возможность освобождения сотрудников Организации Объединенных Наций от гостиничных налогов, которые весьма высоки.

159. Службам по организации поездок в Центральных учреждениях и различных местах службы следует составить списки местных гостиниц с указанием расценок, действующих в отношении сотрудников Организации Объединенных Наций, периодически обновлять их, обмениваться ими между собой и предоставлять их, в том числе в диалоговом режиме, заинтересованным лицам, совершающим поездки.

4. Станционные расходы

160. В Правилах о персонале содержится положение, устанавливающее стандартную норму возмещения допустимых станционных расходов в размере 27 долл. США; таким образом, станционные расходы при поездке в оба конца в одно место составляют 108 долл. США (4 x 27 долл. США). В некоторых местах службы, в частности в Центральных учреждениях, ставка в 27 долл. США во многих случаях является нереальной. Однако инспектора хотели бы предложить сохранить нынешний общий предел в 108 долл. США со следующими изменениями: вместо нынешней "автоматической" выплаты станционных расходов в размере 108 долл. США (во всех случаях, когда Организацией Объединенных Наций или принимающим правительством не предоставляется служебного автомобиля) эти расходы следует конкретно указывать в требовании с перечислением фактически потраченных сумм и возмещением их в рамках существующего предела. Следует также разрешить оплату станционных расходов в порядке аванса.

5. Бесплатные услуги и льготы, предоставляемые лицам, совершающим поездки

а) Бесплатные услуги, предоставляемые лицам, совершающим поездки, принимающими странами или организациями

161. Правилами о персонале (правило 107.15а) предусматривается, что установленные ставки суточных "применяются с учетом ... скидок в тех случаях, когда жилье или питание предоставляется бесплатно Организацией Объединенных Наций, правительством или связанным с ним учреждением". Инспектора установили, что еще в 1975 году Контролер издал административную инструкцию, детально регулирующую учет бесплатных услуг, предоставляемых сотрудникам Организации Объединенных Наций, совершающим поездки, и принимаемых ими 57/: когда жилье предоставляется бесплатно, суточные сокращаются на 50 процентов, если питание предоставляется бесплатно, то скидка составляет 30 процентов, если и жилье, и питание предоставляются бесплатно, то скидка составляет 80 процентов. Контролер проявил достаточную строгость, поскольку 50-процентная скидка в случае предоставления бесплатного жилья применяется ко всем типам предлагаемого жилья, на которое согласились сотрудники, включая "казармы, лодки или палатки" 58/. Эта инструкция действует с 1 мая 1975 года, в нее никогда не вносились поправки, однако ее соблюдение не обеспечивается в рамках всей Организации, и она практически не известна сотрудникам Организации Объединенных Наций, совершающим поездки, в целом.

162. В связи с существующими правилами, регулирующими предоставление бесплатных услуг, можно рассмотреть ряд вопросов. Во-первых, Правила о персонале применяются не ко всем лицам, имеющим право на совершение официальных поездок от имени Организации Объединенных Наций. Во-вторых, несмотря на наличие четких и точных правил, процедура их применения в рамках всей Организации отсутствует. Именно поэтому практика, применяемая в Центральных учреждениях и в различных местах службы, является неодинаковой в этом отношении. Например,

в Центральных учреждениях на стандартные бланки проездных документов (в которых бесплатные услуги не упоминаются) теперь ставится штамп со следующей пометкой: "Гостиница предоставлена – суточные подлежат выплате по уменьшенной ставке". В некоторых других местах службы процедура уменьшения суточных в связи с предоставлением бесплатного жилья и питания вообще не соблюдается.

163. Инспектора рекомендуют пересмотреть бланки разрешений на поездку и бланки требований о возмещении путевых расходов, используемые в Организации Объединенных Наций, с учетом правил, регулирующих предоставление бесплатных услуг, принятых сотрудниками Организации Объединенных Наций, совершающими поездки. Центральные и местные административные органы в различных местах службы должны отвечать за обеспечение соблюдения этих правил и следить за тем, чтобы стоимость таких услуг вычиталась из стоимости поездки.

б) Льготные программы для пассажиров, совершающих частые поездки

164. Следует особо подчеркнуть и внести принципиальную ясность для всех заинтересованных сторон в вопрос о том, что все побочные льготы, связанные с поездками, оплаченными Организацией Объединенных Наций, принадлежат Организации. Как Организация будет востребовать и использовать эти льготы – это другой вопрос, зависящий от практических и экономически эффективных возможностей организации этой деятельности.

165. В середине 80-х годов компания "Американ эрлайнз" придумала и впервые внедрила программу для пассажиров, совершающих частые поездки, цель которой состояла в том, чтобы сделать своих пассажиров, совершающих частые поездки, и членов их семей своими постоянными клиентами. Эта идея была почти мгновенно подхвачена другими авиакомпаниями, и вскоре возникло такое положение, когда почти у всех крупных авиакомпаний имелись собственные программы для пассажиров, совершающих частые поездки.

166. Организация Объединенных Наций быстро отреагировала на это изменение на рынке воздушных перевозок. Организация вступила в переговоры со своими крупными перевозчиками и получила от них так называемые зачетные мили для корпоративных клиентов, совершающих частые поездки. Авиакомпании предоставляли такие мили в зачет корпорациям, приобретающим билеты для поездок своего персонала. Такие зачетные мили могли затем использоваться в счет оплаты будущих поездок самолетами тех авиакомпаний, которые их предоставили. Хотя поначалу предполагалось, что такие корпоративные мили заменят собой зачетные мили, предоставляемые индивидуальным пассажирам, некоторые авиакомпании стали предоставлять зачетные мили как Организации Объединенных Наций, так и индивидуальным пассажирам. В 1988 году Секретариат пришел к выводу, что учет накопленных корпоративных миль представляет большие сложности и отнимает много времени и вынуждает приобретать билеты со значительными ограничениями, которые не подлежат передаче другим авиакомпаниям по индоссаменту. Поэтому Секретариат пошел по другому пути: он провел успешные переговоры со своими наиболее часто используемыми перевозчиками о замене зачетных

корпоративных миль денежными скидками. Эти денежные скидки рассчитываются на основе поступлений данной авиакомпании от совершенных поездок и являются весьма значительными в абсолютном выражении.

167. Еще в мае 1985 года тогдашним помощником Генерального секретаря по вопросам общего обслуживания был издан информационный циркуляр, извещавший сотрудников о том, что "зачетные мили, накопленные в результате совершения официальных поездок за счет Организации Объединенных Наций, могут использоваться только для целей последующих официальных, но не частных поездок" 59/. В циркуляре далее указывалось, что в случае взимания авиакомпанией членского взноса или эквивалентной ему платы за участие в ее программе предоставления зачетных миль Организация будет уплачивать этот взнос в отношении официальных поездок. После завершения переговоров с авиакомпаниями о прямом начислении льгот Организации в отношении всех официальных поездок, совершаемых из Нью-Йорка, Секретариат Организации Объединенных Наций в 1988 году отменил вышеупомянутые требования, изложенные в информационном циркуляре 60/.

168. Инспектора изучили применяющуюся в системе Организации Объединенных Наций практику в отношении программ для пассажиров, совершающих частые поездки, и пришли к выводу о том, что по крайней мере одна организация – Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) – разработала процедуру, в соответствии с которой часть расходов на официальные поездки воздушным транспортом финансируется на добровольной основе путем использования зачетных миль, накопленных во время предыдущих поездок. Эта процедура действует уже давно, и инспекторов заверили в том, что она дает вполне удовлетворительные результаты.

169. Инспектора обсудили этот вопрос с руководителями подразделений по организации поездок Организации Объединенных Наций в Центральных учреждениях и в некоторых других местах службы. Они почти единодушно заявили о том, что востребование от каждого сотрудника и централизованный учет накопленных миль по программам для пассажиров, совершающих частые поездки, не являются экономически эффективным решением. Они указали также, что большинство крупных корпораций и национальных административных органов не делают попыток востребовать от своих сотрудников зачетные мили, накопленные во время официальных поездок. Подчеркивалось также, что Налоговое управление Соединенных Штатов также оставило свои прежние попытки выявить такие зачетные мили для целей налогообложения. В то же время следует указать, что некоторые государства-члены проводят в качестве официальной политики практику возврата на добровольной основе зачетных миль, полученных во время официальных поездок, и просят своих сотрудников использовать эти зачетные мили в счет оплаты будущих поездок.

170. Вопрос о льготных программах для пассажиров, совершающих частые поездки, привлек внимание ряда государств-членов. Инспектора считают, что в интересах подотчетности и транспарентности системы организации поездок в Организации Объединенных Наций вопрос о льготах для пассажиров, совершающих частые поездки, должен быть разъяснен в новом информационном циркуляре. В частности, следует восстановить по крайней мере на испытательный период практику финансирования части расходов на воздушные перевозки за счет использования накопленных миль по программам для пассажиров, совершающих частые поездки, на добровольной основе. Организация Объединенных Наций могла бы воспользоваться опытом применения этой процедуры в рамках ВОЗ. Организация должна также поощрять своих сотрудников подписываться на программы для пассажиров, совершающих частые поездки, и систематически накапливать зачетные мили. Инспектора считают также, что Секретариату следует представить Генеральной Ассамблее соответствующую обновленную информацию и оценку издержек

и выгод в связи с централизованным учетом накопленных миль по программам для пассажиров, совершающих частые поездки.

IV. КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПЕЗДОК В РАМКАХ ВСЕЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

A. Координация на уровне национальных правительств

171. Имеется ряд вопросов, относящихся к сфере общесистемной координации поездок. Первым вопросом является желательность согласования норм проезда. ККАВВ в своем докладе 61/ и Генеральная Ассамблея в своем решении просили, чтобы "при проведении обзора/оценки системы организации поездок принималась во внимание практика, применяемая в других подразделениях системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы обеспечить единообразие и последовательность" 62/. Это положение является официально провозглашенной целью, и любые практические шаги, которые могут быть предприняты в области организации поездок, должны согласовываться с ней.

172. Что касается согласования норм проезда в рамках всей системы, то инспектора подробно изучили ответы на вопросник, распространенный Секретариатом Организации Объединенных Наций среди различных организаций системы Организации Объединенных Наций, которые отражены также в докладе Генерального секретаря о поездках персонала 63/. Проконсультировавшись с представителями организаций, инспектора пришли к следующим выводам:

а) в применении норм проезда в рамках системы Организации Объединенных Наций нет единообразия; и

б) тенденция к улучшению условий официальных поездок в специализированных учреждениях по сравнению с самой Организацией Объединенных Наций становится с годами все более заметной. Упомянутый опрос на основе случайной выборки проводился спустя три года после проведения обзора Секретариатом Организации Объединенных Наций, однако позволил инспекторам прийти к тем же заключениям и выводам, к которым пришел Генеральный секретарь в своем докладе. В частности, они согласны с выводом Генерального секретаря о том, что "анализ норм проезда воздушным транспортом показывает, что к сотрудникам Организации Объединенных Наций, как правило, применяются более низкие нормы, чем к должностным лицам сопоставимого уровня в других организациях системы Организации Объединенных Наций. В первую очередь это относится к нормам проезда, установленным для сотрудников класса Д-2 и ниже. Сотрудники этого уровня в Организации Объединенных Наций имеют право на проезд по более низким нормам, чем те, которые установлены для аналогичных сотрудников в 11 из 14 обследованных организаций. В остальных четырех организациях нормы проезда эквивалентны тем, которые действуют в Организации Объединенных Наций" 64/.

173. Перенос сроков проведения обзора/оценки системы организации поездок в Организации Объединенных Наций в 1992 и 1993 годах, особенно в отношении поездок персонала, объяснялся тем, что через Консультативный комитет по административным вопросам (кадровые и общие административные вопросы) Административного комитета по координации предпринимались попытки добиться большего единообразия и последовательности положений, применяемых в отношении поездок сотрудников в рамках Организации Объединенных Наций 65/. Инспектора обсудили этот вопрос с секретариатом ККАВ, который охотно поделился с ними всей имеющейся информацией о кратком руководстве по текущей практике организации поездок в рамках системы Организации Объединенных Наций, распространенном в сентябре 1993 года среди организаций системы

Организации Объединенных Наций. ККАВ (финансовые и бюджетные вопросы) время от времени рассматривает отдельные конкретные вопросы организации поездок, например вопрос о стандартных ставках возмещения станционных расходов, который рассматривался на его последней сессии 28 августа 1995 года в Нью-Йорке 66/.

174. Вопрос об общесистемной координации норм проезда "в целях обеспечения единообразия и последовательности" находится теперь на рассмотрении государств-членов, которые должны решить, какие меры надлежит принять в этом отношении. Принимая во внимание существование в разных организациях системы Организации Объединенных Наций различных норм проезда при совершении официальных поездок, Генеральная Ассамблея могла бы принять программное решение о настоятельной необходимости практических шагов, направленных на обеспечение большего единообразия и последовательности в сфере организации поездок, что означало бы уменьшение имеющихся различий. Следовательно, Пятый комитет Генеральной Ассамблеи (по пункту повестки дня "Административная и бюджетная координация системы Организации Объединенных Наций") мог бы просить Административный комитет по координации и его вспомогательный механизм предпринять новые усилия, направленные на достижение более ощутимых результатов.

175. Как уже говорилось в пунктах 133-134, инспектора хотели бы предостеречь от дальнейшего усиления имеющихся различий между организациями общей системы Организации Объединенных Наций в вопросах, касающихся окладов, надбавок, условий службы, и в частности норм проезда. Хотя права на совершение поездок не являются частью общей системы окладов и надбавок, они являются частью условий службы; таким образом, дальнейшее усиление различий в отношении к сотрудникам, совершающим поездки, несомненно, привело бы к дальнейшему ослаблению общей системы, которого никоим образом нельзя допускать.

176. Существующие различия в нормах проезда в организациях системы Организации Объединенных Наций упираются в вопрос так называемой координации на уровне национальных правительств (правительства одних и тех же стран должны занимать в различных организациях совпадающие позиции по одним и тем же вопросам). Генеральная Ассамблея могла бы обратить внимание государств-членов на важность координации на уровне национальных правительств. Инспектора хотели бы напомнить, что в своих замечаниях по предыдущему докладу ОИГ АКК весьма недвусмысленно указал на необходимость координации на уровне стран 67/.

В. Координация деятельности служб по организации поездок на секретариатском уровне

177. Инспектора рассмотрели вопрос о механизме координации и консультаций между службами по организации поездок и руководителями транспортных подразделений различных организаций систем Организации Объединенных Наций. Как и ККАВ, они считают, что наиболее полезным и практическим механизмом стало бы проведение неофициальных консультаций между руководителями транспортных подразделений, действующих на одном и том же рынке, которые вместо проведения официальных периодических совещаний встречались бы по мере необходимости. В последний раз такое совещание проводилось 19-20 июня 1995 года в Женеве, в работе которого участвовали руководители транспортных подразделений из европейских мест службы Организации Объединенных Наций и из специализированных учреждений, расположенных в Европе. Следующее совещание должно состояться в Вене.

178. Неофициальные совещания руководителей транспортных подразделений должны быть открыты для участия всех заинтересованных организаций, а информация об их проведении должна распространяться заблаговременно. Опыт показывает, что эти совещания являются удобным средством обмена информацией - которую в противном случае невозможно получить в силу ее

конфиденциального характера – по конкретным договоренностям и льготам, предоставляемым авиакомпаниями и транспортными агентствами, и тем самым способствуют повышению эффективности и экономии расходов организаций-участниц.

Примечания

1/ А/С.5/47/61 от 24 ноября 1992 года и Corr.1.

2/ Там же, пункт 20.

3/ Там же.

4/ А/37/357 от 30 июля 1982 года.

5/ А/48/7 от 3 декабря 1993 года, пункт 42.

6/ Там же.

7/ А/50/6, часть I, введение, таблица IV, от 12 мая 1995 года.

8/ Например, "В качестве первого шага по уменьшению расходов я сократил наши путевые расходы по всему миру", заявление от 25 июня 1995 года в Сан-Франциско на праздновании пятидесятой годовщины подписания Устава Организации Объединенных Наций, пресс-релиз Организации Объединенных Наций SG/SM/5662 от 23 июня 1995 года; см. также бюллетень Генерального секретаря (ST/SGB/278 от 14 сентября 1995 года), в котором, в частности, он представил немедленно вступающие в силу жесткие ограничения на поездки персонала.

9/ ST/SGB/107/Rev.6 от 25 марта 1991 года.

10/ А/С.5/47/61 от 24 ноября 1992 года и Corr.1, а также А/С.5/48/14 от 14 октября 1993 года.

11/ Список НРС определяется ЭКОСОС; в настоящее время он включает 42 государства – члена Организации Объединенных Наций.

12/ Ежегодник Организации Объединенных Наций, 1993 год, приложение III, стр. 1361-1364.

13/ См. приложение III к документу А/С.5/47/61 и Corr.1 и приложение III к ST/SGB/107/Rev.6, а также резолюцию 47/219 А Генеральной Ассамблеи, раздел XV, от 23 декабря 1992 года.

14/ Резолюция 31/93 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1976 года.

15/ Резолюция 31/192 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1976 года.

16/ Основные правила об использовании экспертов и консультантов в рамках системы Организации Объединенных Наций определены в документе ST/AI/232 от 28 ноября 1975 года, в

который в последующие годы вносились изменения, не относящиеся к причитающимся выплатам в связи с поездками.

17/ В некоторых случаях эти изменения определяли ситуацию, когда авиакомпании теряли средства на некоторых рейсах с большим количеством забронированных мест. Например, на беспосадочном рейсе авиакомпании TWA по маршруту Нью-Йорк - Женева - Нью-Йорк большинство пассажиров путешествовали по очень льготным тарифам или имели бесплатные билеты. Инспекторам сообщили, что этот факт стал причиной отмены этого конкретного рейса.

18/ IATA Annual Report 1994 for the 50th Annual General Meeting, Mexico City, 31 October - 1 November 1994, doc. No. 1, p. 8.

19/ См. информацию, содержащуюся в USIS, Geneva Daily Bulletin No. 116, of 26 June 1995.

20/ A/37/357 от 30 июля 1982 года, пункт 2.

21/ ST/AI/249/Rev.3 от 29 марта 1989 года.

22/ Резолюция 48/218 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1993 года.

23/ A/49/336 от 14 августа 1994 года, пункт 186.

24/ Хорошей отправной точкой в данной связи является действующий в Центральных учреждениях "Справочник по процедурам - часть II, 1.00, Организация Транспортной секции" и "2.00, Организация Секции по вопросам поездок и функции подсекций".

25/ ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.7, Нью-Йорк, 1990 год (серия 100); см. также ST/SGB/Staff Rules/2/Rev.7, Нью-Йорк, 1990 год (серия 200, применяемая к персоналу, работающему в рамках проектов технической помощи) и ST/SGB/Staff Rules/3/Rev.5, Нью-Йорк, 1994 год (серия 300, регламентирующая назначения на ограниченные сроки).

26/ ST/SGB/Staff Rules/1/Rev.7, Нью-Йорк, 1990 год.

27/ ST/AI/249/Rev.3 от 29 марта 1989 года.

28/ ST/SGB/107/Rev.6 от 25 марта 1991 года.

29/ В приложении 3 к бюллетеню Генерального секретаря содержится список органов, путевые расходы членов которых покрываются Организацией, в который по ошибке не включена Объединенная инспекционная группа. Эта ошибка была исправлена в докладе Генерального секретаря Генеральной Ассамблее о поездках членов органов и вспомогательных органов (A/C.5/47/61 от 24 ноября 1992 года, приложение 3), в котором упоминается ОИГ.

30/ ST/AI/137/Add.1/Rev.1 от 13 мая 1975 года.

31/ "Учет и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций" (A/48/420) от 12 октября 1993 года.

32/ "Отчетность и функции руководителей программ Организации Объединенных Наций" (A/48/452) от 5 октября 1993 года и резолюция Генеральной Ассамблеи 48/218 от 23 декабря 1993 года, часть I E.

33/ ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3 (1985).

34/ ST/SGB/PPVME Rules/I(1978).

35/ ATM Location Directory, 4th Qtr. 94 - 2nd Qtr.95.

36/ A/C.5/48/12/Add.1 от 21 июня 1994 года и IMIS Newsletter, Issue 8 - March 1995.

37/ Information Circular from the Under Secretary-General for Administration and Management (ST/IC/1990/13) от 19 марта 1990 года.

38/ ST/IC/1990/13/Amend.2 от 15 июля 1992 года

39/ CCAQ/ACC/1989/FB/R.14 от 21 февраля 1989 года.

40/ Этот факт был весьма убедительно доказан и изложен в докладе Группы по обзору варианта единовременных выплат в связи с поездками в отпуск на родину и другими соответствующими поездками от 20 декабря 1994 года.

41/ ST/SGB/Staff Rules/3/Rev.5 от 1 января 1994 года.

42/ A/37/357 от 30 июля 1982 года и A/41/121 от 6 октября 1986 года.

43/ См. замечания Генерального секретаря по докладам ОИГ A/37/357/Add.1 от 12 ноября 1982 года и A/41/121/Add.1 от 6 октября 1986 года.

44/ См., например, пункт 3 резолюции 37/241 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1986 года.

45/ A/46/748 от 5 декабря 1991 года.

46/ Важность этого аспекта системы организации поездок возрастает с расширением деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, в частности, в том случае, когда в район миссии направляются военные наблюдатели, везущие с собой большое количество срочно необходимого оборудования. Стоимость перевозки такого сверхнормативного багажа может во много раз превосходить стоимость пассажирского авиабилета.

47/ ОИГ внесла свой вклад в обсуждение в прошлом вопроса о проезде воздушным транспортом первым классом, подготовив в 1977 году доклад (A/32/272), который задал тон дискуссии в Пятом комитете на тридцать второй сессии Генеральной Ассамблеи и послужил основой для резолюции 32/198 от 21 декабря 1977 года, ограничившей использование первого класса при проезде воздушным транспортом в Организации Объединенных Наций.

48/ A/49/952 от 4 августа 1995 года, пункт 3.

49/ Резолюция 37/240 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1982 года, приложение.

50/ Доклад ККАБВ A/49/7/Add.12 от 10 марта 1995 года.

51/ Пункт 5 документа A/46/748 от 5 декабря 1991 года; пункт 17 документа A/49/952 от 4 августа 1995 года.

52/ ST/AI/139/Rev.1 от 19 октября 1961 года.

53/ ST/AI/150 от 9 января 1963 года (пункт 3с (i)).

54/ ST/AI/137/Amend.3 от 2 января 1969 года.

55/ Следует также отметить, что аналогичная повышенная ставка суточных используется также при расчете подъемного пособия для старших должностных лиц; она была введена в соответствии с административной инструкцией ST/AI/137/Amend.5 от 13 октября 1971 года.

56/ Несмотря на то, что конкретные аспекты норм проезда и суточных для членов вспомогательных органов не рассматриваются в настоящем докладе, инспектора хотели бы отметить разницу в размере дополнительной надбавки членам Комитета по программе и координации (15 процентов в дополнение к суточным в соответствии с пунктом 12 резолюции 31/93 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1976 года) и членам аналогичных вспомогательных органов, таких, как ККАБВ, Комитет по взносам и Комиссия по международной гражданской службе (имеющим право на 40-процентную дополнительную надбавку к суточным).

57/ ST/AI/137/Add.1/Rev.1 от 13 мая 1975 года.

58/ Ibid.

59/ ST/IC/85/Add.1 от 23 мая 1985 года.

60/ ST/IC/85/18/Add.1 от 3 февраля 1985 года.

61/ A/46/748, пункт 9.

62/ Решение 46/450 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1991 года.

63/ А/С.5/48/83 от 29 июля 1994 года.

64/ Там же, пункт 28.

65/ А/С.5/47/61, пункт 5, от 24 ноября 1992 года.

66/ ACC/1995/FB/R.32/Rev.2, стр. 8, пункт 6.4, от 23 августа 1985 года.

67/ E/1993/119/Add.1, пункт 17, от 9 ноября 1993 года, замечания АКК по докладу ОИГ "Соглашение о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями: обзор и укрепление разделов, касающихся общей системы окладов, надбавок и условий службы".

ТАБЛИЦА 1

АНАЛИЗ ПУТЕВЫХ РАСХОДОВ ЗА 1992-1993 ГОДЫ, АССИГНОВАНИЙ НА 1994-1995 ГОДЫ И СМЕТНЫХ РАСХОДОВ ПО РЕГУЛЯРНОМУ БЮДЖЕТУ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

НА ДВУХГОДИЧНЫЙ ПЕРИОД 1996-1997 ГОДОВ

(В тыс. долл. США)

| Двухгодичный период | Общий объем бюджета | Общий объем путевых расходов | В процентах от общего объема бюджета |
|---------------------|---------------------|------------------------------|--------------------------------------|
| 1992-1993 годы | 2 375 138,5 | 39 585,7 | 1,66 |
| 1994-1995 годы | 2 608 274,4 | 54 944,5 | 2,10 |
| 1996-1997 годы | 2 687 067,8 | 48 356,7 | 1,79 |

ТАБЛИЦА 2

ПУТЕВЫЕ РАСХОДЫ ЗА 1992-1993 ГОДЫ, АССИГНОВАНИЯ НА 1994-1995 ГОДЫ И СМЕТНЫЕ РАСХОДЫ ПО РЕГУЛЯРНОМУ БЮДЖЕТУ НА ДВУХГОДИЧНЫЙ ПЕРИОД 1996-1997 ГОДОВ С РАЗБИВКОЙ ПО ПОЕЗДКАМ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ, ПОЕЗДКАМ ПЕРСОНАЛА НА СОВЕЩАНИЯ И ПРОЧИМ ПОЕЗДКАМ ПЕРСОНАЛА

(В тыс. долл. США)

| Двухгодичный период | Поездки представителей | В процентах | Поездки персонала на совещания | В процентах | Прочие поездки персонала | В процентах | Общий объем путевых расходов | В процентах |
|---------------------|------------------------|-------------|--------------------------------|-------------|--------------------------|-------------|------------------------------|-------------|
| 1992-1993 годы | 13 770,7 | 34,8 | 6 083,6 | 15,4 | 19 731,4 | 49,8 | 39 585,7 | 100 |
| 1994-1995 годы | 18 717,5 | 34,1 | 4 839,5 | 8,8 | 31 387,5 | 57,1 | 54 944,5 | 100 |
| 1996-1997 годы | 20 214,5 | 41,8 | 4 846,1 | 10,0 | 23 296,1 | 48,2 | 48 356,7 | 100 |

Приложение I

ТАБЛИЦА 3

РАСХОДЫ ЗА 1992-1993 ГОДЫ, АССИГНОВАНИЯ НА 1994-1995 ГОДЫ И СМЕТНЫЕ РАСХОДЫ ПО РЕГУЛЯРНОМУ БЮДЖЕТУ НА ДВУХГОДИЧНЫЙ ПЕРИОД 1996-1997 ГОДОВ С РАЗБИВКОЙ ПО СТАТЬЯМ КОНСУЛЬТАНТОВ/ЭКСПЕРТОВ, СВЯЗИ, ВРЕМЕННОГО ПЕРСОНАЛА ОБЩЕГО НАЗНАЧЕНИЯ И ПУТЕВЫХ РАСХОДОВ

(В тыс. долл. США)

| Двухгодичный период | Консультанты/эксперты | В процентах* | Связь | В процентах* | Временный персонал общего назначения | В процентах* | Путевые расходы | В процентах* | Общий объем путевых расходов и связанных с ними расходов | В процентах* |
|---------------------|-----------------------|--------------|----------|--------------|--------------------------------------|--------------|-----------------|--------------|--|--------------|
| 1992-1993 годы | 15 787,4 | 0,66 | 41 602,9 | 1,75 | 46 358,6 | 2,05 | 39 585,7 | 1,66 | 143 334,6 | 6,03 |
| 1994-1995 годы | 16 262,5 | 0,62 | 46 077,8 | 1,75 | 59 229,8 | 2,27 | 54 944,5 | 2,10 | 176 514,6 | 6,76 |
| 1996-1997 годы | 15 657,8 | 0,58 | 47 132,2 | 1,75 | 28 646,1** | 1,06 | 48 356,7 | 1,79 | 139 792,8 | 5,20 |

* В процентах от общего объема регулярного бюджета.

** Согласно данным, представленным Отделом по планированию программ и составлению бюджета по программам.

ТАБЛИЦА 4

ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ СРЕДСТВА, ИМЕЮЩИЕСЯ В РАСПОРЯЖЕНИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ НА ДВУХГОДИЧНЫЕ ПЕРИОДЫ 1992-1993 И 1994-1995 ГОДОВ, И СМЕТНЫЙ ОБЪЕМ РЕСУРСОВ НА 1996-1997 ГОДЫ

(В тыс. долл. США)

| Двухгодичный период | Общий объем | Общий объем путевых расходов | В процентах от общего объема бюджета |
|---------------------|----------------------|------------------------------|--------------------------------------|
| 1992-1993 годы | (данные отсутствуют) | - | - |

| | | | |
|----------------|-------------|----------|------|
| 1994-1995 годы | 4 515 023,2 | 76 420,9 | 1,69 |
| 1996-1997 годы | 4 434 509,7 | 70 568,6 | 1,59 |

ХОД ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ОИГ

1. Организация и методы служебных поездок
(JIU/REP/82/7) (A/37/357, 30/7/1982)

| Рекомендации ОИГ | Замечания Генерального секретаря (A/37/357/Add.1 от 12/11/1982) | Резолюция 37/241 Генеральной Ассамблеи от 21/12/1982 | |
|--|---|---|--|
| <p>Рекомендация 1: Организации Объединенных Наций следует расторгнуть существующий договор с ее коммерческим транспортным агентством и выбрать на основе внутриорганизационной договоренности агентство с помощью торгов.</p> <p>Рекомендация 2: Предложенное выше внутриорганизационное соглашение о перевозках должно, по мере возможности, также распространяться на отделения Организации Объединенных Наций, расположенные в других местах.</p> | | Соглашается с рекомендацией ОИГ о том, чтобы Организация Объединенных Наций выбирала коммерческое транспортное агентство в соответствии с внутренними или другими процедурами путем проведения широких международных конкурентных торгов через соответствующие промежутки времени. | a) ... b) ... |
| <p>Рекомендация 3: Организации Объединенных Наций следует провести переговоры с воздушными перевозчиками в целях получения скидок в тех странах, где это разрешается, или получения наиболее дешевых расценок на основе специальных договоренностей (оптовая закупка билетов и т.д.).</p> | Необходимо учитывать будет ли приемлемо уделять предпочтение одной или нескольким авиалиниям, принимая во внимание интерес, проявляемый государствами-членами к диверсификации закупок Организации Объединенных Наций. | Соглашается с рекомендацией ОИГ о том, чтобы Генеральный секретарь провел переговоры с заинтересованными правительствами, курирующими авиакомпаниями, для получения скидок в тех странах, где это возможно, или для смягчения условий, которые являются препятствием для получения самых экономичных тарифов. | a) ... b) ... |
| <p>Рекомендация 4: Следует рассмотреть вопрос о создании транспортного агентства Организации Объединенных Наций, принадлежащего и управляемого Организацией, и любые возможности, которые могут возникнуть в плане его осуществления, следует активно использовать.</p> | | Призывает Генерального секретаря рассмотреть возможность создания транспортного агентства Организации Объединенных Наций и представить соответствующий доклад Генеральной Ассамблее на ее тридцать восьмой сессии. | ... |
| <p>Рекомендация 5: В деле приложения усилий по поиску наименьших подходящих расценок не следует полагаться только на коммерческое транспортное агентство, это должно быть совместным мероприятием, в котором следует участвовать и пассажиру, и командирующему департаменту, и Сектору оформления поездок. Для облегчения поисков и использования наименьших подходящих расценок следует предоставлять информацию и разрабатывать правила.</p> | Сектор организации поездок в Центральных учреждениях добросовестно выполнял положения в отношении перевозок и устанавливал в целом самые дешевые тарифы на основе данных об официальном маршруте, получаемых от направляющего подразделения. На будущее предполагается, что любое новое договорное соглашение с транспортным агентством должно включать положение, по которому агент будет гарантировать наименьший тариф, что будет выборочно проверяться для обеспечения соблюдения такой гарантии. | | ... |

| | | | |
|---|---|---|--|
| <p>Рекомендации ОИГ</p> | <p>Замечания Генерального секретаря (A/37/357/Add.1 от 12/11/1982)</p> | <p>Резолюция 37/241 Генеральной Ассамблеи от 21/12/1982</p> | <p>Осуществление рекомендаций согласно докладу Генерального секретаря (A/43/556 от 2/9/1988)</p> |
| <p>Рекомендация 6: Следует разрешить использовать класс, находящийся между первым и экономическим классом ("бизнес", "клуб" и т.д.), в случае служебных командировок, поездок делегатов для участия в совещаниях и поездок консультантов, когда это можно сделать без общего увеличения прямых и косвенных путевых расходов.</p> | | | <p><u>Выполнена.</u></p> |
| <p>Рекомендация 7: ЗГС, ПГС и делегаты должны использовать бизнес-класс или эквивалентные ему, если таковые имеются, во время всех поездок.</p> | <p>Применение этой рекомендации не обеспечит существенной экономии, равно как и не будет соответствовать рангу и представительским обязанностям соответствующих должностных лиц, учитывая практику большинства государств-членов в отношении должностных лиц, занимающих сопоставимые должности. По этой причине Генеральный секретарь считает, что эти должностные лица должны по-прежнему иметь право на пользование первым классом в случаях, когда продолжительность полета превышает 9 часов, и классом, непосредственно следующим за первым классом, для полетов продолжительностью в 9 часов или меньше.</p> | | <p><u>Выполнена.</u></p> |
| <p>В этой связи:</p> <p>- Проезд классом непосредственно ниже <u>первого</u> без общего увеличения размера прямых и косвенных транспортных расходов можно разрешать при следующих условиях:</p> <p>а) для поездки продолжительностью более четырех часов, которая приходится на официальный праздник или конец недели;</p> <p>б) в том случае, когда сотрудник не воспользовался, по крайней мере, одним из дней отдыха, которые ему обычно полагаются;</p> <p>с) в том случае, когда продолжительность поездки может быть уменьшена, по крайней мере, на один рабочий день в результате того, что сотрудник может начать выполнение своих обязанностей непосредственно после прибытия;</p> <p>д) в том случае, когда в наличии имеются лишь места в бизнес-классе;</p> <p>е) когда стоимость бизнес-класса является такой же, как и стоимость экономического класса.</p> | <p>Применение мер <u>a</u>, <u>b</u> и <u>c</u> приведет к возникновению административных трудностей в вопросе регулирования поездок и контроля за ними и не обеспечит экономии, достаточной для того, чтобы компенсировать разницу между стоимостью бизнес-класса и самого экономического класса поездки.</p> | | |
| | | | |
| | | | <p><u>Выполнена.</u></p> <p><u>Выполнена.</u></p> |
| | | <p>Генеральный секретарь считает, что не будет целесообразным или излишним установить норму использования класса, непосредственно следующего после <u>первого</u>, в качестве обычной нормы для</p> | |

| | | | |
|---|--|---|--|
| <p>Рекомендации ОИГ</p> | <p>Замечания Генерального секретаря (A/37/357/Add.1 от 12/11/1982)</p> | <p>Резолюция 37/241 Генеральной Ассамблеи от 21/12/1982</p> | <p>Осуществление рекомендаций согласно докладу Генерального секретаря (A/43/556 от 2/9/1988)</p> |
| <p>Рекомендация 9: Процедура оформления поездки должна быть упрощена.</p> <p>Рекомендация 10: Следует провести технико-экономическое обоснование использования существующего электронно-вычислительного оборудования Организации Объединенных Наций, предназначенного для облегчения поисков более низких расценок и сокращения расходов на оформление поездок.</p> | <p>Учитывая, что эти рекомендации связаны с большим отходом от текущей финансовой и административной практики Организации, целесообразно осуществить подробный анализ (исследование), с тем чтобы определить возможность применения рекомендуемых упрощенных процедур.</p> | | |
| <p>Рекомендация 11: Генеральному секретарю следует обратить внимание АКК на проблемы, поднятые в этом докладе, в целях принятия согласованного подхода к решениям проблемы и представить доклад по этому вопросу Генеральной Ассамблее на ее тридцатую восьмую сессию.</p> | <p>АКК обратился с просьбой к ККАВ рассмотреть поднятые в докладе ОИГ межучрежденческие проблемы.</p> | | |

2. Последующий доклад об организации и методах служебных поездок
 (JIU/REP/85/13, A/41/121)

| | | | |
|---|---|---|---|
| <p>Рекомендации ОИГ</p> <p>Рекомендация 1: Генеральный секретарь должен подготовить для представления Генеральной Ассамблее на ее сорок первой сессии всеобъемлющий доклад с описанием принятых им вплоть до представления доклада мер по выполнению рекомендаций ОИГ, одобренных Генеральной Ассамблеей в резолюции 37/241, в частности о:</p> | <p>Замечания Генерального секретаря (A/41/121/Add.1 от 6/10/1986)</p> <p>Текущая деятельность по сокращению путевых расходов на служебные поездки включает:</p> <p>a) жесткие меры контроля за участием персонала в конференциях и совещаниях и его поездками на них;</p> <p>b) общее сокращение на 20 процентов служебных поездок;</p> <p>c) разработку и вынесение предложений о сокращении числа и продолжительности конференций и заседаний.</p> | <p>Резолюция 37/241 Генеральной Ассамблеи от 21/12/1982</p> | <p>Осуществление рекомендаций согласно докладу Генерального секретаря (A/43/556 от 2/9/1988)</p> <p><u>Выполнена.</u></p> |
| <p>a) целесообразности создания внутреннего агентства или находящегося в собственности Организации Объединенных Наций и управляемого ею транспортного агентства в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций с внутриорганизационными отделениями во всех основных местах службы.</p> | <p>a) Комиссионные от продажи авиабилетов, предоставляемые перевозчиками внутреннему агентству, значительно ниже комиссионных, предоставляемых агентствам с полным набором услуг. Из этой более низкой суммы комиссионных необходимо вычесть оперативные расходы и т.д. Согласно ведомостям поступлений и расходов, представленным транспортным агентством, Организация Объединенных Наций, в случае выбора ею варианта внутреннего транспортного агентства, очевидно, понесла бы значительные убытки.</p> <p>b) Что касается создания транспортного агентства, принадлежащего Организации Объединенных Наций и управляемого ею, то Международная сеть авиационных транспортных агентств (ИАТАН) не признала бы такое транспортное агентство до тех пор, пока по меньшей мере 80 процентов его операций не были бы связаны с широкой публикой. Авиакомпания отказываются предоставлять комиссионные от реализации авиабилетов транспортным агентствам, не признанным ИАТАН.</p> | | <p>a) <u>Не выполнена.</u></p> |

| | | | |
|--|---|---|---|
| <p>Рекомендации ОИГ</p> <p>b) усилия по использованию существующих возможностей сокращения расходов посредством приобретения билетов непосредственно у авиакомпаний в разных странах мира; посредством участия в различных льготных программах воздушных перевозчиков; посредством закупки билетов партиями и других способов сокращения расходов.</p> | <p>Замечания Генерального секретаря (A/41/121/Add.1 от 6/10/1986)</p> <p>К концу июля 1986 года Центральные учреждения Организации Объединенных Наций достигли договоренностей в отношении льгот, скидок за налет и других подобных соглашений с 17 авиакомпаниями, при этом к концу 1987 года общий объем предоставленных ей скидок составил 500 000 долл. США. Аналогичные соглашения были заключены руководством других отделений*.</p> <p>Вариант оптовой закупки билетов был признан нерентабельным ввиду штрафов за отмену отказов, отсутствия гибкости этой системы и необходимости авансирования крупных денежных сумм.</p> | <p>Резолюция 37/241 Генеральной Ассамблеи от 21/12/1982</p> | <p>Осуществление рекомендаций согласно докладу Генерального секретаря (A/43/556 от 2/9/1988)</p> <p>b) Первая часть: сокращение расходов посредством непосредственной закупки билетов - Выполнена, вторая часть: сокращение расходов за счет закупки билетов крупными партиями - Не выполнена, поскольку это было признано нерентабельным (см. замечания Генерального секретаря).</p> |
| <p>c) тщательном изучении результатов трехлетнего контракта, подписанного с компанией "Дон трэвел сервис инк." и вступившего в силу 1 ноября 1993 года. Необходимо исчислить чистую финансовую прибыль Организации Объединенных Наций, используя результаты ревизий Организацией Объединенных Наций доходов транспортного агентства. В оценке качества предоставленных услуг должны принять участие представители персонала.</p> | <p>Проверкой деятельности транспортного агентства будет заниматься Отдел внутренней ревизии; следует также отметить, что обзоры ведомостей поступлений и расходов на периодической основе, представляемых транспортным агентом, регулярно проводятся Финансовым управлением.</p> <p>Оценкой качества предоставляемых услуг занимается и будет продолжать заниматься Объединенный консультативный комитет по транспортному обслуживанию, состоящий из представителей администрации и персонала Организации Объединенных Наций, ПРООН и ЮНИСЕФ, а также транспортного агентства.</p> | | <p>c) <u>Выполнена.</u></p> |

* Замечания ККАБВ (A/42/790 от 20/11/1987):

| | | | |
|---|---|---|--|
| <p>Рекомендации ОИГ</p> | <p>Замечания Генерального секретаря (A/41/121/Add.1 от 6/10/1986)</p> | <p>Резолюция 37/241 Генеральной Ассамблеи от 21/12/1982</p> | <p>Осуществление рекомендаций согласно докладу Генерального секретаря (A/43/556 от 2/9/1988)</p> |
| <p>d) том, было ли прекращено, в соответствии с рекомендацией инспектора, действие трехлетнего контракта, подписанного 1 апреля 1985 года в Женеве с компанией "Томас Кук С.А."</p> | <p>Действующий контракт с компанией "Томас Кук" будет прекращен, как только будет сделан оптимальный выбор в том, что касается качества услуг и финансовых выгод. Был проведен обзор процедур организации поездок, применяемых в организациях и учреждениях, созданных в Швейцарии, цель которого - выявить преимущества и недостатки предложенных вариантов с учетом внутреннего права Швейцарии и потребностей Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве. Не предвосхищая результатов этого обследования, следует отметить, что, как представляется, ни продолжение контракта о предоставлении в полном объеме транспортных услуг на тех же условиях, ни соглашение о пользовании услугами отдельной авиакомпании или комбинированными услугами перевозчика и транспортного агента не являются оптимальным вариантом.</p> | | <p>d) <u>Не выполнена.</u></p> |
| <p>e) том, была ли выполнена рекомендация относительно того, чтобы контракт с компанией "Дон трэвэл сервис инк." был продлен не более чем на год.</p> | <p>Да, продлен на один год для изучения различных вариантов улучшения организации и методов служебных поездок и дальнейшего сокращения расходов.</p> | | <p>e) <u>Выполнена.</u></p> |
