

**ОБЗОР СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ (ИКАО)**

Подготовил

Виктор Вислых

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2007 год



Организация Объединенных Наций

JIU/REP/2007/5
Русский

**ОБЗОР СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ (ИКАО)**

Подготовил

Виктор Вислых

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2007 год

Перевод с английского сделан ИКАО

КРАТКАЯ СПРАВКА

Обзор системы управления и административной деятельности в Международной организации гражданской авиации (ИКАО) JIU/REP/2007/5

Основные итоги и выводы

- Учитывая важность функции выхода на внешнюю аудиторию, следует создать многофункциональную группу для разработки стратегии реализации инициативной программы действий по работе с внешними организациями и партнерами Международной организации гражданской авиации (ИКАО).
- Необходима более инициативная, ориентированная на конкретные результаты политика в целях содействия обеспечению справедливого географического представительства; улучшения возрастного соотношения сотрудников посредством набора более молодых специалистов; и совершенствования планирования смены персонала, передачи знаний и преемственности в Организации.
- Следует пересмотреть кадровую политику, с тем чтобы она предусматривала некоторое количество невозобновляемых контрактов для экспертов в узкоспециальных областях знаний в целях содействия регулярному притоку в Организацию наиболее квалифицированных экспертов.
- Службы информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в ИКАО по-прежнему раздроблены, и не все из них подчиняются Секции информационных и связных технологий. Следует разработать всеобъемлющую стратегию ИКТ, которая должна предусматривать полную компьютеризацию конференционного обслуживания с полноценным использованием любых соответствующих новых технологий, включая оборудование и обслуживание для электронных конференций и электронного голосования.
- На Отдел переводов и публикаций приходится 21,5 % бюджета. Высокая стоимость конференционного обслуживания может быть связана с большим количеством ежегодно проводимых совещаний. ИКАО следует рассмотреть возможность приведения этого обслуживания в соответствие с передовой практикой других организаций Организации Объединенных Наций путем сокращения количества заседаний Совета и его вспомогательных органов, а также путем проведения Ассамблеи каждые два года.

Рекомендации для рассмотрения руководящими органами

Рекомендация 1

Совету следует поручить Генеральному секретарю привлечь независимых внешних экспертов к проведению комплексной оценки потребностей Организации, включая региональные бюро, в людских и финансовых ресурсах. Такая оценка была бы уместной в свете продолжающихся усилий Организации по введению реформ и с учетом ее нынешних финансовых затруднений, требующих повышения эффективности и результативности.

Рекомендация 2

Принимая во внимание передовую практику организаций Организации Объединенных Наций, Совету следует:

- a) разработать долгосрочный план, предусматривающий созыв Ассамблеи каждые два года продолжительностью не свыше трех недель, как это делают другие организации системы Организации Объединенных Наций, для обеспечения эффективного процесса принятия решений и управления в ИКАО;
- b) перейти на двухгодичный бюджет с целью совершенствования планирования в контексте перехода на проведение Ассамблеи каждые два года;
- c) упорядочить количество заседаний Совета и вспомогательных органов, с тем чтобы сократить общую административную нагрузку на Секретариат по части обслуживания совещаний.

Рекомендация 3

Совету следует принять меры к неукоснительному соблюдению на практике разделения сфер ответственности руководящих органов и исполнительного руководства, а также дать полномочия Генеральному секретарю набирать и продвигать сотрудников всех уровней, занимающих утвержденные должности в Организации, не испрашивая предварительных рекомендаций Совета.

Рекомендация 4

В ожидании итогов оценки потребностей Совету следует предложить государствам-членам и региональным группам брать на себя более широкую ответственность за мероприятия, осуществляемые в их соответственных регионах.

Рекомендация 9

Совету следует выделять из регулярного бюджета реалистичные финансовые средства на подготовку персонала: по крайней мере 1 %, а лучше 2 или 3 %. Упор следует делать на подготовку руководителей и обучение информационным технологиям для содействия удовлетворению нынешних и будущих потребностей Организации.

Рекомендация 13

Совету следует увеличить ресурсы, выделяемые Отделению по оценке программ, ревизии и анализу управленческой деятельности, и обеспечить финансовую независимость Отделения.

Рекомендация 14

Совету следует ускорить разработку круга полномочий надзорного совета в соответствии со стандартами, приведенными в докладе ОИГ "Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2006/2).

ОГЛАВЛЕНИЕ

		<i>Страница</i>
КРАТКАЯ СПРАВКА		iv
СОКРАЩЕНИЯ		vii
<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	
I. ВВЕДЕНИЕ	1-9	1
II. ОБЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ	10-17	2
III РУКОВОДЯЩИЕ ОРГАНЫ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РУКОВОДСТВО	18-32	4
A. Ассамблея	18-27	4
B. Сфера ответственности исполнительного руководства....	28-32	6
IV СТРАТЕГИЧЕСКОЕ, ФИНАНСОВОЕ И ОПЕРАТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ	33-49	8
A. Региональные бюро	33-41	8
B. Распределение функций в Секретариате.....	42-49	10
V. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ	50-71	12
A. Шкала окладов.....	51-52	12
B. Персональное повышение по службе.....	53-56	12
C. Представительство и вопросы равенства	57-64	13
D. Подготовка персонала.....	65-70	16
VI ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ	71-81	18
A. Информационные и коммуникационные технологии	71-75	18
B. Отдел переводов и публикаций	76-81	19
VI НАДЗОР	82-91	21
I.		
A. Внешний надзор	82-83	21
B. Отделение по оценке программ, ревизии и анализу управленческой деятельности.....	84-88	21
C. Надзорный совет.....	89-91	22
ПРИЛОЖЕНИЯ		
I. Обзор действий, предпринимаемых участвующими организациями по рекомендациям ОИГ		24

СОКРАЩЕНИЯ

БОКР	Бюджет, основанный на конкретных результатах
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПС	Всемирный почтовый союз
ЕАО	Отделение по оценке программ, ревизии и анализу управленческой деятельности
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИКТ	Информационные и коммуникационные технологии
ИМО	Международная морская организация
ИПСАС	Стандарты бухгалтерского учета в государственном секторе
ИРИС	Комплексная система информации о ресурсах
ИТ	Информационные технологии
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СГП	Справедливое географическое представительство
УОКР	Управление, основанное на конкретных результатах
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Международная организация гражданской авиации (ИКАО) ведет свою историю от Чикагской конференции 1944 года, на которой 52 государства подписали Конвенцию о международной гражданской авиации. Официально Организация существует с 1947 года, когда государства официально договорились о совместных действиях по организации международного сотрудничества и обеспечению максимально возможной степени единообразия правил, стандартов и процедур, касающихся всех аспектов гражданской авиации. С течением времени главная задача Организации изменилась: от разработки стандартов она перешла к уделению более высокого приоритета вопросам контроля и надзора в авиации, обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности, а также охраны окружающей среды. Эта эволюция выдвигает на первый план необходимость дать новую оценку программам и конституционным мандатам ИКАО для обеспечения ее актуальности и соответствия реальности, а также для эффективного использования ресурсов и результативного предоставления услуг.
2. Посчитав своевременным проведение "Обзора системы управления и административной деятельности в Международной организации гражданской авиации", Объединенная инспекционная группа (ОИГ) приняла решение включить этот обзор в свою программу работы на 2006 год. Настоящий обзор входит в серию проведенных Группой обзоров систем управления и административной деятельности в участвующих организациях.
3. Целью обзора является выявление возможностей совершенствования административной деятельности и управления в ИКАО, в частности, в том что касается внедрения системы управления, основанного на конкретных результатах, для целей руководства; планирования, составления программ и бюджета; управления людскими ресурсами; информационного управления; и работы надзорных механизмов. Обзор охватывает административную и управленческую практику всей Организации и учитывает последние инициативы руководства, осуществляемые в рамках Организации.
4. В связи с ограниченными ресурсами основное внимание в данном докладе уделяется Регулярной программе (начисленным взносам) ИКАО. Другие области, такие как техническое сотрудничество, совместные фонды и добровольные взносы, хотя они и являются важными для работы Организации, в полном объеме здесь не рассматриваются.
5. В соответствии с внутренними стандартами и правилами работы ОИГ и ее внутренними рабочими процедурами методика, использованная при подготовке настоящего доклада, включала предварительный обзор, изучение вопросников, проведение собеседований и углубленный анализ. ИКАО был направлен подробный вопросник, и на основе полученных ответов Инспектор провел собеседования с должностными лицами в Штаб-квартире ИКАО, а также в ее Европейском и Североатлантическом бюро.
6. При подготовке настоящего доклада Инспектор стремился привлекать для сравнения передовую практику в других организациях системы Организации Объединенных Наций, памятуя при этом об особенностях, отличающих ИКАО от других организаций общей системы Организации Объединенных Наций.
7. От Секретариата ИКАО были запрошены замечания по проекту настоящего доклада, которые были приняты во внимание при его окончательной доработке. В соответствии со статьей 11.2 статута ОИГ настоящий доклад был окончательно доработан после консультаций с другими инспекторами, проведенных для проверки

содержащихся в нем выводов и рекомендаций на соответствие коллективному мнению Группы.

8. Для удобства работы с докладом и для выполнения рекомендаций и отслеживания результатов в приложении I находится таблица, показывающая, требуется ли в связи с той или иной конкретной рекомендацией решение руководящего органа или она может выполняться непосредственно Генеральным секретарем.

9. Инспектор хотел бы выразить признательность всем, кто помогал ему в подготовке настоящего доклада и, в частности, тем, кто участвовал в собеседованиях и с такой готовностью поделился своими экспертными знаниями.

II. ОБЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

10. ИКАО – это организация системы Организации Объединенных Наций, предоставляющая государствам-членам необходимое содействие в области методов работы, планирования и возможностей развития гражданской авиации. Организация многого достигла в деле разработки Стандартов, принципов и способов осуществления международной аэронавигации, а также в деле развития и планирования международного воздушного транспорта. Вместе с тем она не в полной мере поспевает за другими организациями системы Организации Объединенных Наций с точки зрения административно-управленческой реформы. Это особенно очевидно в таких областях, как информационно-коммуникационные технологии, обслуживание конференций и переводческое обслуживание.

11. Инспектор считает, что углубленный обзор деятельности Штаб-квартиры и оценка ее потребностей помогли бы поднять Организацию до такого уровня, на котором она не уступала бы другим организациям системы Организации Объединенных Наций по части административно-управленческой культуры, политики и практики. Несмотря на регулярные проверки различных аспектов работы Секретариата ИКАО внутренними и внешними ревизорами, всесторонний обзор потребностей Секретариата в ресурсах ни разу не проводился. Такая оценка была бы уместной в свете продолжающихся усилий Организации по введению реформ и с учетом ее нынешних финансовых затруднений, требующих повышения эффективности и результативности.

12. Проведение общесекретариатской оценки помогло бы выяснить потребности в финансовых и людских ресурсах; укрепить стратегии для повышения производительности в целом, несмотря на финансовые ограничения; и обеспечить адекватное отражение главных опор развития надежной системы управления, основанного на конкретных результатах¹ (УОКР), в реформаторских инициативах Организации.

13. В последнее время несколько специализированных учреждений Организации Объединенных Наций провели подобный всеобъемлющий обзор и оценку потребностей по своей собственной инициативе или на основании рекомендации ОИГ. В 2005 году такая рекомендация была представлена Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), где в настоящее время проводится оценка специалистами

¹ В докладе ОИГ "Основные выводы серии докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций" инспекторы установили, что главными опорами развития надежной системы УОКР являются процесс планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки; делегирование полномочий и подотчетность; а также организация служебной деятельности сотрудников и система контрактов (JIU/REP/2004/5).

независимой консалтинговой фирмы.² В 2001 году совет Международной морской организации (ИМО) по своей собственной инициативе предложил Генеральному секретарю организовать проведение обзора деятельности Секретариата с целью оценки в целом его эффективности и результативности.³ Независимый обзор был проведен, а рекомендации использованы для углубления процесса реформ в ИМО.⁴

14. Главные партнеры ИКАО должны быть заинтересованы в проведении объективного и всеобъемлющего внешнего обзора положения дел в Организации, показывающего, какими изменениями можно было бы добиться модернизации и более эффективного использования ресурсов. У ОИГ нет своих необходимых ресурсов для выполнения подобной работы, но она рекомендовала бы подобрать на основе конкурсного отбора специализирующуюся на организациях Организации Объединенных Наций консалтинговую компанию для проведения всесторонней оценки потребностей.

15. Инспектор считает, что в целях рационализации существующих потребностей в людских ресурсах, процессов и систем в Штаб-квартире ИКАО обзор и оценку потребностей следует выполнить в срочном порядке и что следует рассмотреть возможность распространения обзора на региональные бюро ИКАО. В целом обзор должен быть призван содействовать укреплению Организации и рассматривать возможности наиболее оптимального позиционирования ИКАО для решения ее нынешних краткосрочных и долгосрочных задач, связанных с финансовыми и людскими ресурсами. Оценка должна включать анализ должностей и функций, а также потребностей в расходах и доходах с целью модернизации управленческих и административных процессов. Это следует сделать в контексте системы контрольных показателей для эталонного анализа в рамках УОКР, описанной в докладе ОИГ "Основные выводы серии докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2004/5).

16. Чтобы ускорить дело, следует провести на основе подробного описания круга полномочий международный конкурс и отобрать независимых внешних экспертов для проведения широкого обзора людских и финансовых ресурсов. Обзор следует выполнить как можно скорее.

17. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации улучшит эффективное использование ресурсов.

Рекомендация 1

Совету следует поручить Генеральному секретарю привлечь независимых внешних экспертов для проведения всесторонней оценки потребностей Организации в людских и финансовых ресурсах. Оценка потребностей должна включать региональные бюро.

² JIU/REP/2005/1.

³ Challenges, Opportunities and Evolution: Review of the Secretariat of the International Maritime Organization, Mannet, Switzerland, March 2001.

⁴ Документ ИМО: С 88/12(a) Note by the Secretary-General: 'Implementation of the reform programme: Progress report', 26 марта 2002 года, и документ С 86/9/Add.1 Annex 'Responses of the Secretary-General to the Mannet Report', 12 июня 2001 года.

III. РУКОВОДЯЩИЕ ОРГАНЫ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РУКОВОДСТВО

А. Ассамблея

18. Конвенция о международной гражданской авиации предусматривает, что Организация состоит из Ассамблеи, Совета и Секретариата. Ассамблея, состоящая из представителей всех Договаривающихся государств, является суверенным органом ИКАО. Ассамблея созывается каждые три года на сессии продолжительностью около двух недель для рассмотрения деятельности Организации, определения политики и принятия трехлетнего бюджета.

19. В связи с ускорением технологических и структурных изменений в авиационной отрасли представляется, что нынешний трехлетний интервал между сессиями Ассамблеи ограничивает возможности эффективного принятия решений, особенно если учесть, что Совет обладает ограниченными полномочиями по принятию бюджета или утверждению ассигнований. Трехлетняя периодичность сессий Ассамблеи расходится с практикой широкого большинства других организаций системы Организации Объединенных Наций, которые созывают совещания своих высших руководящих органов ежегодно или каждые два года. Кроме того, Ассамблея, собирающаяся только раз в три года и всего примерно на две недели, должна выполнить большой объем работы по существенным вопросам, стоящим перед ИКАО.

20. Инспектор принимает к сведению, что Совет по своей инициативе или по просьбе не менее одной пятой от общего числа Договаривающихся государств может созвать в любое время чрезвычайную сессию Ассамблеи, однако он считает, что Организации следует принять долгосрочный план проведения сессий Ассамблеи каждые два года для содействия эффективному принятию решений и управлению в ИКАО.

21. Если ИКАО будет рассматривать возможность принятия двухлетнего цикла, необходимо будет принять во внимание некоторые важные соображения, как например изменения к Конвенции о гражданской авиации. В рамках перехода на двухлетний цикл необходимо будет также рассмотреть цикличность сессий Совета и выборов его состава. Кроме того, потребуется также пересмотреть цикличность планирования программ Секретариата. По этим причинам перед осуществлением каких-либо изменений рекомендуется принятие поэтапного и методичного долгосрочного плана после всесторонних консультаций со всеми партнерами. Любой долгосрочный план должен иметь соответствующий график и контрольные показатели для оценки прогресса.

22. Во многих учреждениях Организации Объединенных Наций руководящий орган организации не является постоянным или имеющим постоянное местопребывание и собирается максимум на две сессии в год. Если ИКАО будет рассматривать возможность принятия двухлетнего цикла, Организации следует также подумать о постепенном упорядочении количества совещаний Совета и его вспомогательных органов, с тем чтобы уменьшить общую административную нагрузку на Секретариат по части обслуживания заседаний. Обдумывая такие изменения, ИКАО следует изучить передовую практику других организаций Организации Объединенных Наций.

23. Нынешний трехлетний цикл Ассамблеи также подразумевает принятие бюджета на трехлетней основе, поскольку именно Ассамблея принимает бюджет и определяет финансовые механизмы Организации.⁵

⁵ Doc 7515/12.

24. Во время собеседований Инспектор узнал о том, что существует озабоченность в связи с тем, что Организация работает на базе трехлетнего бюджета. Было отмечено, что бюджетный цикл, состоящий из трех лет, затрудняет реалистичное прогнозирование и планирование программ. Считается, что этот промежуток времени является слишком долгим для реалистичного прогнозирования изменений тарифов и расходов при осуществлении закупок. Высказывалось мнение о том, что более короткий цикл улучшил бы планирование программ и способствовал бы более прагматичному прогнозированию доходов и расходов.

25. Тенденция среди организаций системы Организации Объединенных Наций состоит в принятии двухлетнего бюджетного цикла. Например, в числе специализированных учреждений, недавно принявших двухлетний бюджет, находится Всемирный почтовый союз (ВПС). Главной целью ВПС в этой связи было приведение бюджета в соответствие с практикой других специализированных учреждений Организации Объединенных Наций для обеспечения большей гибкости при исполнении программ и бюджета.⁶ Принятие двухлетнего бюджета способствовало рациональному выполнению задач, стратегических и тактических решений, составляющих стратегический план Союза.

26. ИКАО остается единственной организацией системы, в которой сохраняется трехлетний цикл.⁷ Инспектор отмечает, что Организация рассматривает бюджет в виде трех одногодичных бюджетов, которые утверждаются как группа из трех компонентов, а не как один трехлетний бюджет, и предпочитает оставить в силе нынешние бюджетные процедуры. Однако он считает, что переход к двухлетнему бюджету помог бы Организации оптимизировать оценку потребностей в ресурсах и прогнозируемого дохода. Переход на двухлетнюю Ассамблею должен сопровождаться переходом на двухлетний бюджет. Это должно быть продумано в контексте международных стандартов бухгалтерского учета в государственном секторе (IPSAS), которые будут приняты ИКАО в ближайшие два года и которые окажут значительное влияние, среди прочего, на составление бюджета, финансирование и финансовое управление в Организации.⁸ В этой связи следует принять во внимание передовую практику других организаций Организации Объединенных Наций.

27. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность.

Рекомендация 2

Совету следует рассмотреть возможность:

- a) принятия долгосрочного плана, предусматривающего созыв Ассамблеи каждые два года продолжительностью не более трех недель, как это делают другие организации системы Организации Объединенных Наций, для содействия эффективному принятию решений и управлению в ИКАО;**
- b) упорядочения количества совещаний Совета и его вспомогательных органов, с тем чтобы сократить общую административную нагрузку на Секретариат по части обслуживания заседаний;**
- c) принятия двухлетнего бюджета в целях совершенствования планирования.**

⁶ UPU Congrès-Doc 20. Annexe 7 Beijing 1999.

⁷ СЕВ/2003/HLСМ/21.

⁸ С-WP/12657.

В. Сфера ответственности исполнительного руководства

28. Инспектор признает, что некоторые управленческие и административные трудности ИКАО являются результатом, по крайней мере отчасти, оставшихся в Организации от прошлого проблем с разделением труда и распределением сфер ответственности между руководящими органами и исполнительным руководством.

29. Совет ИКАО – один из немногих руководящих органов в системе Организации Объединенных Наций, который является постоянным органом. На основе информации, полученной в ходе собеседований, представляется, что имеется тенденция Совета вовлекаться в рассмотрение вопросов, традиционно входящих в сферу компетенции исполнительного руководства. Модель эталонного анализа, приведенная в докладе ОИГ "Серия документов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций"⁹ подчеркивает важность ясного определения соответственных ролей и сфер ответственности основных сторон, участвующих в управлении в организациях системы Организации Объединенных Наций, в контексте системы управления, основанной на конкретных результатах. Кроме того, необходимо активное взаимодействие между сторонами посредством ясно сформулированных правил, механизмов и процедур. Это поможет повысить подотчетность и избежать негативных последствий для этого взаимодействия.

30. Как отмечено в докладе ОИГ "Серия докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций: делегирование полномочий и подотчетность", принятие подхода УОКР предполагает передачу Генеральному секретарю административных полномочий в полном объеме.¹⁰ Инспектор считает, что для осуществления этого процесса Генеральному секретарю следует предоставить все полномочия, при соответствующей подотчетности, относительно назначения и увольнения всех сотрудников Организации. В настоящее время Совет участвует в назначении сотрудников категории специалистов¹¹ на уровне директора (D-2), однако в последнее время Рабочая группа Совета вынесла рекомендацию о том, чтобы Совет также участвовал в назначении персонала на уровне главных сотрудников, соответствующем уровню D-1 в Организации Объединенных Наций. Эта рекомендация по существу заставила бы Совет еще глубже заниматься такими вопросами управления, которые, несомненно, выходят за рамки его мандата.

31. Инспектор придерживается того мнения, что, когда в утвержденном штатном расписании появляются вакансии на уровне директора или главного сотрудника, Генеральный секретарь должен быть в состоянии, в рамках правил и положений о персонале, заполнять такие вакансии без рекомендаций со стороны Совета. Практика участия Совета ограничивает полномочия Генерального секретаря, размывает его подотчетность и неэффективна с точки зрения результативного руководства и управления Организацией. Практика наделения исполнительных глав организаций Организации Объединенных Наций полномочиями назначать персонал своих организаций была

⁹ JIU/REP/2004/6.

¹⁰ JIU/REP/2004/7.

¹¹ Статья 4.8 Кодекса службы ИКАО (Doc 7350/8) предусматривает, что Генеральный секретарь назначает персонал Организации при условии утверждения со стороны Президента Совета назначений на должности категории директоров и главных сотрудников, а также региональных директоров ИКАО. Совет учредил Комиссию по рассмотрению заявлений на посты уровня директоров (КОПАД) для представления рекомендаций Генеральному секретарю относительно заявлений на должности уровня директоров управлений.

рекомендована и внедрена в ряде организаций системы, в частности в последнее время в ВОИС.¹²

32. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность.

Рекомендация 3

Совету следует принять меры для обеспечения неукоснительного соблюдения на практике разделения сфер ответственности между руководящими органами и исполнительным руководством. В этом контексте и в соответствии со стандартами, принятыми организациями системы Организации Объединенных Наций в качестве неотъемлемой части УОКР, Совету следует наделить Генерального секретаря полномочиями набирать и продвигать по службе на утвержденных должностях Организации сотрудников всех уровней, включая уровень директоров и главных сотрудников, не испрашивая предварительных рекомендаций у Совета.

¹² JIU/REP/2005/1.

IV. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ, ФИНАНСОВОЕ И ОПЕРАТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

А. Региональные бюро

33. В прошлом неоднократно проводился анализ структуры ИКАО, и руководящие органы подтверждали, что концепция разделения мира на аэронавигационные регионы должна быть сохранена; последний такой анализ был проведен в 2003 году по просьбе Финансового комитета.¹³

34. Нынешняя региональная структура включает семь региональных бюро: одно – для Азии и Тихого океана; одно – для Европы и Северной Атлантики; одно – для Ближнего Востока и Северной Африки; два – для других регионов Африки и два – для Латинской Америки и Карибского бассейна.¹⁴ По своим размерам региональные бюро сильно отличаются друг от друга: самым большим из них является Европейское и Североатлантическое бюро, в котором насчитывается 27 сотрудников категории специалистов. Ближневосточное и Североафриканское бюро является наименьшим, в нем насчитывается только 11 сотрудников категории специалистов. С учетом недавних финансовых ограничений Организации количество сотрудников в региональных бюро было сокращено, в частности в Дакаре, Найроби и Париже.¹⁵

Величина и охват региональных бюро¹⁶

	Регион Азии и Тихого океана	Регион Европы и Северной Атлантики	Регион Восточной и Южной части Африки	Регион Западной и Центральной Африки	Регион Ближнего Востока и Северной Африки	Североамериканский и Центрально-американский регионы и регион Карибского моря	Регион Южной Америки
Штаб-квартира	Бангкок	Париж	Найроби	Дакар	Каир	Мехико	Лима
Аккредитованные государства	35	53	23	24	19	20 государств 12 территорий	13
Должности: Специалисты (Р) Категории общего обслуживания (GS)	Р: 14 GS: 15	Р: 27 GS: 30	Р: 15 GS: 09	Р: 18 GS: 21	Р: 11 GS: 09	Р: 13 GS: 08	Р: 15 GS: 14

35. Несмотря на большую поддержку идеи укрепления региональных бюро¹⁷ посредством, например, принятия резолюций по данному вопросу, адекватных ресурсов выделено не было. В Руководстве по региональным бюро приводится подробный перечень функций, порученных этими подразделениями, а в бизнес-плане указаны их основные виды деятельности. Однако трудно увидеть, как можно эффективно выпол-

¹³ A35-WP/133 EX/53, AD/15.

¹⁴ ICAO Compendium of Information on Regional Offices 2004.

¹⁵ A35-WP/133 EX/53, AD/15.

¹⁶ ICAO Compendium of Information on Regional Offices 2004.

¹⁷ C-WP/11334, A35-WP/127, Assembly Resolutions A31-2 and A33-15.

нять эти функции, учитывая ограниченный объем имеющихся финансовых и людских ресурсов, а также общие финансовые ограничения ИКАО.

36. Инспектор отмечает, что ИКАО вновь анализирует свою структуру с позиций ее актуальности и правильности выбираемого пути. Среди рассматриваемых структурных вопросов фигурирует актуальность региональных бюро и необходимость их сокращения и/или упорядочения. Однако консенсуса по вопросу об актуальности региональных бюро пока нет.

37. Организация может пожелать рассмотреть возможность постепенного упорядочения региональных бюро, принимая во внимание надлежащее планирование людских ресурсов Организации, а также потребности бюджета и программ работы.

38. Инспектор отмечает тенденцию у некоторых государств-членов или региональных группировок брать на себя более широкую ответственность за мероприятия, проводимые в их географических регионах, при незначительных расходах для Организации. В свете нынешних финансовых ограничений Организации эту тенденцию следует поощрять. Руководящему органу следует изучить этот вопрос и определить способы дальнейшей активизации государств-членов для проведения региональных мероприятий, с тем чтобы избежать выделения из регулярного бюджета новых средств на региональную деятельность.

39. Инспектор приветствует введенные в 2006 году инициативы по анализу структуры и организации деятельности Секретариата, включая Отделение по региональным вопросам, которое координирует региональные программы. Для представления соответствующих предложений была сформирована Группа по структуре и организации Секретариата (Группа СОС).¹⁸ В своих предложениях Группа, в частности, рекомендовала: создать отделение по планированию и глобальной координации вместо нынешнего Отделения по региональным вопросам; объединить административные функции Управления технического сотрудничества (УТС) с аналогичными функциями Регулярной программы (людские ресурсы и финансы); разработать механизмы обеспечения функционирования программ совместной разработки мероприятий по обеспечению безопасности полетов и сохранению летной годности в процессе эксплуатации (COSCAP) и совместных программ по авиационной безопасности (КАСП) при техническом руководстве и контроле из Штаб-квартиры; и наладить с региональными сотрудниками отношения функциональной подотчетности, с тем чтобы они находились под техническим надзором со стороны соответствующего технического подразделения Штаб-квартиры.

40. Ожидается, что эти инициативы повлекут за собой консолидацию функций и подотчетности и интеграцию технической деятельности в контексте концепции УОКР. С помощью этих инициатив должны также улучшиться связь и координация между Штаб-квартирой и региональными бюро, а также должны проясниться вопросы, касающиеся актуальности в будущем региональной структуры ИКАО, перед которой в настоящее время возникают проблемы, среди прочего, в силу ресурсных ограничений.

41. Государства-члены лучше, чем кто-либо, в состоянии предоставить экспертные знания на местном уровне, и поэтому ИКАО совместно с государствами в различных регионах следует разработать методику, объединяющую экспертов Штаб-квартиры и местных экспертов по воздушному транспорту в регионах. В контексте продолжающихся инициатив по внедрению изменений и дальнейшей рационализации работы

¹⁸ C-WP/12813.

Организации Инспектор желал бы, чтобы государства-члены брали на себя больше ответственности за региональные мероприятия, благодаря чему уменьшится бремя для регулярного бюджета Организации.

Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации улучшит планирование.

Рекомендация 4

В ожидании итогов оценки потребностей Совету следует предложить государствам-членам и региональным группам брать на себя более широкую ответственность за деятельность в своих соответственных регионах.

В. Распределение функций в Секретариате

42. Что касается продолжающихся усилий по рассмотрению структуры Организации и анализу актуальности программ, Инспектор ожидает, что представляющееся искусственным раздробление некоторых программ и видов деятельности, которые в других организациях системы Организации Объединенных Наций входят, как правило, в ведение одного департамента, будет изучено. Инспектор отмечает, например, что Административное управление разделено на три подразделения: Отдел людских ресурсов, Секцию обслуживания конференций и помещений и Отдел переводов и публикаций. Это создает в Организации ряд должностей высокого уровня, наличие которых трудно обосновать.

43. Инспектор понимает, что Юридическое управление и Отделение внешних сношений и общественной информации работают, как правило, в тесном сотрудничестве, однако он обеспокоен незначительным участием Юридического управления в рассмотрении вопросов отношений с принимающими странами. Отделение внешних сношений и общественной информации предоставляет официальные разъяснения и рекомендации по вопросам, касающимся привилегий и иммунитетов, предоставленных Организации, представителям государств и персоналу Секретариата. Отделение также выполняет функции координатора по вопросам отношений с принимающими странами Штаб-квартиры и региональных бюро. Инспектор желает отметить, что в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций юридические вопросы и отношения с принимающей страной обычно находятся в ведении одного подразделения. Имеется необходимость в проведении оценки функций этих двух подразделений и эффективности существующей структуры.

44. Ожидается, что оценка потребностей, предложенная в рекомендации 1 настоящего доклада, помогла бы ИКАО лучше оптимизировать структуру и актуальность ее программ и распределение функций внутри Секретариата, особенно в том, что касается консолидации административных функций.

45. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность.

Рекомендация 5

В ожидании результатов оценки потребностей Генеральному секретарю следует проанализировать структуру программ и распределение функций внутри Секретариата с целью обеспечения лучшей оптимизации и недопущения параллелизма и дублирования усилий.

Внешние сношения

46. Отделение внешних сношений и общественной информации отвечает за обзор, координацию и представление рекомендаций, касающихся отношений ИКАО с Договаривающимися и другими государствами, организациями общей системы Организации Объединенных Наций и другими международными организациями. Оно также отвечает за продвижение во всем мире позитивного имиджа ИКАО в общих и специализированных средствах массовой информации, предназначенных для специалистов в области гражданской авиации и для широкой общественности, посредством взаимодействия со средствами массовой информации событийного характера и путем подготовки и распространения пресс-релизов, журнальных статей, аудиовизуальных материалов, выставок, публикаций и других информативных презентаций о деятельности Ассамблеи, Совета и Секретариата. Отделение также выпускает *Журнал ИКАО*.¹⁹

47. В декабре 2006 года Генеральный секретарь представил Совету ИКАО стратегию в области распространения информации, призванную повысить осведомленность об Организации и активизировать ее внешние контакты со всеми ключевыми партнерами. Реализация этой стратегии в первом полугодии 2007 года повлекла за собой организационные изменения, предназначенные влить новую энергию в работу сайта ИКАО, Журнала и других каналов распространения информации, обеспечивая при этом экономическую эффективность.

48. Хотя Отделение, как представляется, выполняет свой мандат в области связей с общественностью, необходима более инициативная программа внешних контактов. С этой целью следует разработать всестороннюю стратегию, касающуюся распространения информации и продвижения вопросов, имеющих важное значение для партнеров, включая мобилизацию ресурсов. В области внешних контактов следует активно стремиться использовать сеть Интернета и другие передовые информационные технологии. Учитывая важность функции внешних контактов, Генеральному секретарю следует создать многофункциональную рабочую группу для разработки в ближайшие 3–6 мес проекта стратегии по созданию в ИКАО более инициативной программы внешних контактов.

49. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации будет способствовать расширению осведомленности о работе Организации.

¹⁹ 15 мая 2007 года был посещен сайт ИКАО <<http://www.icao.int/icao/en/osg/epo/>>.

Рекомендация 6

Генеральному секретарю следует создать многофункциональную рабочую группу для разработки стратегии создания в ИКАО более инициативной программы внешних контактов. В группу должны входить сотрудники Отделения внешних сношений и общественной информации.

V. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ

50. ИКАО применяет практику общей системы Организации Объединенных Наций в области управления людскими ресурсами и внедрила основные положения Организации Объединенных Наций, касающиеся стратегий в области развития людских ресурсов. Однако Организация отстает от общей системы Организации Объединенных Наций в нескольких областях, относящихся к управлению людскими ресурсами: шкала окладов не соответствует шкале, применяемой в рамках общей системы; по-прежнему имеет место персональное продвижение по службе, базирующееся главным образом на трудовом стаже; географическая представленность, гендерный баланс и возрастное соотношение сотрудников неудовлетворительны; и потребностям в области обучения персонала необходимо уделять более высокий приоритет.

А. Шкала окладов

51. Существует обеспокоенность в связи с набором и удержанием технических кадров как на местах, так и в Штаб-квартире. Инспектор узнал, что это частично связано с искажениями в системе, касающейся окладов и условий службы. Нередки случаи, когда сотрудникам на должностях одного и того же класса, выполняющим аналогичные обязанности, предлагаются различные условия службы. Это объясняется тем, что такая система связана со шкалой окладов национальных правительств. Кроме того, существует также система безвозмездно предоставляемого персонала, допускающая откомандирование сотрудников национальными правительствами²⁰, особенно в случае специалистов по обеспечению безопасности полетов. При такой системе правительства переводят ИКАО одноразовые суммы на секондированный персонал, а ИКАО выплачивает таким сотрудникам ежемесячный оклад. Такие расхождения в условиях службы сотрудников, занимающих аналогичные должности и выполняющих аналогичные обязанности, представляют собой аномалию в общей системе Организации Объединенных Наций и должны быть устранены в целях избежания негативных последствий для морального духа персонала и обеспечения непредвзятости в системе.

52. Инспектор отмечает наличие некоторых расхождений между шкалой окладов ИКАО и шкалой окладов общей системы Организации Объединенных Наций. Например, в ИКАО шкала окладов для сотрудников категории общего обслуживания продолжается вплоть до уровня G-9, в то время как в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций шкала заканчивается на уровне G-7. Инспектор отмечает, что должности уровня G-9 в ИКАО зарезервированы для персонального продвижения по службе и что предпринимаются усилия по упразднению этих должностей. Нынешняя практика состоит в том, что как только сотрудник, занимающий должность G-9, выходит на пенсию, эта должность закрывается. Инспектор приветствует эту и другие инициативы, призванные привести шкалу окладов ИКАО в соответствие с положением в общей системе Организации Объединенных Наций.

В. Персональное повышение по службе

53. В ИКАО применяются некоторые положения о персональном повышении в должности с учетом в основном трудового стажа и приближения пенсионного возраста. В соответствии с новой стратегией в области развития людских ресурсов предусматривается в рамках концепции широкого объединения классов пересмотреть политику персонального продвижения по службе, с тем чтобы она базировалась не на трудовом стаже, а на служебных заслугах, и перейти от принципа учета прав к принципу

²⁰ Кодекс службы ИКАО, Дос 7350/8.

ориентации на конкретные результаты на основе подхода, применяемого в Организации Объединенных Наций.²¹

54. В свете последних рекомендаций ОИГ в отношении персонального продвижения по службе²² Инспектор считает, что эта практика в ИКАО должна быть прекращена. Она находится в противоречии со стандартами непредвзятости и прозрачности в системе набора кадров и их продвижения по службе. Она искажает принцип, гласящий, что продвижение по службе является признанием больших служебных заслуг в прошлом и ожиданием высокой результативности на посту более высокого уровня. Она представляет собой отход от практики общей системы.

55. В 1994 году Комиссия по международной гражданской службе (КМГС) заявила, что ранее она "подтверждала возможное использование практики персонального продвижения по службе в некоторых особых случаях. Однако в целом она не выступала за персональное продвижение по службе и считала, что принятие программ признания и поощрения может уменьшить необходимость в персональных повышениях в должности".²³

56. Как указывалось в докладе ОИГ "Обзор системы управления и административной деятельности в ВОИС",²⁴ Группе известно как минимум о четырех других специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций, которые когда-либо вводили у себя план персонального продвижения по службе: Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Международная организация труда (МОТ), Международной союз электросвязи (МСЭ) и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). В своем Обзоре системы административной деятельности и управления в ЮНЕСКО ОИГ рекомендовала упразднить этот план, и впоследствии эта рекомендация была выполнена.²⁵ После 1994 года в МОТ применение этой практики было резко ограничено, а МСЭ приостановил ее осуществление.²⁶ Недавно ВОИС исключила эту практику из новых руководящих принципов, касающихся продвижения по службе.²⁷

С. Представительство и вопросы равенства

Географическое представительство

57. Инспектору известно о принятых мерах по улучшению географического представительства и о принятой резолюции относительно принципа справедливого географического представительства (СГП). В этом контексте отмечается, что Отдел людских ресурсов регулярно информирует Совет о предпринимаемых усилиях по выполнению СГП и что СГП является одним из главных критериев, учитываемых Советом по назначениям и продвижению по службе.

²¹ С-WP/12418 A-1 (Appendix A).

²² JIU/REP/2005/1.

²³ Комиссия по международной гражданской службе, А/39/30, 1984 г., п. 222 и А/49/30, 1994 г., п. 338.

²⁴ JIU/REP/2005/1.

²⁵ Доклад Генерального директора ЮНЕСКО о процессе реформ, часть 1, Политика в области персонала, 164/EX/5, 26 апреля 2002 года, п. 21.

²⁶ Служебное распоряжение МСЭ № 04/19 "Приостановление действия плана персонального продвижения по службе", 22 декабря 2004 года.

²⁷ Текущий доклад о последующих мерах по итогам выполнения рекомендаций Объединенной инспекционной группы, содержащихся в ее докладе "Обзор системы управления и административной деятельности в ВОИС, бюджет, надзор и смежные вопросы" (JIU/Rep/2005/1), после состоявшейся в 2005 году сессии Ассамблеи государств – членов ВОИС, А/42/10.

Гендерный баланс

58. В деле обеспечения гендерного баланса в Секретариате достигнут определенный прогресс.²⁸ Была разработана программа позитивных действий в отношении гендерного вопроса, аналогичная программе, касающейся СГП. В 2006 году был учрежден Консультативный орган Генерального секретаря по гендерному равенству и гендерному фактору. Этим органом был представлен документ "Рамки политики по вопросам гендерного равенства и учета гендерной проблематики в ИКАО", в котором содержится ряд рекомендаций и который был распространен среди членов Совета.

59. В 2006 году общее количество женщин на должностях категории специалистов и выше увеличилось до 83 с 78 в 2004 году. В 2004 году сотрудницы-женщины представляли 22 государства, а в 2006 году – 23. Количество кандидатов-женщин, назначенных на должности категории специалистов и выше, также выросло с 9 в 2004 году до 17 в 2006 году. Количество кандидатов-женщин, назначенных на технические должности, поднялось с 2 в 2004 году до 6 в 2006 году.

60. Усилия по улучшению положения женщин в Секретариате включали учет гендерной проблематики в основной деятельности ИКАО, привлечение Договаривающихся государств к сотрудничеству в выявлении квалифицированных женщин, а также развитие контактов с женскими организациями компаний, работающих в области авиации.

61. Инспектор поощряет такие инициативы, включая инициативный поиск квалифицированных кандидатов-женщин как средство увеличения процентной доли сотрудниц-женщин на руководящих должностях в Секретариате.

Распределение общего количества сотрудников категории специалистов в соответствии с полом и классом по состоянию на 1 декабря 2004, 2005 и 2006 годов²⁹

Класс	За 2004 год			За 2005 год			За 2006 год		
	Муж.	Жен.	Всего	Муж.	Жен.	Всего	Муж.	Жен.	Всего
SG	1	0	1	1	0	1	1	0	1
D	5	0	5	5	0	5	3	0	3
PO	15	1	16	15	1	16	15	2	17
P-5	43	7	50	42	8	50	39	9	49
P-4	119	31	150	108	33	141	111	34	145
P-3	36	23	59	32	19	51	26	21	48
P-2	11	16	27	10	17	27	12	17	29
P-1	0	0	0	0	1	1	0	0	0
Всего	230	78	308	213	79	292	207	83	290
%	74,68	25,32	100	72,95	27,05	100	71,38	28,62	100

²⁸ C-WP/12990.

²⁹ C-WP/12990. Методика, используемая для определения представленности женщин на должностях категории специалистов и выше, учитывает всех сотрудников Секретариата, относящихся к этим категориям, за исключением тех из них, которые занимают должности, финансируемые из целевых фондов, а также за исключением молодых специалистов на низких должностях, предоставляемых Организации некоторыми Договаривающимися государствами.

Распределение сотрудников по возрасту и планирование преемственности

Возраст сотрудников³⁰	Количество сотрудников	Процентная доля
<25 лет	2	0
От 25 до 34 лет	52	7
От 35 до 44 лет	162	21
От 45 до 54 лет	345	44
>55 лет	227	29

62. Инспектор отмечает, что Отдел людских ресурсов планирует провести обзор всех вакантных должностей в Организации с целью заполнения некоторых из них с понижением класса должности (P-3 или P-2), с тем чтобы увеличить количество набираемых молодых специалистов, которые смогут приобрести требуемый опыт для продвижения по службе в будущем.³¹ Учитывая, что в настоящее время в ИКАО работает мало молодых специалистов, эту инициативу следует приветствовать. Ожидается, что привлечение большего числа молодых специалистов с их новыми идеями и энтузиазмом поможет устранить нынешнюю обеспокоенность Организации в связи с распределением сотрудников по возрасту.

63. Учитывая технический характер Организации и необходимость в высококвалифицированных экспертах в определенных областях, не удивительно, что значительная доля персонала – это сотрудники старшего возраста. Однако тот факт, что почти 30 % персонала – это сотрудники в возрасте выше 55 лет, ставит Организацию в трудное положение. Учитывая, что столь высокий процент персонала приблизится к выходу на пенсию в ближайшие 5–7 лет, ИКАО следует разработать хорошо продуманную политику планирования преемственности с целью, среди прочего, обеспечения эффективной передачи знаний и поддержания преемственности в Организации.

64. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации улучшит планирование.

Рекомендация 7

Генеральному секретарю следует представить на утверждение Совета более инициативные планы действий, ориентированные на достижение конкретных результатов, в целях эффективного содействия справедливому географическому представительству; улучшения возрастного распределения персонала посредством набора более молодых специалистов; и содействия планированию преемственности для обеспечения передачи знаний и преемственности в Организации, особенно учитывая, что большое количество сотрудников приближаются к возрасту выхода на пенсию.

³⁰ C-WP/12557.

³¹ C-WP/12557.

D. Подготовка персонала

65. Необходимость решения вопросов подготовки персонала подчеркивалась в результатах проведенного ИКАО в 2005 году конфиденциального опроса сотрудников.³² Опрос проводился с целью определить уровень удовлетворенности и мотивации персонала, а также, в частности, наметить стратегии и политику в области управления людскими ресурсами, которые можно упорядочить или развить в целях обеспечения наивысшего уровня производительности труда в Организации. В общей сложности 519 сотрудников – примерно 80 % персонала³³ – успешно заполнили вопросник; из них 29 % сообщили, что им необходима подготовка для выполнения квалификационных требований к занимаемым должностям, а 34 % отметили, что им необходима подготовка для развития карьеры.³⁴

66. Ввиду технического характера Организации и новых событий в области авиации и аэронавигации, существует растущий спрос на подготовку и переподготовку персонала. Для предоставления обучения руководителям и обучения по освоению информационных технологий предпринимаются определенные усилия, которые имеют важное значение для реформ, модернизации, укрепления потенциала и эффективного управления внутри Секретариата. Однако в целом ИКАО отстает от спроса на подготовку инженеров и другого технического персонала.

67. Отдел людских ресурсов запросил удвоить сумму, выделяемую в настоящее время на обучение, доведя ее до 300 000 долл. США, что меньше 1 % бюджета. По мнению Инспектора, для того чтобы обучение было результативным, на него требуется выделять как минимум 2–3 % годового бюджета. Тенденция в организациях системы Организации Объединенных Наций состоит в увеличении ассигнований, выделяемых на обучение, с акцентом на подготовку руководителей и подготовку для освоения информационных технологий. Например, некоторые предложения относительно "инвестирования в людей", с которыми выступил Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций,³⁵ включали удвоение бюджета на обучение, с акцентом на обучение руководителей, с 10 до 20 млн долл. США (что представляет собой увеличение расходов на персонал с 1 до 2 %).³⁶ Во время бесед, проведенных в ИКАО, некоторые должностные лица отмечали, что для обеспечения результативности программы обучения на нее должно выделяться как минимум 4–5 % годового бюджета. Эта цель в целом остается недостижимой в системе Организации Объединенных Наций, и вряд ли она будет достигнута в ИКАО, особенно учитывая нынешние финансовые затруднения Организации. Тем не менее надо предпринимать усилия по увеличению сумм, выделяемых в настоящее время на обучение.

68. Идея организации обучения без отрыва от производства признается в организациях, которые привержены принципу карьерной службы персонала. Организациям сугубо технического характера, имеющим некарьерный персонал, которые не имеют возможности регулярно предоставлять обучение без отрыва от производства, следует продумать вопрос о принятии кадровой политики, ограничивающей сроки контрактов такого персонала.

³² C-WP/12557.

³³ Бюджет Организации по программам на 2005–2006–2007 гг., Дос. 9842.

³⁴ C-WP/12557.

³⁵ "Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру", доклад Генерального секретаря, A/60/692.

³⁶ СЕВ/2006/HLCM/12.

69. В этом контексте ИКАО может пожелать пересмотреть свою кадровую политику с целью предоставления контрактов сроком не свыше 5–7 лет определенному количеству сотрудников категории специалистов, обладающих специализированными техническими знаниями, для обеспечения регулярного притока высококвалифицированных и опытных специалистов на назначенные технические должности. Такая кадровая практика была принята в МАГАТЭ, также являющейся сугубо технической и научной организацией системы Организации Объединенных Наций, которой требуется значительное количество технических экспертов.

70. Ожидается, что выполнение нижеследующих рекомендаций повысит эффективность и результативность в Организации.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю следует изучить и представить на утверждение руководящих органов пересмотренную кадровую политику, включающую ограниченное количество невозобновляемых контрактов на определенный срок продолжительностью не свыше 5–7 лет в отношении сугубо технических экспертов, с тем чтобы содействовать регулярному притоку наиболее квалифицированных специалистов в Организацию.

Рекомендация 9

Совету следует в реалистичном объеме выделять финансовые ресурсы для обучения, как минимум 1 %, а лучше – 2–3 % регулярного бюджета. Акцент следует делать на подготовку руководителей и подготовку по освоению информационных технологий для содействия удовлетворению нынешних и будущих потребностей Организации.

VI. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ

А. Информационно-коммуникационные технологии

71. Службы информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в ИКАО по-прежнему раздроблены, и не все из них входят в подчинение Секции информационных и связных технологий. Например, комплексная система информации о ресурсах (ИРИС) находится в подчинении Финансового отдела. По этому вопросу неоднократно проводился аудит, однако Организация по-прежнему допускает отставание в области информационных технологий. Централизация, контроль лицензирования и стандартизация остаются основными предметами озабоченности для ИКАО в том, что касается ИКТ.

72. Конфигурация и оборудование ИКТ в региональных бюро, как правило, не совместимы с ИКТ в Штаб-квартире. Используются параллельные системы и комплекты программного обеспечения без всякой возможности взаимодействия между собой. Около двух лет назад в ИКАО была создана стандартная инфраструктура с целью использования на всех уровнях Штаб-квартиры единой, обеспечивающей лицензионный контроль, системы.

73. Признавая проблемы в сфере ИКТ, Совет поручил осуществить консолидацию всех служб ИКТ. В качестве первого шага Группа старших руководителей поручила начальнику Секции информационных и связных технологий заключить соглашения об уровнях обслуживания с каждым управлением и региональным бюро, а также провести оценку риска всех децентрализованных проектов ИКТ. Предпринимаются усилия, направленные на усовершенствование ИКТ для обслуживания конференций. На первый квартал 2007 года Секцией запланирована замена несколько устаревшей системы регистрации участников конференций. Кроме того, в эти же сроки намечено заменить систему голосования с обработкой информации вручную на систему электронной обработки данных с целью сокращения ныне длительного процесса голосования. Также продумывается вопрос о проведении конференций с использованием компьютерных средств. По мнению Инспектора, необходимо установить четкие и ясные сроки внедрения полной компьютеризации служб обслуживания конференций.

74. Инспектор отмечает предпринимаемые в ИКАО усилия, направленные на обеспечение централизации и модернизации практики использования ИКТ. В этом контексте Инспектор также принимает к сведению информацию о назначении новой проектной группы ИРИС, которой поручено, среди прочего, представить рекомендации относительно стратегии поддержки новой финансовой системы. Он также отмечает, что в бизнес-плане Организации приведена стратегия использования компьютерных средств, предназначенная обеспечить более эффективную работу служб информации и документации и более эффективную внутреннюю и внешнюю связь. Однако требуются дополнительные усилия, для того чтобы поставить ИКАО с точки зрения реформы и развития ИКТ в одинаковое положение с другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Операционные системы и офисные приложения в Штаб-квартире и в региональных бюро должны быть совместимыми и доступными для всех пользователей. Реформируя систему ИКТ, следует принимать во внимание технические характеристики для обеспечения экономической эффективности. В этой связи следует изучить передовую практику других организаций Организации Объединенных Наций.

75. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации будет способствовать эффективному использованию ресурсов.

Рекомендация 10

Генеральному секретарю следует представить Совету всеобъемлющую стратегию в сфере ИКТ, концентрирующую внимание на вопросах централизации, совместимости, стандартизации и лицензионного контроля, которую следует утвердить и осуществить за один год; и установить сроки осуществления полной компьютеризации служб по обслуживанию конференций, включая внедрение средств и служб для проведения электронных конференций.

В. Отдел переводов и публикаций

76. Как и в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций, в ИКАО используются шесть официальных языков. Организация также имеет шесть рабочих языков, которые используются на всех официальных совещаниях. Это возлагает значительное ресурсное бремя на службы переводов и публикаций, поскольку все документы должны быть переведены и подготовлены, а синхронный перевод должен быть предоставлен для большинства совещаний на каждом из шести языков. Инспектор отмечает, что синхронный перевод предоставляется на шести языках для Ассамблеи, Совета, аэронавигационных и авиатранспортных конференций, дипломатических конференций и некоторых симпозиумов. Комитет по защите окружающей среды от воздействия авиации работает на пяти языках; китайский язык не используется. Комитеты Совета работают на четырех языках, равно как и Аэронавигационная комиссия и большинство групп экспертов. Некоторые группы экспертов работают только на трех языках, в зависимости от своего членского состава.

77. Бюджет ИКАО по программам на 2005–2007 гг. составляет 197 млн долл. США, и на Отдел переводов и публикаций приходится 42,5 млн долл. США, или 21,5 %. Высокая стоимость обслуживания конференций связана, возможно, с большим количеством заседаний Совета и его вспомогательных органов, которым требуется значительная конференционная поддержка.

78. Из годового доклада Совета за 2005 год явствует, что в указанном году Совет провел 46 заседаний. Если к этому прибавить заседания других вспомогательных органов, то всего за указанный год было проведено около 190 заседаний.³⁷ В это количество входят заседания Совета, Аэронавигационной комиссии и различных других вспомогательных органов, таких как Финансовый комитет. В эту цифру не входят неофициальные брифинги, предоставляемые Совету, для которых также требуется синхронный перевод и другое переводческое обслуживание. ИКАО может пожелать изучить возможность изменения своих методов работы, для того чтобы привести их в соответствие с передовой практикой других организаций Организации Объединенных Наций, посредством уменьшения количества заседаний Совета и его вспомогательных органов и путем проведения сессий Ассамблеи каждые два года. Предлагается ввести такие изменения постепенно, с тем чтобы не нарушать цикл управления.

79. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций выражалась обеспокоенность по поводу высокой процентной доли бюджета,

³⁷ Годовой доклад Совета за 2005 г. (DOC 9862).

выделяемой на службу по обслуживанию конференций, включая, например, службы письменного перевода, хранения и распространения документации и выпуска публикаций. Многие организации пытались сократить расходы на конференционное обслуживание путем сокращения объема распространяемых документов и ограничения количества этапов, необходимых для рассмотрения документов, учитывая новшества в сфере информационных технологий. В этом контексте в Организации Объединенных Наций был создан Комитет по вопросу о конференциях с целью, среди прочего, поиска решений, направленных на сокращение расходов на конференционное обслуживание. Аналогичная инициатива была бы полезной в ИКАО, особенно в свете значительных сумм, выделяемых в настоящее время на службы по обслуживанию конференций.

80. Инспектор признает, что в ИКАО была проделана определенная работа по ограничению расходов на письменный перевод и переводческое обслуживание, в том числе посредством включения внешнего подряда в проект бюджетного предложения на следующее трехлетие. Однако, по его мнению, можно было бы сделать больше. Инспектор считает, что во всех будущих реформенных предложениях Генерального секретаря ИКАО должен придаваться высокий приоритет сокращению расходов на конференционное обслуживание при должном учете принципа многоязычия.

81. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации будет способствовать эффективному использованию ресурсов.

Рекомендация 11

Генеральному секретарю следует изучить передовую практику других организаций системы Организации Объединенных Наций с целью представления на рассмотрение руководящих органов всеобъемлющей стратегии сокращения расходов на переводческое обслуживание.

VII. НАДЗОР

A. Внешний надзор

82. Статья XIII Финансовых положений ИКАО предусматривает назначение внешнего ревизора, который должен занимать должность генерального ревизора в одном из Договаривающихся государств. Назначение производится на такой период, который определяется Советом и подтверждается Ассамблеей. Генеральный ревизор Канады является внешним ревизором ИКАО с 1952 года. Нынешние полномочия внешнего ревизора истекают 31 декабря 2008 года. Инспектор отмечает, что государства-члены приняли решение осуществлять назначение внешнего ревизора по принципу ротации. Это соответствует передовой практике организаций системы Организации Объединенных Наций.

83. Внешний ревизор проводит независимый аудит средств, активов и счетов Организации ежегодно, а также тогда, когда это может быть необходимо. Инспектор был информирован о том, что внешний ревизор также может высказывать замечания по поводу эффективности финансовых процедур, системы бухгалтерского учета, внутренних мер финансового контроля и в целом по поводу административной деятельности и управления в Организации. Однако было отмечено, что, хотя внешний ревизор эффективно выполнял ревизорские проверки в соответствии с общепринятой практикой контроля и учета, аудит управленческой деятельности ни разу не проводился. Внешний ревизор отмечал, что, хотя отчасти проблемы в области управления коренятся в самой структуре Организации, анализ таких вопросов в мандат внешнего ревизора не входит. Считается, что изменение структуры Организации входит в компетенцию Ассамблеи и поэтому в докладах внешнего ревизора не рассматривается. В этой связи следует принять во внимание передовую практику других организаций системы Организации Объединенных Наций.

B. Отделение по оценке программ, ревизии и анализу управленческой деятельности

84. Статья XI Финансовых положений ИКАО предусматривает создание в Секретариате отделения по внутренней ревизии в составе Канцелярии Генерального секретаря. Полномочия на проведение внутренней ревизии предоставлены Отделению по оценке программ, ревизии и анализу управленческой деятельности (ЕАО), которое отвечает за все функции внутреннего надзора.

85. Инспектор с беспокойством отмечает, что ЕАО выполняло дополнительные функции и задачи, которые, строго говоря, не входят в мандат Отделения, включая, например, контроль закрытых конкурсных торгов. Для обеспечения независимости и эффективности ЕАО эту практику следует прекратить. ЕАО не следует заниматься вопросами, которыми ведают администрация и руководство, так как это может поставить под угрозу независимость Отделения.

86. Инспектор отмечает, что финансовые ограничения, существовавшие в Организации в последние несколько трехлетних периодов, привели к сокращению персонала и реорганизации работы ЕАО. В бюджете по программам на 2002–2004 гг. для ЕАО предусматривалось 4 сотрудника категории специалистов и 4 сотрудника категории общего обслуживания. Хотя в бюджете по программам на 2005–2007 гг. предусматривались 1 начальник (главный сотрудник/D-1), 2 сотрудника категории специалистов и 3 сотрудника категории общего обслуживания, в настоящее время Отделение имеет начальника, 1 сотрудника категории специалистов и 1 сотрудника категории общего

обслуживания. В ближайшем будущем Отделение планирует набрать еще 1 специалиста и 1 сотрудника категории общего обслуживания. По мнению Инспектора, эти ресурсы неадекватны для эффективного выполнения ЕАО функций внутреннего контроля Организации. Отделение следует укрепить в бюджетном плане и предоставить ему больше самостоятельности в определении собственных бюджетных потребностей.

87. Кроме того, ожидается, что работа ЕАО изменится под влиянием бюджета, ориентированного на конкретные результаты, который намечено ввести в процессе реформ. Организация может пожелать рассмотреть вопрос о том, как при имеющихся нынешних ресурсах ЕАО сможет наряду с прочим осуществлять отслеживание, контроль и оценку бюджетов, ориентированных на конкретные результаты.

88. Ожидается, что выполнение нижеследующих рекомендаций повысит эффективность и будет поощрять обмен опытом по использованию передовой практики.

Рекомендация 12

Генеральному секретарю следует обеспечить строгое соблюдение мандата Отделения по оценке программ, ревизии и анализу управленческой деятельности, с тем чтобы не ставить под угрозу независимость Отделения.

Рекомендация 13

Совету следует увеличить ресурсы, выделяемые Отделению по оценке программ, ревизии и анализу управленческой деятельности, и обеспечить финансовую независимость Отделения.

С. Надзорный совет

89. Делается ссылка на доклад ОИГ, озаглавленный "Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций".³⁸ В докладе рекомендовано, чтобы руководящие органы каждой организации системы Организации Объединенных Наций создали независимый внешний надзорный совет в целях: рассмотрения проверенных финансовых ведомостей, оценки риска и внутреннего контроля; а также с целью оценки общей эффективности и результативности работы внешнего ревизора и внутренней службы надзора. Инспектор отмечает, что Совет ИКАО в настоящее время изучает вопрос о создании надзорного совета³⁹ и определяет круг полномочий этого совета в соответствии с рекомендацией в докладе ОИГ.

90. Инспектор также отмечает предпринимаемые усилия по обеспечению независимости совета и экспертов по надзору, которые будут представлять его членов. Предлагаемый круг полномочий принимает во внимание рекомендации, содержащиеся в докладе ОИГ. Предложенные общие функции совета включают рассмотрение

³⁸ JIU/REP/2006/2.

³⁹ Решение Совета C-DEC 181/3 и C-WP/12856.

проверенных финансовых ведомостей; процессов оценки риска и внутреннего контроля; и оценку эффективности и результативности работы внешнего ревизора и внутренних надзорных служб. Инспектор приветствует эту инициативу и поощряет продолжение этого процесса в духе рекомендаций ОИГ.

91. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность.

Рекомендация 14

Совету следует ускорить разработку круга полномочий надзорного совета в соответствии со стандартами, указанными в докладе ОИГ "Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2006/2).

Приложение I

Обзор действий, которые должны быть предприняты участвующими организациями в связи с рекомендациями ОИГ JIU/REP/2007/5

		Организация Объединенных Наций и ее фонды и программы											Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
		Организация Объединенных Наций*	ЮНКТАД	ЮНОДК	ЮНЕП	Хабитат ООН	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	МПП	ДРУГИЕ	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ
Доклад	Для предприятия действий	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Для сведения и анализа	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Рекомендация 1																	Р									
Рекомендация 2																	Р									
Рекомендация 3																	Р									
Рекомендация 4																	Р									
Рекомендация 5																	И									
Рекомендация 6																	И									
Рекомендация 7																	И									
Рекомендация 8																	И									
Рекомендация 9																	Р									
Рекомендация 10																	И									
Рекомендация 11																	И									
Рекомендация 12																	И									
Рекомендация 13																	Р									
Рекомендация 14																	Р									

Условные обозначения:
Р: рекомендация для принятия решения руководящим органом.
И: рекомендация для предпринятия действий исполнительным руководителем.
: рекомендация не требует действий со стороны данной организации.
 * Включает все организации, перечисленные в ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, Хабитат ООН, УВКБ, БАПОР.