

**ОБЗОР СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВО
ВСЕМИРНОМ ПОЧТОВОМ СОЮЗЕ (ВПС)**

Составлен

М. Деборой Уайнз

Объединенная инспекционная группа

Женева 2008 г.



**Организация Объединенных Наций,
Женева, 2008 г.**

**ОБЗОР СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВО
ВСЕМИРНОМ ПОЧТОВОМ СОЮЗЕ (ВПС)**

Подготовлено

М. Дебора Уайнз

Объединенная инспекционная группа



**Организация Объединенных Наций,
Женева 2008 г.**

КРАТКАЯ СПРАВКА

**Обзор системы управления и административной деятельности во Всемирном
почтовом союзе (ВПС)
JIU/REP/2008/1**

Настоящий “Обзор системы управления и административной деятельности во Всемирном почтовом союзе (ВПС)” входит в серию обзоров систем управления и административной деятельности в участвующих организациях, проведенных Объединенной инспекционной группой (ОИГ) за последние годы. Целью является выявление возможностей совершенствования процессов управления и административной деятельности в ВПС, в частности, в том, что касается руководства, стратегического планирования, составления бюджета, управления людскими ресурсами и работы надзорных механизмов. Рекомендации 4, 5, 8, 9 и 12, имеющиеся в тексте, адресуются Генеральному директору для принятия им соответствующих мер. Рекомендации для рассмотрения Административным советом и Конгрессом перечислены ниже.

Рекомендации для рассмотрения директивными органами

Рекомендация 1

Административному совету следует представить на рассмотрение и утверждение 24-го или 25-го Всемирного почтового конгресса поправку к Общему регламенту, предписывающую введение официальной процедуры подтверждения полномочий для представителей и делегатов в Административном совете и Совете почтовой эксплуатации. Внутренние регламенты Административного совета и Совета почтовой эксплуатации следует изменить соответствующим образом.

Рекомендация 2

Административному совету следует внести изменения в Финансовый регламент с тем, чтобы ограничить перераспределение средств между разделами бюджета 5% наименьшей суммы двухгодичных ассигнований на соответствующие программы.

Рекомендация 3

Для покрытия временного дефицита в финансировании Административному совету следует создать фонд оборотных средств, заменяющий внешнее заимствование, который будет использоваться исключительно в целях временного финансирования в ожидании поступления взносов от государств-членов.

Рекомендация 6

Административному совету следует утвердить финансовые средства на обучение в размере не менее 1% регулярного бюджета 2009-2010 г.

Рекомендация 7

Административному совету следует ввести функцию по этическим нормам как пост с двойными должностными обязанностями.

Рекомендация 10

Административному совету предлагается пересмотреть свое решение и повторно изучить вопрос о представлении 24-му или 25-му Всемирному почтовому конгрессу на рассмотрение и утверждение поправки к Общему регламенту, в частности, к параграфу 15 статьи 128, предусматривающей процедуру конкурсного отбора и ротацию внешнего ревизора. В статью 37 Финансового регламента могут быть внесены соответствующие изменения.

Рекомендация 11

Административному совету следует передать функцию внутренней ревизии и расследований на основе внутреннего подряда любой другой организации в системе Организации Объединенных Наций, которая в состоянии выполнить эту функцию.

В качестве альтернативного варианта Административному совету следует увеличить средства, выделяемые на осуществление функции по проведению внутренней ревизии и расследований как минимум на две должности на двухлетний период 2009-2010 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	<i>Стр</i>
КРАТКАЯ СПРАВКА.....	iii
СОКРАЩЕНИЯ	vi
<i>Глава</i>	<i>Пара-</i>
	<i>графы</i>
I. ВВЕДЕНИЕ.....	1-7 1
II. РУКОВОДЯЩИЕ ОРГАНЫ.....	8-18 2
A. Конгресс	9 2
B. Административный совет.....	10-11 2
C. Совет почтовой эксплуатации.....	12 3
D. Международное бюро	13 3
E. Совершенствование структуры руководящих органов ...	14 3
F. Процедура подтверждения полномочий	15-18 3
III. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И БЮДЖЕТ	19-34 5
A. Стратегическое планирование	19-20 5
B. Управление, ориентированное на конкретные результаты.....	21-26 5
C. Вопросы, связанные с бюджетом	27-34 7
IV. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ	35-56 9
A. Стратегия и реформы в управлении персоналом	35-36 9
B. Вопросы кадровой политики.....	37-56 9
V. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ...	57-61 15
A. Обслуживание конференций и переводческие услуги	57-59 15
B. Информационные системы	60-61 15
VI. НАДЗОР	62-76 16
A. Надзор, осуществляемый государствами-членами	62 16
B. Внешний надзор	63-68 16
C. Внутренний надзор	69-76 18
VII ОПРОС МНЕНИЙ ПЕРСОНАЛА	77-79 20
Приложение	
Обзор действий, предпринимаемых участвующими организациями по рекомендациям ОИГ	22

СОКРАЩЕНИЯ

БВПС	Бухарестская всемирная почтовая стратегия
EMS	Служба ускоренной почты
ППП	Планирование ресурсов в масштабах предприятия
ЛР	Людские ресурсы
ИВР	Институт внутренних ревизоров
INTOSAI	Международная организация высших ревизионных учреждений
ИТ	Информационная технология
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ВПБ	Влияние на программу и бюджет
ПИС	Почтовая информационная система
ЦПТ	Центр почтовой технологии
УОР	Управление, ориентированное на конкретные результаты
SFAO	Ревизионное управление Швейцарской Федерацией
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ННР	Нулевой номинальный рост

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В качестве составной части своей программы работы на 2008 г. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела проверку системы управления и административной деятельности во Всемирном почтовом союзе (ВПС). Настоящий обзор входит в серию проведенных Группой обзоров систем управления и административной деятельности в участвующих организациях. Целью обзора является выявление возможностей совершенствования административной деятельности и управления в ВПС. Основное внимание в нем уделяется системе управления, стратегическому планированию, составлению бюджета, управлению людскими ресурсами и работе надзорных механизмов.

2. Всемирный почтовый союз, созданный в 1874 г., имеет свою штаб-квартиру в Берне (Швейцария). В состав его членов входит 191 государство. Расходная часть бюджета на 2007-2008 г. составляет 73,350,000 шв.фр.; общее количество его служащих достигает 130 человек по сравнению с разрешенной предельной численностью персонала, составляющей 151 должность. Еще 100 человек занимают должности, финансируемые из внебюджетных средств, или работают по временным контрактам, финансируемым за счет обычного бюджета; общая сумма денежных средств в ведении ВПС на 2007-2008 г., составляет около 220 млн. шв.фр.

3. Миссия¹ ВПС состоит в том, чтобы стимулировать устойчивое развитие качественных, эффективных и доступных универсальных почтовых услуг в целях содействия связи между жителями планеты: гарантируя свободное обращение почтовых отправок по единой почтовой территории, которую образуют взаимосвязанные сети; содействуя принятию справедливых общих стандартов и использованию технологии; обеспечивая сотрудничество и взаимодействие заинтересованных сторон; способствуя эффективному техническому сотрудничеству; заботясь об удовлетворении изменяющихся потребностей клиентов.

4. В соответствии с внутренними стандартами и правилами работы ОИГ и ее внутренними рабочими процедурами, методика, в соответствии с которой был подготовлен настоящий доклад, включала предварительный обзор, опрос мнений персонала, изучение вопросников для ВПС и отдельных стран-членов, проведение собеседований и углубленный анализ. На основании полученных ответов инспектор провела собеседования с должностными лицами организации, а также консультации с представителями ряда стран-членов. При окончательной доработке доклада принимались во внимание полученные по проекту отчета замечания.

5. Согласно статье 11.2 статута ОИГ настоящий доклад был окончательно доработан после консультаций с инспекторами, с тем, чтобы проанализировать его выводы и взвесить рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

6. Для удобства работы с докладом, выполнения содержащихся в нем рекомендаций и отслеживания результатов в приложении находится таблица, показывающая, направляется ли доклад в организации для принятия мер или для сведения. В таблице содержатся только те рекомендации, которые имеют отношение к каждой организации; при этом указывается, требуется ли в связи с той или иной конкретной рекомендацией решение директивного или руководящего органа организации или она может выполняться непосредственно ее исполнительным руководителем.

7. Инспектор хотела бы выразить признательность всем, кто помогал ей в подготовке настоящего доклада и, в частности, тем, кто участвовал в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

II. РУКОВОДЩИЕ ОРГАНЫ

8. ВПС состоит из четырех главных органов: Конгресса, Административного совета, Совета почтовой эксплуатации и Международного бюро. Ссылка делается также на Консультативный комитет², который в специальном смысле не является органом Союза.

¹ См. преамбулу к Уставу ВПС с поправками, внесенными 23-м Всемирным почтовым конгрессом, состоявшимся в Бухаресте в 2004 г.

² Консультативный комитет, созданный в 2004 г., состоит из неправительственных организаций; он представляет интересы расширенного международного почтового сектора и предлагает основы для проведения эффективного диалога между участниками почтовой отрасли.

³ «Представитель» означает «любое лицо, уполномоченное вести переговоры и подписывать (полномочные представители) или исключительно вести переговоры (делегаты) от имени страны-члена». Право вести переговоры включает право участвовать в обсуждениях и право на голосование. В статье 2 и 3 Внутреннего регламента Конгрессов предусматривается официальная процедура подтверждения полномочий. Полномочия делегатов могут подписываться главой государства, главой правительства или министерства иностранных дел заинтересованной страны. Полномочия оформляются надлежащим образом. Полномочия предъявляются в секретариат Комиссии «Проверка полномочий» (комментарий 14.1 и 14.2 к статье 14 Устава).

⁴ Административный совет (АС) в соответствии с мандатом Бухарестского конгресса 2004 г. представил Конгрессу 2008 г. предложение о включении новой статьи (статья 101бис, функции Конгресса), в которой описываются функции Конгресса (см. АС ПГ ССС 2008.1–Док 2).

⁵ См. предложение АС 15.102.3.

⁶ См. АС ПГ ССС 2008.1–Док 4.

⁷ Там же., параграф 3.

⁸ Для Административного совета см. статью 102 Общего регламента и статью 3 Внутреннего регламента Административного совета. Для Совета почтовой эксплуатации см. статью 104 Общего регламента и статью 3 Внутреннего регламента Совета почтовой эксплуатации.

⁹ Для Административного совета см. статью 102 Общего регламента и статьи 2 - 4 Внутреннего регламента Административного совета. Для Совета почтовой эксплуатации см. статью 104 Общего регламента и статьи 2 - 4 Внутреннего регламента Совета почтовой эксплуатации.

¹⁰ См. АС 2008.1–Док 6, стр. 40.

¹¹ Резолюция С 83/2004.

¹² JIU/REP/2004/5, JIU/REP/2004/6, JIU/REP/2004/7 и JIU/REP/2004/8.

¹³ См. также статьи 18 - 20 бис Финансового регламента и приложение 3.

¹⁴ АС К 3 2006–Док 6, приложение 2, Программа и бюджет 2007–2008, Часть II, стр. 11, проект 11.

¹⁵ См. А/34/30, параграф 227.

¹⁶ JIU/REP/2007/5; JIU/REP/2007/7 и JIU/REP/2005/1.

¹⁷ А/34/30 и резолюция Генеральной Ассамблеи 37/126.

¹⁸ «Инвестирование средств в Организацию Объединенных Наций: для усиления организаций во всем мире», доклад Генерального секретаря (А/60/692), параграф 25 (j).

¹⁹ АС 2008.1–Док 14а. Приложение 1.

²⁰ Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированные агентства и Международное агентство по атомной энергии, отчет о 23-ем собрании технической группы, Монреаль, 26 – 30 ноября 2007 г., пункт 16 повестки дня, страницы 16 и 17.

²¹ Там же

²² АС К 3 2007- Док 6, параграф 15.

²³ Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированные агентства и Международное агентство по атомной энергии, отчет о 23-ем собрании технической группы, Монреаль, 26 – 30 ноября 2007 г., пункт 16 повестки дня, страница 16.

²⁴ JIU/REP/2006/2, параграф 28.

²⁵ JIU/REP/2006/2, параграф 47.

²⁶ Там же, рекомендация 14 (b).

²⁷ См. Внутренний меморандум № 55/2007 и Внутренний меморандум № 83/2004.

А. Конгресс

9. Конгресс является высшим органом Союза и проводится каждые четыре года. В него входят представители³ 191 страны-члена ВПС. Конгресс осуществляет все полномочия, входящие в сферу компетенции ВПС, которые в соответствии с Актами Союза не были специально переданы другому органу. В первую очередь Конгресс вносит поправки в Акты Союза, в том числе в Общий регламент. Помимо этой законодательной деятельности он обладает определенной компетенцией в решении административных вопросов, включая рассмотрение полных отчетов о работе Административного совета и Совета почтовой эксплуатации, при этом он устанавливает ежегодный предел расходов для следующего четырехлетнего периода, утверждает стратегический план и избирает Генерального директора и заместителя Генерального директора⁴

В. Административный совет

10. Административный совет состоит из 41 государства-члена и собирается, в принципе, ежегодно в штаб-квартире ВПС в Берне. Административный совет обеспечивает непрерывность работы между Конгрессами, контролирует деятельность ВПС и изучает нормативные, административные, законодательные и правовые вопросы. Кроме того, Совет утверждает бюджет на двухлетний период и счета ВПС, а также ежегодно пересматривает его Программу и бюджет.

11. Председателем Совета автоматически становится страна-организатор прошедшего Конгресса. 40 остальных членов Административного совета избираются Конгрессом на основе справедливого географического представительства. Как минимум, половина членов обновляется на каждом Конгрессе; ни одна страна-член не может выбираться тремя последовательными Конгрессами. Совет представил Конгрессу 2008 г. рекомендацию, в соответствии с которой это условие для членов ограничивается двумя последовательными мандатами, а количество членов, которое должно обновляться, сокращается с половины до одной трети, с тем, чтобы привести правила для членства в Совете в соответствии аналогичным правилам, действующим для Совета почтовой эксплуатации⁵.

С. Совет почтовой эксплуатации

12. Совет почтовой эксплуатации является органом ВПС, решающим технические и эксплуатационные вопросы, и состоит из 40 избираемых государств-членов. Он

занимается эксплуатационными, экономическими и коммерческими аспектами международной почтовой службы. На своем первом после каждого Конгресса собрании Совет пересматривает Конвенцию и Регламенты письменной корреспонденции и почтовых посылок, а также Соглашение о почтовых платежных услугах и его Регламент, которые затем становятся юридически обязательными для всех 191 государств-членов. Кроме того, Совет дает рекомендации государствам-членам в отношении нормативов в технической, эксплуатационной и других областях, в которых практика требует стандартизации. Совет состоит из 4 Комиссий, 26 проектных групп, трех групп действий и ряда подгрупп, а также Управляющего комитета и Группы стратегического планирования.

D. Международное бюро

13. Международное бюро (секретариат ВПС) оказывает логистическую и техническую поддержку органам ВПС, обеспечивает взаимодействие, предоставляет информацию и консультации, содействует техническому сотрудничеству между странами ВПС. В последние годы Международное бюро укрепило свое руководящее участие в определенных областях, включая практическое применение почтовой технологии с помощью своего Центра почтовой технологии (ЦПТ), расширение почтовых рынков за счет потенциального развития таких областей, как директ-мейл и ускоренная почта (EMS), а также контроль качества предоставляемых услуг во всемирном масштабе.

E. Совершенствование структуры руководящих органов

14. Для повышения эффективности и упорядочения работы Административного совета и Совета почтовой эксплуатации в период после Конгресса 2008 г. Административным советом и Международным бюро были подготовлены и обсуждены предложения по реформе⁶. В настоящее время для предстоящего Конгресса составляется проект отчета, в котором будут представлены предложения относительно будущей структуры и распределения функций в рамках двух Советов. По общему мнению, действующая структура Совета почтовой эксплуатации слишком усложнена для эффективной организации его работы и, вследствие этого, Совету следует оптимизировать свою структуру, сократив количество Комиссий и/или групп⁷. Инспектору об этих проблемах стало известно в ходе собеседований, и она приветствовала усилия стран-членов и Международного бюро, направленные на совершенствование и упорядочение работы двух Советов.

F. Процедура подтверждения полномочий

15. Во время собеседований инспектор узнала о том, что для делегаций, участвующих в Конгрессе, предусмотрена официальная процедура подтверждения полномочий, и что в отношении Административного совета и Совета почтовой эксплуатации подобной процедуры не имеется. Согласно Общему регламенту ВПС и Внутренним регламентам обоих органов, члены двух Советов должны назначать своих представителей. Дополнительная информация о процессе передачи полномочий или необходимых полномочиях в Общем регламенте или Внутренних регламентах обоих органов отсутствует. Как указано в Общем регламенте и Внутренних регламентах обоих Советов, наблюдателям разрешается участвовать в работе этих двух органов⁸.

16. Инспектору стало известно, что для представителей и делегатов двух Советов официальная процедура подтверждения полномочий не предусмотрена. Правительства информируют ВПС в соответствии с установленным порядком и соответствующим регламентом⁹. Некоторые члены делегаций уполномочены соответствующими министерствами иностранных дел, в то время как другие являются почтовыми операторами, назначенными соответствующими специальными/действующими министерствами. Это приводит к неопределенности в отношении того, кто фактически представляет, выступает и принимает решения от имени государства-члена. После претензий, высказанных рядом делегаций в отношении процесса подтверждения полномочий, обсуждался вопрос о введении официальной процедуры для представителей в Советах, но решение принято не было, поскольку ряд государств-членов находят официальную процедуру подтверждения полномочий слишком «тяжелой» и обременительной.

17. Несмотря на то, что инспектор согласна с тем, что включение официальной процедуры подтверждения полномочий для членов Административного совета и Совета почтовой эксплуатации может увеличить административную нагрузку Международного бюро и государств-членов, она, тем не менее, придерживается мнения, что для представителей и делегатов в Административном совете и Совете почтовой эксплуатации необходимо предусмотреть официальную процедуру подтверждения полномочий, чтобы в обоих Советах и подчиняющихся им органах участвовали исключительно официально уполномоченные и законные представители их делегаций. По мнению инспектора это важно, поскольку Советы имеют различные права, а именно, право голоса, право выносить решения относительно Программы и бюджета ВПС (Административный совет) на двухлетний период и право «узаконивать» Акты Союза (Совет почтовой эксплуатации).

18. Ожидается, что выполнение нижеуказанной рекомендации усилит средства контроля и соблюдение правил ВПС.

Рекомендация 1

Административному совету следует представить на рассмотрение и утверждение 24-го или 25-го Всемирного почтового конгресса поправку к Общему регламенту, предписывающую введение официальной процедуры подтверждения полномочий для представителей и делегатов в Административном совете и Совете почтовой эксплуатации. Внутренние регламенты Административного совета и Совета почтовой эксплуатации следует изменить соответствующим образом.

III. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И БЮДЖЕТ

A. Стратегическое планирование

19. Конгресс утверждает почтовую стратегию ВПС, в которой определяются цели и программы, а также принимает соответствующий стратегический план ВПС. На этом основании 23-й Всемирный почтовый конгресс (Бухарест) принял Бухарестскую всемирную почтовую стратегию (БВПС) на 2005-2008 г., являющуюся планом развития для организации и планом действий для государств-членов и органов ВПС, в которой определяются основные цели и программы для развития почтовых услуг в течение четырехлетнего периода.

20. Центральным элементом процесса стратегического планирования ВПС является Программа и бюджет. Она дает возможность постоянным органам ВПС - Административному совету, Совету почтовой эксплуатации и Международному бюро – преобразовывать основные цели и программы стратегического плана, утвержденного Конгрессом, в план работы, содержащий конкретные виды деятельности или проекты, для каждого из которых четко определены задачи и ресурсы, необходимые для выполнения этих задач. Чтобы укрепить и подчеркнуть стратегический характер документа и наилучшим образом ориентировать его на выполнение БВПС, была изменена структура Программы и бюджета на 2007-2008 г. В частности, было сокращено количество проектов (с 82 до 48), в пересмотренной формулировке целей введены показатели деятельности.¹⁰ Кроме того, каждая дирекция должна периодически составлять планы работы, увязывающие финансовые ресурсы со стратегическим планом ВПС и соответствующими целями и программами.

B. Управление, ориентированное на конкретные результаты

21. Еще в 1999 г. ВПС начал применять принципы управления, ориентированного на достижение конкретных результатов (УОР) в своих процессах стратегического планирования и для составления Программы и бюджета. Осуществляя этот принцип, и постепенно расширяя и включая другие аспекты УОР, Бухарестский конгресс принял резолюцию С 83/2004, касающуюся деятельности в области стратегического планирования и УОР. Согласно тексту этой резолюции двум Советом в сотрудничестве с Международным бюро поручается определить меры, оценить промежуточные результаты, установить график и лиц, ответственных за управление, ориентированное на конкретные результаты в рамках ВПС, чтобы полностью внедрить этот процесс к 2008 г. и полностью использовать его при выполнении Всемирной почтовой стратегии в период после 2008 г.¹¹

22. ВПС добился значительных успехов в процессе реализации УОР. Помимо прочего, был внедрен процесс стратегического планирования, базирующийся на принципах УОР, о которых говорилось выше, разработаны ключевые показатели деятельности и механизмы для контроля и оценки. Кроме того, была принята новая стратегия в области работы с людскими ресурсами, в том числе система оценки эффективности работы, а также стратегия в области использования информационной технологии (ИТ). Была введена система отчетных карточек для оценки выполнения БВПС. Кроме того, предполагается, что Конгрессом 2012 г. будет одобрена рекомендация, в соответствии с которой в будущем предложения, выносимые на Конгресс, должны сопровождаться заявлениями о влиянии на Программу и бюджет (П и Б), хотя, по мнению инспектора, эта работа будет завершена до Конгресса 2008 г.

23. Инспектор приветствует все меры, предпринятые для реализации УОР в ВПС, и констатирует, что в этом отношении были получены определенные результаты. Однако она считает, что нескольким областям следует уделить дополнительное внимание: необходимо ввести на официальном уровне функцию оценки (см. параграфы 75 и 76), а также повысить информированность и понимание персоналом процесса управления, ориентированного на конкретные результаты. При дальнейшей реализации УОР следует принимать во внимание рекомендации, сформулированные в соответствующих докладах ОИГ об управлении, ориентированном на получение конкретных результатов, в системе Организации Объединенных Наций.¹²

Понимание персоналом ВПС принципов УОР

24. Несмотря на значительные успехи, достигнутые в процессе реализации УОР в ВПС, ответы, полученные при опросе мнений персонала, свидетельствуют о том, что до сих пор сотрудники не совсем понимают и недостаточно хорошо осведомлены о принципах УОР. Как следует из таблицы, представленной ниже, только 36% всех респондентов указывают, что им знакома или частично знакома концепция УОР в ВПС. Как и ожидалось, сотрудники категории специалистов, и сотрудники, на которых возложены административные обязанности, дали больше положительных ответов (52 и 43% соответственно знакомы или знакомы в какой-то мере); в то время как 59% персонала категории общего обслуживания указали на недостаточную осведомленность о принципах УОР.

25. Около 45% респондентов, участвовавших в опросе, считают, что общее понимание концептуальной основы УОР отсутствует. Что касается конкретных аспектов УОР, ответы представляли собой более позитивную картину. Например, 65% сотрудников, относящихся к категории специалистов и к более высоким категориям, 56% персонала категории общего обслуживания и 70% сотрудников, на которых возложены административные обязанности (всего 60% респондентов), считают или отчасти признают, что ВПС имеет четко определенные долгосрочные стратегические рамки.

26. Инспектор считает, что если организация стремится извлечь из этого метода максимальную пользу, то он должен быть понятен всем сотрудникам и принят ими в полном объеме. Вследствие этого необходимо разработать комплексную программу обучения и внедрять ее с учетом различных потребностей разных категорий персонала ВПС, что позволит полностью реализовать концепцию УОР. Ссылка делается на рекомендацию 6 (параграф 47 ниже).

Таблица 1. Понимание сотрудниками ВПС принципов управления, ориентированного на конкретные результаты,

Вопрос	Варианты ответов в %			
	Да	В некоторой степени	Нет	Не знаю
Знакомы ли вы с концепцией УОР в ВПС?	19.1	16.9	58.4	5.6
Имеется ли, по вашему мнению, общее понимание концепции УОР в ВПС?	5.6	6.7	44.9	42.7

Вопрос	Варианты ответов в %			
	Да	В некоторой степени	Нет	Не знаю
Имеет ли для ВПС хорошо определенные стратегические рамки на долгосрочный период?	32.6	28.1	19.1	20.2
Сообщаются ли вам в понятной форме цели ВПС и ожидаемые результаты?	30.3	46.1	20.2	3.4
Считаете ли вы, что ожидаемые результаты ВПС и ключевые показатели деятельности реалистичны и достижимы?	20.2	42.7	13.5	23.6
Четко ли определены цели вашей рабочей структурной единицы?	52.8	31.5	13.5	2.2
Улучшит ли реализация УОР общие результаты деятельности ВПС?	15.7	12.4	12.4	59.6

Источник: Ответы на опрос мнений сотрудников ВПС, подготовленный ОИГ.

С. Вопросы, связанные с бюджетом

27. Начиная с 1997 г. ВПС зависел от нулевого номинального роста (ННР), поддерживая свой бюджет на одном и том же уровне более 10 лет. Уровень инфляции в Швейцарии за этот период составил 8,95%. Несмотря на положение параграфа 2 статьи 13 Финансового регламента, Генеральный директор в течение последних 10 лет не обращался к резервному фонду с этой целью. В результате этого размер выделяемых для организации средств не изменялся, в то время как ее рабочая нагрузка в связи с выполнением растущих потребностей со стороны стран-членов постоянно увеличивалась.

28. Чтобы успешно справляться с проблемами в результате политики нулевого номинального роста, ВПС постоянно изыскивает возможности усиления своей эффективности за счет улучшения методов и организационной реформы с целью удовлетворять ожидания стран-членов и справляться с увеличением рабочей нагрузки. Инспектор одобрительно отзывается об организации в плане предпринимаемых ею необходимых и целесообразных мер, направленных на повышение результативности и эффективности. В ходе собеседований с руководством и персоналом ВПС инспектор, однако, узнала, что бюджет нулевого номинального роста привел также к ситуации, когда на выполнение важных видов деятельности, как например, оценку, внутренний надзор, ИТ или повышение квалификации выделяются ограниченные и неадекватные средства.

29. По сравнению с другими специализированными учреждениями и программами системы Организации Объединенных Наций ВПС может считаться исключением, поскольку более 10 лет он имеет бюджет с нулевым номинальным ростом. Инспектор считает, что в настоящее время ВПС сталкивается с негативным ростом и в ближайшем будущем, а именно в период 2009-2012 г. очень важно ослабить это сдерживающее влияние.

Перераспределение средств между разделами бюджета

30. В соответствии с параграфом 1 статьи 14 Финансового регламента Генеральному директору разрешается перераспределять средства между разделами бюджета в пределах до 3% от суммы общего бюджета. Для двухлетнего периода эта сумма может составлять 2 млн. шв.фр. По мнению инспектора это очень широкие полномочия; подобное положение приводит к излишней гибкости в том, что касается исполнения бюджета, так как в определенном смысле это может привести к несогласованности между Программой и бюджетом и их исполнением, что лишает концепцию составления бюджета в соответствии с программами и приоритетами смысла. В качестве варианта, поскольку это было рекомендовано ОИГ для других организаций, инспектор считает, что право на перераспределение средств нужно сохранить, но ограничить его 5% наименьшей суммы ассигнований для соответствующих программ на двухлетний период. При этом структура бюджета будет сохранена. Кроме того, такая мера будет способствовать внедрению управления, ориентированного на конкретные результаты, позволит наилучшим образом увязывать ресурсы с деятельностью, определяемой в Программе и бюджете. Отчеты о таком перераспределении средств должны составляться в контексте УОР.

31. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность процесса составления Программы и бюджета.

Рекомендация 2

Административному совету следует внести изменения в Финансовый регламент с тем, чтобы ограничить перераспределение средств между разделами бюджета 5% наименьшей суммы двухгодичных ассигнований на соответствующие программы.

Внешние займы

32. В параграфе 4 статьи 19 Финансового регламента указывается, что «согласно параграфу 15 статьи 128 Общего регламента, правительство Швейцарской Конфедерации при необходимости предоставляет Генеральному директору на определенных условиях денежные средства, соответствующие всем потребностям в финансировании». Хотя в течение последних трех лет внешних займов не производилось, инспектор считает, что право на получение внешних займов от Швейцарской Конфедерации или любого другого внешнего субъекта должно ограничиваться исключительно капитальным ремонтом имеющихся помещений и строительством новых зданий. Обращение к внешним займам в отсутствие взносов стран-членов сводит на нет обязательство государств-членов по уплате взносов в полном объеме, своевременно и без условий. Несмотря на начисляемые согласно параграфу 8 статьи 128 Общего регламента проценты,¹³ такое положение ослабляет финансовую дисциплину, поскольку государствам-членам известно, что организация не будет испытывать финансовых проблем при отсутствии их взносов. Кроме того, внешние займы накладывают финансовые обязательства в форме начисляемых процентов на саму организацию. Швейцарское правительство не должно предоставлять гарантии в случае неплатежеспособности организации. Это является ответственностью государств-членов, а не правительства страны местонахождения.

Фонд оборотных средств

33. Инспектор указывает, что практически все специализированные учреждения системы Организаций Объединенных Наций имеют фонд оборотных средств, предназначенный для помощи в регулировании денежного потока в случае задержек взносов. Инспектор считает, что ВПС должен создать такой фонд, и что он должен быть установлен на уровне месячных эксплуатационных затрат организаций. Он должен быть капитализирован посредством перечисления суммы из Резервного фонда ВПС и использоваться исключительно в целях временного финансирования в ожидании получения взносов государств-членов, заменив предоставление внешних займов со стороны Швейцарской Конфедерации. Создание подобного фонда не потребует дополнительных расходов стран-членов или начисления процентов в связи с использованием средств. Доля каждого государства-члена должна записываться в кредит счета в соответствии с единицей взносов ВПС.

34. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность организации.

Рекомендация 3

Для покрытия временного дефицита в финансировании Административному совету следует создать фонд оборотных средств, заменяющий внешнее заимствование, который будет использоваться исключительно в целях временного финансирования в ожидании поступления взносов от государств-членов.

IV. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ

А. Стратегия и реформы в области людских ресурсов

35. В ноябре 2005 г. Международное бюро опубликовало стратегию в области людских ресурсов. Стратегия нацелена на: (а) разработку и внедрение концепции и основных принципов управления людскими ресурсами, соответствующих ожиданиям государств-членов и условиям общей системы Организаций Объединенных Наций; (b) повышение квалификации персонала Международного бюро за счет проведения соответствующей политики в области профессиональной подготовки; и (с) создание рабочих условий, способствующих повышению продуктивности персонала.¹⁴

36. После опубликования стратегии Дирекция по работе с персоналом продолжила ее доработку. Административный совет принял новые правила для неосновного персонала, в отношении которого таких положений ранее не существовало. Международное бюро внедрило новую систему оценки эффективности работы и опубликовало кодекс поведения. В числе других мер можно назвать центр оценки для определенного количества персонала и предоставление социальных услуг всем сотрудникам ВПС. Инспектор обращает внимание на усилия Международного бюро и прогресс, достигнутый в выполнении его стратегии в области развития людских ресурсов. Она отмечает, однако, что некоторые области необходимо изучить дополнительно (см. также параграфы 77 - 79).

В. Вопросы, связанные с людскими ресурсами

Персональное продвижение по службе

37. ВПС имеет определенный свод правил для персонального продвижения по службе. Персональным продвижением считается повышение, при котором лицо поощряется без наложения на него/нее обязанностей и ответственности более высокого уровня.¹⁵ Административная инструкция (DRH) № 24 от 30 июля 2004 г. определяет условия для продвижения персонала по службе.

38. Несмотря на то, что в течение последних трех лет персональные повышения были количественно ограничены и не затрагивали служащих основного звена (только два персональных повышения для неосновного персонала (переводчиков), инспектор считает, что в свете последних рекомендаций ОИГ, касающихся персонального продвижения по службе, подобная практика в ВПС должна быть прекращена. Она находится в противоречии со стандартами непредвзятости и прозрачности в системе комплектации кадров и их продвижения по службе. Подобная практика искажает принцип, гласящий, что продвижение по службе является признанием исключительно служебных заслуг в прошлом и ожиданием высокой результативности на посту более высокого уровня. Она не соответствует практике общей системы Организации Объединенных Наций и может негативно повлиять на моральный климат в коллективе. Большинство других международных организаций прекратили подобную практику.

39. Ожидается, что реализация нижеследующей рекомендации усилит конкурентоспособность, прозрачность и непредвзятость процесса продвижения по службе.

Рекомендация 4

Генеральному директору следует прекратить практику предоставления персональных повышений по службе.

Изменение классов должностей

40. Механизмы изменения классов должностей в Международном бюро содержатся в административной инструкции (PER) № 17/ Пер 2 от 28 ноября 2000 г. Классы должностей могут, помимо прочего, изменяться в случае реорганизации постов или если Международному бюро поручается выполнение новых задач. Во всех случаях классификация производится внешним специалистом по оценке. Согласно полученным на вопросник ответам «бюджет не используется как средство для получения согласия на изменение классов должностей. Бюджет отражает текущую ситуацию и адаптируется в случае изменения классификации».

41. Что касается права на изменение классификации, инспектор обратила внимание на возможность различного толкования применяемых положений Общего регламента ВПС. В то время как считается правомерным, что Конгресс устанавливает предельную сумму расходов на четырехлетний период, а Административный совет утверждает Программу и бюджет ВПС, а также ряд определенных постов, Генеральный директор имеет право осуществлять руководство и управление Международным бюро в этих

рамках. Вследствие этого можно утверждать, что Генеральный директор имеет право изменять классы должностей, и об этом достаточно уведомить Административный совет после свершившегося факта, если Генеральный директор не превысил установленные Конгрессом предельные суммы и количество созданных должностей.

42. Однако инспектор не согласна с таким положением. В соответствии с последними рекомендациями ОИГ она считает, что любые изменения в классификации должностей должны утверждаться не после принятия бюджета, а в процессе его составления; уведомление государств-членов после того, как в бюджетный документ уже были внесены изменения, искажает сам принцип утверждения штатных расписаний, создает возможность для продвижения по службе «обходным путем», поднимает вопросы прозрачности и непредвзятости, и что такая практика должна быть прекращена. Вследствие этого любая реклассификация должностей категории специалистов и общего обслуживания на должности категории специалистов должна производиться по просьбе государств-членов посредством подготовки и рассмотрения бюджета до свершившегося и выполняться в соответствии с руководящими принципами Комитета по международной гражданской службе.¹⁷

43. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации усилит контроль и соответствие правилам и положениям ВПС.

Рекомендация 5

Генеральному директору следует обеспечить, чтобы любые изменения классов должностей категории специалистов и изменения категорий общего обслуживания на категории специалистов утверждались в процессе рассмотрения и составления бюджета, а не после его реализации.

Смета на обучение

44. Профессиональная подготовка (обучение) осуществляется централизованно в рамках Дирекции по управлению людскими ресурсами в соответствии с планом профессиональной подготовки на двухгодичный период. Расходы на обучение в течение последних пяти лет отображены в нижеследующей таблице:

Таблица 2. Расходы на обучение (в тыс. шв.фр.)

	2003-2004	2005-2006	2007-2008
Финансовые средства на обучение, утвержденные в рамках обычного бюджета	175,000	312,000	210,000
Затраты на обучение в рамках обычного бюджета	175,000	311,000	228,000
Внебюджетные расходы на обучение	35,000 (только для 2004 г.)	50,000	20,000
	<i>Процент</i>		

	2003-2004	2005-2006	2007-2008
Финансовые средства на профессиональную подготовку, утвержденные в рамках обычного бюджета. в виде доли обычного бюджета	0.24 %	0.43 %	0.29 %
Финансовые средства на обучение, утвержденные в обычном бюджете, в виде доли расходов на персонал	0.31 %	0.55 %	0.37 %

Источник: Информация представлена Международным бюро.

45. Как видно из таблицы, программа профессиональной подготовки Международного бюро очень незначительна. Она не соответствует размеру средств, ежегодно выделяемых на обучение во многих других организациях, которые, как правило, на развитие и профессиональную подготовку выделяют 1% своего ежегодного бюджета.¹⁸

46. Инспектор с пониманием относится к финансовым трудностям организации в результате использования бюджета с нулевым номинальным ростом в течение более 10 лет. Однако она считает, что адекватное и непрерывное обучение играет существенную роль и является необходимым для повышения продуктивности персонала и результативности и эффективности организации в целом. Вследствие этого она рекомендует Генеральному директору обратиться к Административному совету, а последнему выделить реальные финансовые средства на профессиональную подготовку, соответствующие, как минимум, 1% обычного бюджета на 2009-2010 г. Акцент необходимо сделать на потребностях в обучении, определяемых при использовании новой системы управления, основанной на качественных и количественных показателях. Для ссылки см. параграф 29.

47. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность организации.

Рекомендация 6

Административному совету следует утвердить финансовые средства на обучение в размере не менее 1% обычного бюджета 2009-2010 г.

Функция по этическим нормам

48. Несмотря на то, что Международное бюро опубликовало кодекс поведения и намерено проводить в жизнь политику раскрытия финансовых данных, в нем отсутствует функция по этическим нормам. Эта функция должна быть введена для выработки политики и процедур, равно как и для контроля применения минимальных общепринятых норм поведения, для работы с программой раскрытия финансовых данных и предоставления конфиденциальных рекомендаций и советов персоналу по вопросам этики. Такая функция должна находиться непосредственно в ведении Генерального директора. Поскольку ВПС является небольшой организацией и с учетом финансовых ограничений эта функция может быть создана, к примеру, в отделе по правовым вопросам как должность с совмещением обязанностей. Инспектор считает,

что введение функции по этическим нормам будет дополнительно содействовать созданию эффективной и целостной системы.

49. Ожидается, что реализация нижеследующей рекомендации усилит средства контроля и соблюдение положений и правил ВПС.

Рекомендация 7

Административному совету следует ввести функцию по этическим нормам как пост с двойными должностными обязанностями.

Гендерный баланс

50. В таблице ниже показано распределение должностей, финансируемых за счет средств обычного бюджета и внебюджетных средств, в соответствии с полом и категорией сотрудников по состоянию на конец 2006 и в 2007 г.

Таблица 3: Распределение должностей в соответствии с полом

	2006				2007			
	RB		XB ^a		RB		XB ^a	
Пол	M	F	M	F	M	F	M	F
P-5 и выше	17	2	2	1	17	2	2	1
P-1 - P-4	34	10	9	3	33	8	9	6
Персонал категории общего обслуживания	34	41	7	12	32	41	4	14
Итого	85	52	18	16	82	51	15	21

XB означает посты определенной категории, финансируемые за счет внебюджетных средств; не включены финансируемые за счет внебюджетных средств должности, не отнесенные к определенной категории, (38 должностей), региональные советники (7 должностей) и переводчики (15 должностей).

Источник: Информация представлена Международным бюро.

51. Представленная информация свидетельствует о необходимости проведения дополнительной работы для достижения гендерного баланса на уровне категорий специалистов и выше. Этот вопрос обсуждался с руководством ВПС во время собеседований. Инспектору стало известно, что Международное бюро прилагает дополнительные усилия, чтобы стимулировать и привлекать кандидатов-женщин и в случае равноценной квалификации отдает предпочтение заявлениям, поданным женщинами. Несмотря на то, что в течение последних лет достигнут определенный прогресс, и после 2005 г. в ВПС три женщины были назначены на должности категории P-5, имеется много возможностей для усовершенствования. Инспектор рекомендует Генеральному директору усилить работу, направленную на поддержание гендерного равенства, а также работать со странами-членами для расширения каналов для объявления вакансий с целью в большей мере привлекать кандидатов-женщин. В этом

контексте следует учитывать и географическое представительство.

52. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации улучшит гендерный баланс в Международном бюро.

Рекомендация 8

Генеральному директору следует предпринять меры, эффективно содействующие обеспечению гендерного равенства в Международном бюро, с тем, чтобы увеличить количественное соотношение женщин на уровне специалистов и выше, и в частности, на уровне высшего руководства.

Распределение по географическому принципу

53. Параграф 1 статьи 112 Общего регламента гласит: «При назначении на посты P-1 - D-2, он [Генеральный директор] должен учитывать профессиональную квалификацию (...), принимая во внимание справедливое географическое континентальное распределение и языки» Относительно распределения по географическому принципу Международное бюро не имеет соответствующей политики. Для достижения как можно большего географического представительства среди персонала, всем странам-членам сообщается о вакантных должностях и, кроме того, в международной прессе размещаются объявления о вакансиях.

54. В таблице ниже показано распределение должностей категорий специалистов и выше на конец 2005, 2006 и 2007 г. в соответствии с географическим принципом

Таблица 4. **Распределение по географическому принципу: Сотрудники категории специалистов и выше**

	2005	2006	2007
Все категории специалистов и выше^a			
Африка	10	11	12
Азия	8	8	8
LAC ^b	5	7	7
Восточная Европа	7	6	6
WEOG (Западная Европа и другие регионы) ^c	41	46	45
P-5 и выше*			
Африка	2	3	3
Азия	3	3	3
LAC	1	1	1
Восточная Европа	3	2	3
WEOG (Западная Европа и другие регионы)	13	13	12

а. Примечание: ХВ означает внебюджетные должности, отнесенные к определенной категории; не включены не отнесенные к определенной категории внебюджетные должности (38 должностей), региональные советники (7 постов) и переводчики (15 должностей).

б. LAC: Латинская Америка и Карибский регион.

с. WEOG: Западная Европа и другие регионы, в т.ч. Австралия, Канада, Новая Зеландия и США.

Источник: Информация представлена Международным бюро.

55. Как видно из таблицы, более половины сотрудников категории специалистов и выше представлены Западной Европой и другими регионами (Западная Европа и другие регионы, в т.ч. Австралия, Канада, Новая Зеландия и США). То же самое относится к категории Р-5 и более высоким категориям. Несмотря на то, что инспектор была проинформирована о прогрессе, достигнутом за последние годы, в достижении более сбалансированного географического представительства относительно должностей уровня Р-5 и выше, она, тем не менее, считает, что в области улучшения географического представительства относительно должностей категорий специалистов еще многое можно сделать для улучшения ситуации в Международном бюро. Несмотря на то, что она отмечает, что географическое представительство является только одним из критериев, которые должны рассматриваться при найме нового персонала, инспектор считает его важным критерием.

56. Ожидается, что выполнение нижеприведенной рекомендации улучшит географическое представительство в Международном бюро.

Рекомендация 9

Генеральному директору следует предпринять меры, эффективно содействующие поддержанию справедливого географического распределения в Международном бюро с тем, чтобы более полно представить недостаточно представленные регионы, при этом преимущество при найме на работу предоставляется кандидатам из непредставленных стран.

V. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ

A. Обслуживание конференций и переводческие услуги

57. Обслуживание конференций и предоставление переводческих услуг для Конгресса и собраний других органов ВПС находится в рамках ответственности дирекции по логистике. Письменный и синхронный перевод на языки, помимо официального языка организации, предоставляется в соответствии с положениями статьи 110 Общего регламента. Расходы на письменный и синхронный перевод оплачиваются языковыми группами, пользующимися этими услугами, за исключением некоторых общих административных затрат, связанных с предоставлением этих услуг (набор текста с клавиатуры, обработка текста, установки для синхронного перевода и т.д.), которые оплачиваются Международным бюро. Ввиду того, что французский язык является официальным языком Союза, финансирование французской службы письменного перевода МБ осуществляется из обычного бюджета.

58. В ходе собеседований инспектору стало известно, что в целом, для предоставления переводческих услуг для тех видов деятельности, которые финансируются за счет обычного бюджета, имеются достаточные средства. Однако все больше и больше переводческие услуги предоставляются для тех видов деятельности, которые финансируются из внебюджетных средств, как например, EMS, UPU Clearing, Фонд повышения качества службы. Хотя подобная практика была одобрена Административным советом, вместе с этим не было принято никаких механизмов для

соответствующего распределения затрат. Как результат, расходы на перевод для внебюджетной деятельности почти полностью оплачиваются из обычного бюджета. Инспектор придерживается мнения, что подобное финансирование необходимо прекратить. Административному совету следует разработать рекомендации с изложением принципов распределения затрат на переводческие услуги, предоставляемые для тех видов деятельности, которые финансируются из внебюджетных средств. В этой связи делается ссылка на вспомогательные расходы, т.е. на соответствующую резолюцию, предложенную Административным советом Конгрессу 2008.¹⁹

59. В целом инспектор считает, что, по-видимому, система языковых групп ВПС, о которой говорится в статье 110 Общего регламента, оправдывает себя на практике. Услуги синхронного и письменного перевода предоставляются эффективным и оперативным образом. В системе предусматриваются механизмы справедливого долевого участия государств-членов в расходах.

В. Информационные системы

60. Сектор методики и информационных технологий в рамках Дирекции по логистике отвечает за управление и предоставление услуг по информационной технологии (ИТ), равно как и за реализацию стратегии ВПС в области ИТ. Управляющий комитет ВПС принимает решения по крупным инвестициям в ИТ и общей стратегии в области ИТ.

61. ВПС использует коммерческие прикладные программы ИТ. Внутренние программы не разрабатывались и не используются, поскольку создание специализированных программ является слишком дорогостоящим процессом. Инспектор была проинформирована, что ВПС стремится сотрудничать с организациями системы ООН в области использования программ, поскольку усиление сотрудничества в этом плане могло бы помочь значительно сэкономить средства организации. Это также распространяется на реализацию систем планирования ресурсов предприятия (ПРП). Инспектор поддерживает такую точку зрения и рекомендует усилить сотрудничество и объединить усилия с другими организациями системы ООН в этом отношении. Она, кроме того, обращает внимание на инновационные и продуктивные задумки директора по вопросам ИТ по экономии денежных средств в рамках нулевого номинального роста, к примеру, центр для хранения данных, соответствующий последним достижениям.

VI. НАДЗОР

А. Роль государств-членов в осуществлении надзора

62. Инспектор считает, что для стран-членов, являющихся «наблюдательным советом» очень важно в полном объеме исполнять свои функции по осуществлению надзора. Это включает активное и полноценное участие не только в процессе составления программы, но и также в процессе составления и рассмотрения бюджета. На самом деле, бюджет имеет такое же значение, как и программа. Инспектор также желает сообщить, что во время беседы с Генеральным директором она указала, что Международному бюро не следует составлять документы для того, чтобы законодательные органы «приняли к сведению» вопросы, требующие фактических

решений со стороны этих органов. С формальной точки зрения, «принять к сведению» лишено смысла. В результате этого, последние отчеты, письменные уведомления и служебные письма ОИГ, возможно, не получили должного внимания, которого они заслуживают. Генеральный директор согласился с этой точкой зрения и работает вместе с Объединенной инспекционной группой над изменением презентации документов, относящихся к докладам ОИГ для Административного совета.

В. Внешний надзор

63. В параграфе 15 статьи 128 Общего регламента указывается, что «правительство [Швейцарской Конфедерации] следит также, без несения расходов, за ведением финансовых счетов, а также за отчетностью Международного бюро в пределах кредитов, установленных Конгрессом». В параграфе 1 статьи 37 Финансового регламента указывается, что «что внешний ревизор назначается правительством Швейцарской Конфедерации». Дополнительная информация о статусе и методах работы внешнего ревизора содержится в статье 37 Финансового регламента и приложении 1 к этому документу.

64. Сравнительный анализ ²⁰ финансовых правил и положений системы ООН относительно функций внешнего ревизора показал, что почти в каждой организации внешний ревизор назначается руководящим органом и должен быть генеральным ревизором или должностным лицом, занимающим аналогичную должность. Исключениями являются Международный союз электросвязи (МСЭ) и ВПС, в которых назначения производятся правительством Швейцарской Конфедерации. Счета МСЭ, ВПС и Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) с момента создания этих организаций проверяются ревизионным управлением Швейцарской Конфедерации (SFAO). После публикации Международной организацией высших ревизионных учреждений (INTOSAI) документа под названием «Принципы оптимального проведения ревизии в международных организациях» SFAO неоднократно информировало эти организации о необходимости обеспечить соответствие используемых ими для ревизии методов принципам, содержащимся в публикации. Этот вопрос до сих пор не решен в МСЭ, в то время как ВПС заявляет о том, что в целом методы проведения ревизии соответствуют рекомендациям INTOSAI. ВОИС внесла изменения в свой финансовый регламент. Они вступят в силу в январе 2008.²¹

65. В документе АС К 3 2007- Док 6 Генеральный директор проводит анализ соответствия используемых в ВПС методов внешней ревизии с вышеназванными стандартами INTOSAI, делая ссылку, в частности, на независимость внешнего аудитора, а также объем его работы и используемые механизмы представления отчетной документации. В документе делается вывод, что «после проведения анализа следует отметить, что применяемые в настоящее время ВПС методы в целом отвечают рекомендациям INTOSAI. Соответствующие положения, касающиеся осуществления ревизии, относятся к компетенции Конгресса и вследствие этого стран-членов. Однако, учитывая существующие преимущества и будучи уверенным в различных выводах, а также в целях введения новых методов и учетных нормативов (нормативы IPSAS), Генеральный директор рекомендует АС принять к сведению настоящий документ и не пересматривать ревизионный механизм ВПС. В том же плане АС мог бы рекомендовать Найробийскому конгрессу сохранить статью 128 Общего регламента в том виде, как она сформулирована в настоящее время.»²² Административный совет

принял этот документ к сведению на сессии 2008 г. Предложения об изменении параграфа 14 статьи 128 Общего регламента на предстоящий Конгресс 2008 представляться не будут.

66. Инспектор принимает к сведению и с вниманием относится к анализу Генерального директора, а также решению, принятому Административным советом. Однако она считает, что один аспект, а именно принцип № 7 стандартов INTOSAI, в котором говорится, что «внешний аудитор назначается на открытой, справедливой и гласной основе», недостаточно отражен в анализе. Такие вопросы, как выбор внешнего ревизора, включая продолжительность срока полномочий и сопутствующие расходы, не рассматривались. На основании и в соответствии со стандартами INTOSAI, согласно установившейся практике в системе ООН, в финансовых правилах и положениях предусматриваются определенные сроки полномочий и ротация внешнего ревизора.²³

67. Вследствие этого, несмотря на признание того факта, что SFAO предоставляет более чем необходимые и очень полезные услуги внешнего аудита для организаций, инспектор, тем не менее, считает, что Конгресс должен рассмотреть вопрос о согласовании механизмов внешней ревизии со стандартами INTOSAI, в частности, вопрос о выборе и ротации внешнего ревизора ВПС. В этом контексте можно пересмотреть параграф 15 статьи 128 Общего регламента. В соответствии с рекомендацией 5 обзора ОИГ под названием «Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций»²⁴ и в связи с ней инспектор считает, что новые методы конкурентного отбора внешнего ревизора, в том числе ограничение сроков полномочий, что потребует ротации, и соответствующие вознаграждения помогут избежать реальных или возможных конфликтов интересов в отношении внешнего ревизора. Это еще больше повысит соответствие методов ревизии ВПС стандартам INTOSAI и новой установленной практике, применяемой в системе ООН в настоящее время.

68. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации окажет содействие распространению передовой практики.

Рекомендация 10

Административному совету предлагается пересмотреть свое решение и повторно изучить вопрос о представлении 24-му или 25-му Всемирному почтовому конгрессу на рассмотрение и утверждение поправки к Общему регламенту, в частности к параграфу 15 статьи 128, предусматривающей процедуру конкурсного отбора и ротацию внешнего ревизора. В статью 37 Финансового регламента могут быть внесены соответствующие изменения.

С. Внутренний надзор

Внутренний надзор и расследование

69. Методы осуществления внутренней ревизии и расследований в ВПС определяются в статье 36бис (Внутренний контроль и ревизия) Финансового регламента и его приложении 4. Отдел внутренней ревизии укомплектован одним

внутренним ревизором (категория Р-5), которому также поручено проводить расследования. Первоначально (январь 1995 г.) эта должность соответствовала половине ставки. В январе 2003 г. она была повышена до 80%, а в январе 2007 г. переведена на полную ставку. Для внутреннего контроля и расследования другие члены персонала не назначаются.

70. Совокупные средства для ревизии соответствует 220 млн шв.фр. на двухлетний период. План работы внутреннего ревизора, как правило, включает финансовый аудит в первой половине года и другие виды ревизии в области управления людскими ресурсами во втором полугодии. Дополнительные ревизии или расследования осуществляются по мере необходимости или по запросу. За последние три года было проведено только одно расследование. Инспектору стало известно, что внутренний ревизор при подготовке своего ежегодного плана работы проводит «оценку степени риска в небольшом объеме». Эта «оценка степени риска в небольшом объеме» несравнима с оценкой риска, соответствующей стандартам Института внутренних ревизоров (ИВР); при наличии одного сотрудника, занимающегося внутренней ревизией (и расследованием) это невозможно. Ситуация, сложившаяся в настоящее время с комплектацией персонала, совершенно недопустима.

71. ОИГ в своем докладе «Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций» предложила минимальные стандарты для бюджетного и кадрового обеспечения и указала, что «для тех организаций, которые в течение двухгодичного периода распоряжаются ресурсами, составляющими как минимум 250 млн. дол. США, может быть целесообразным создание подразделения по внутреннему надзору, которое должно быть укомплектовано как минимум тремя ревизорами категории специалистов. Для тех организаций, которые на протяжении двухгодичного периода распоряжаются ресурсами в объеме менее 250 млн. дол. США, создание специализированного подразделения не является целесообразным, и услуги по внутреннему надзору должны передаваться на основе внутреннего подряда любой другой организации в системе Организации Объединенных Наций, которая в состоянии взять на себя эту функцию.»²⁵

72. Инспектор полностью согласен с такой точкой зрения и соответствующей рекомендацией.²⁶ Имея совокупные средства для ревизии в размере 220 млн. шв. фр., ВПС подпадает под категорию организаций, для которых создание подразделений по внутреннему надзору не целесообразно и для этой цели должен использоваться внутренний подряд (передача выполнения функций другому подразделению той же организации). В этом контексте внутренний подряд используется для ссылки на предоставление услуг организацией, принадлежащей и находящейся в рамках системы Организации Объединенных Наций. Инспектор однако обращает внимание, что ВПС быстро приближается к рекомендованному стандарту в размере 250 млн дол. США. Вместе с увеличением внебюджетных средств и в случае ослабления политики нулевого номинального роста в предстоящий четырехлетний период, общая совокупность средств для ревизии может достигнуть 250 млн дол. США на двухлетний период 2009-2010 г. В соответствии с этим, несмотря на то, что Административный совет принял к сведению доклад ОИГ «Пробелы с точки зрения обзора в системе Организации Объединенных Наций», инспектор считает, что данный вопрос необходимо рассмотреть повторно (см. параграф 62).

73. В случае если Административный совет рассмотрит вопрос повторно и примет решение не прибегать к внутреннему подряду, ему следует гарантировать увеличение

ресурсов для функции внутреннего аудита (и расследования), как минимум, на две должности для выполнения этой функции. Хотя внутренний ревизор функционально подчиняется Генеральному директору, при выполнении своих обязанностей он должен оставаться независимым в своих действиях. Средства, необходимые для обеспечения функции внутреннего надзора, должны планироваться отделом по проведению внутренней ревизии и расследований и не должны зависеть от решений органов, являющихся объектами их внимания. В отсутствие внешнего надзорного совета предложения, касающиеся бюджета, должны передаваться на рассмотрение Совета вместе с любыми замечаниями исполнительного руководителя. Функции внутренней ревизии не должны передаваться на внешний подряд фирме-консультанту из частного сектора, поскольку это может привести к конфликту интересов.

74. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность.

Рекомендация 11

Административному совету следует передать функцию внутренней ревизии и расследований на основе внутреннего подряда любой другой организации в системе Организации Объединенных Наций, которая в состоянии выполнить эту функцию.

В качестве альтернативного варианта Административному совету следует увеличить ресурсы, выделяемые на осуществление функции по проведению внутренней ревизии и расследований на двухлетний период 2009-2010 г., как минимум на две должности.

Функция оценки

75. Формально в ВПС не имеется функции оценки. Кроме того, не предусмотрены официальные процедуры для самостоятельной оценки программ и проектов, как и соответствующее обучение для руководителей программ. Инспектор считает, что необходимо ввести соответствующую функцию оценки. Она должна быть создана в составе Канцелярии руководства, или, если будет принят альтернативный вариант рекомендации 11 в составе отделения внутренней ревизии. В любом случае на функцию оценки должны быть выделены соответствующие ресурсы (как минимум один член персонала). Ссылка делается на параграфы 27 - 29.

76. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации усилит контроль и соответствие правилам и положениям ВПС.

Рекомендация 12

Генеральному директору следует ввести на официальном уровне функцию оценки и предусмотреть для ее выполнения как минимум одного члена персонала. Функция оценки должна быть создана в составе Канцелярии руководства, или, если будет принят альтернативный вариант рекомендации 11, в составе отделения внутренней ревизии.

VII. ОПРОС МНЕНИЙ ПЕРСОНАЛА

77. Опрос мнений персонала из 60 вопросов был направлен всем сотрудникам Международного бюро (всего 229 человек). Максимальный и минимальный процент возвращенных вопросников составили соответственно 102 и 79 или 45 и 35 процентов общего фактического числа сотрудников. Доля ответивших, а также распределение ответов по различным категориям персонала были достаточными для того, чтобы представить результаты, которые статистически отражают мнения всего персонала организации.

78. Инспектор пришла к выводу, что опрос мнений персонала помог лучше понять различные аспекты организации. При подготовке соответствующих глав настоящего доклада во внимание принимались ответы на вопросник. В нижеследующей таблице представлены отдельные вопросы и ответы на них.

Таблица 5. Отдельные вопросы и ответы, полученные из опроса мнений персонала

Вопрос	Варианты ответов			
	Да	В некотором роде	Нет	Не знаю
Уделяется ли вам достаточное внимание на работе?	57.3	32.3	6.3	4.2
Получаете ли вы достаточно информации о том, что происходит в вашем рабочем подразделении/учреждении?	45.8	35.4	16.7	2.1
Доверяете ли вы руководителю вашего отдела?	46.9	36.5	13.5	3.1
Удовлетворены ли вы уровнем поддержки, оказываемой руководителем вашего отдела, для выполнения вами поставленных задач?	46.9	29.2	21.9	2.1
Доверяете ли вы высшему руководству ВПС (уровень директора и выше)?	30.9	34.0	29.8	5.3
Поощряет ли руководство ВПС проведение открытой дискуссии?	22.3	38.3	31.9	7.4
Находите ли вы уровень координации и сотрудничества между отделами адекватным?	10.6	36.2	43.6	9.6
Подает ли руководство ВПС пример в работе?	18.1	34.0	34.0	13.8
Сообщаются ли важнейшие вопросы через официальные каналы?	46.9	37.5	10.4	5.2
Выделяются ли вашим рабочим подразделениям достаточные средства для выполнения поставленных целей?	20.2	36.0	38.2	5.6
Находите ли вы точными и должным образом оформленными соответствующие обязанности и рабочие процессы?	10.3	31.0	44.8	13.8
Имеются ли в вашем учреждении системы для распространения и обмена информации и знаний?	23.0	39.1	32.2	5.2
Имеет ли ВПС ясно выраженные политику и процедуры?	42.4	31.8	10.6	15.3
Выполняются ли принципы в области политики по развитию людских ресурсов ВПС последовательно и беспристрастно?	11.8	32.9	40.0	15.3
Как правило, являются ли методы набора персонала прозрачными?	16.5	31.8	40.0	11.8

Вопрос	Варианты ответов			
	Да	В некотором роде	Нет	Не знаю
Основаны ли продвижения по службе в вашей организации на объективных факторах, связанных с результатами деятельности?	9.4	20.0	52.9	17.6
Является ли, по вашему мнению, используемая в настоящее время система оценки производственных показателей справедливой и прозрачной?	21.2	32.9	34.1	11.8
Применяется ли система аттестации работников в вашем учреждении на последовательной и постоянной основе?	31.8	20.0	30.6	17.6
Поощряются ли в ВПС соответствующим образом члены персонала, имеющие отличные рабочие показатели?	1.2	11.8	64.7	22.4
Выявляются ли случаи невыполнения и рассматриваются ли они соответствующим образом?	1.2	12.9	60.0	25.9
Являются ли отношения к мужчинам и женщинам в ВПС равноценными?	56.0	17.9	13.1	13.1
Удовлетворены ли вы своей работой?	51.9	38.0	10.1	0.0

Источник: Ответы сотрудников ВПС на вопросник составленный ОИГ.

79. Опрос мнений, подготовленный ОИГ, дополнил результаты внутреннего опроса мнений персонала, проведенного Международным бюро, последний из которых был посвящен вопросам рабочего климата и проводился в 2007 г.²⁷ Общие выводы, полученные из двух вопросников, являются аналогичными: персонал считает, что у них есть достаточная степень свободы для работы; решение вопросов, связанных с работой, и взаимоотношения находятся на удовлетворительном уровне, ВПС является хорошим работодателем и им нравится выполняемая работа. Однако совершенно очевидно, что необходимо улучшить обмен информацией в рамках секретариата, а также повысить прозрачность и усилить беспристрастность в контексте управления людскими ресурсами. Инспектор считает, что различные меры, принятые руководством в течение последних лет, включая внедрение новой системы оценки эффективности работы, реорганизационные преобразования, периодические общие собрания всего персонала и т.д. являются отличными и целесообразными мерами для достижения этих целей. Инспектор признает, что потребуется какое-то время, чтобы полностью оценить результаты применения этих мер. Она рекомендует руководству ВПС и впредь следовать по намеченному пути и постоянно оценивать влияние предпринимаемых мер. Чтобы обеспечить непрерывный прогресс, необходимо раз в два года проводить опросы мнений персонала.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Обзор действий, которые должны быть предприняты участвующими организациями в связи с рекомендациями ОИГ
JIU/REP/2008/1

		Для принятия необходимых мер	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы										Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
			ООН*	ЮНКТАД	ЮНОДК	ЮНЕП	Хабитат ООН	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	МПП	ДРУГИЕ:	ILO	FAO	UNESCO	ICAO	WHO	UPU	ITU	WMO	IMO	WIPO	UNIDO	UNWTO	IAEA
Доклад	Предполагаемые результаты		<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 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"/>
	Для сведения		<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 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		d																	L								
Рекомендация 2		e																	L								
Рекомендация 3		e																	L								
Рекомендация 4		o																	E								
Рекомендация 5		d																	E								
Рекомендация 6		g																	L								
Рекомендация 7		d																	L								
Рекомендация 8		o																	E								
Рекомендация 9		o																	E								
Рекомендация 10		b																	L								
Рекомендация 11		g																	L								
Рекомендация 12		d																	E								

Условные обозначения: **L**: Рекомендация для принятия решения директивным органом
E: Рекомендация для принятия мер исполнительным руководителем
: Рекомендация не требует действий со стороны данной организации

Предполагаемые результаты: **a**: усиление отчетности **b**: распространение наилучших методов **c**: усиление координации и сотрудничества **d**: усиления контроля и соответствия
e: повышение эффективности **f**: значительная экономия финансовых средств **g**: усиление эффективности **o**: прочее

* Включает все организации, перечисленные в ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, ХАБИТАТ ООН, УВКБ, БАПОР.