

**КОНТРОЛЬНАЯ ИНСПЕКЦИЯ В СВЯЗИ С ОБЗОРОМ
СИСТЕМЫ
УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ВО
ВСЕМИРНОЙ ТУРИСТСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ 2009 ГОДА**

Подготовлена

Жераром Биро

**Объединенная инспекционная группа
Женева 2014**



Организация Объединенных Наций

JIU/REP/2014/5

Язык оригинала: АНГЛИЙСКИЙ

**КОНТРОЛЬНАЯ ИНСПЕКЦИЯ В СВЯЗИ С ОБЗОРОМ
СИСТЕМЫ
УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ВО
ВСЕМИРНОЙ ТУРИСТСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ 2009 ГОДА**

Подготовлена

Жераром Биро

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева 2014

РЕЗЮМЕ

Контрольная инспекция в связи с Обзором системы управления и административной деятельности во Всемирной туристской организации (ЮНВТО) 2009 года

JIU/REP/2014/5

Объединенная инспекционная группа (ОИГ) системы Организации Объединенных Наций уполномочена выносить независимые оценки по всем вопросам, влияющим на эффективность деятельности и надлежащее использование средств организаций системы Организации Объединенных Наций.¹ Таким образом, через пять лет после того как Всемирная туристская организация (ЮНВТО) стала членом этой системы, ОИГ сочла целесообразным предоставить этой организации возможность воспользоваться ценностями Организации Объединенных Наций, а также передовой практикой и опытом, приобретенными руководящими органами и секретариатами других организаций системы в ходе осуществления ими своей административной деятельности. Группа провела Обзор системы управления и административной деятельности ЮНВТО в 2009 году (ОСУАД 2009) (JIU/REP/2009/1). В ОСУАД 2009 был отмечен ряд областей в системе управления и административной деятельности ЮНВТО, требовавших усовершенствования и согласования. В обзоре основное внимание было уделено таким вопросам, как структура и управление, стратегическое планирование и формирование бюджета, управление людскими ресурсами, надзор и сотрудничество с другими организациями Организации Объединенных Наций и организациями частного сектора. Официально, помимо одной рекомендации, адресованной Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, на рассмотрение ЮНВТО были представлены 24 рекомендации: 11 из них были адресованы ее директивным органам (Генеральная ассамблея и Исполнительный совет) и 13 - ее Генеральному секретарю для принятия по ним мер.² С учетом широкого характера этих рекомендаций и явно недостаточного проведения последующей работы по их выполнению, ОИГ решила провести оценку того, сколько из этих рекомендаций были приняты и выполнены за истекшие пять лет и какое влияние они оказали на организацию в контексте меняющейся структуры ее управления, финансирования, административной и управленческой деятельности.

Несмотря на недостаточность информации по принятию и выполнению содержащихся в докладе рекомендаций, контрольная инспекция показала, что организация не только смогла представить команде ОИГ высококачественную информацию и документацию, но и также, что многие рекомендации были выполнены. На инспектора произвело впечатление то, насколько серьезно отнеслись к рекомендациям ОИГ и государства-члены и Генеральный секретарь, избранный в 2009 году (и переизбранный в 2013 году), когда государства-члены создали из своего состава специальную рабочую группу, чтобы обсудить и понять последствия рекомендаций ОИГ, а Генеральный секретарь использовал эти рекомендации в качестве одного из компонентов "Белой книги" (БК)³, разработанной с участием членов ЮНВТО и, в конечном счете, утвержденной Генеральной ассамблеей ЮНВТО⁴ в 2011 году "в качестве главного руководящего стратегического документа организации на среднесрочную

¹ См. ст. 5 Устава ОИГ. Этот Устав включен в резолюцию 31/192 Генеральной Ассамблеи ООН в качестве приложения и доступен на сайте ОИГ www.unjiu.org

² Рекомендации 1 - 24 вместе с заключительной рекомендацией, адресованной Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Примечание: рекомендация 15 а), b) и c) представляет собой три рекомендации с точки зрения последующего контроля их выполнения, в результате чего их общее число составляет 27. В Приложении 1 перечислены все рекомендации, содержащиеся в ОСУАД 2009, со ссылками как на пункты ОСУАД 2009, так и пункты данного доклада по результатам контрольной инспекции.

³ A/19/11.

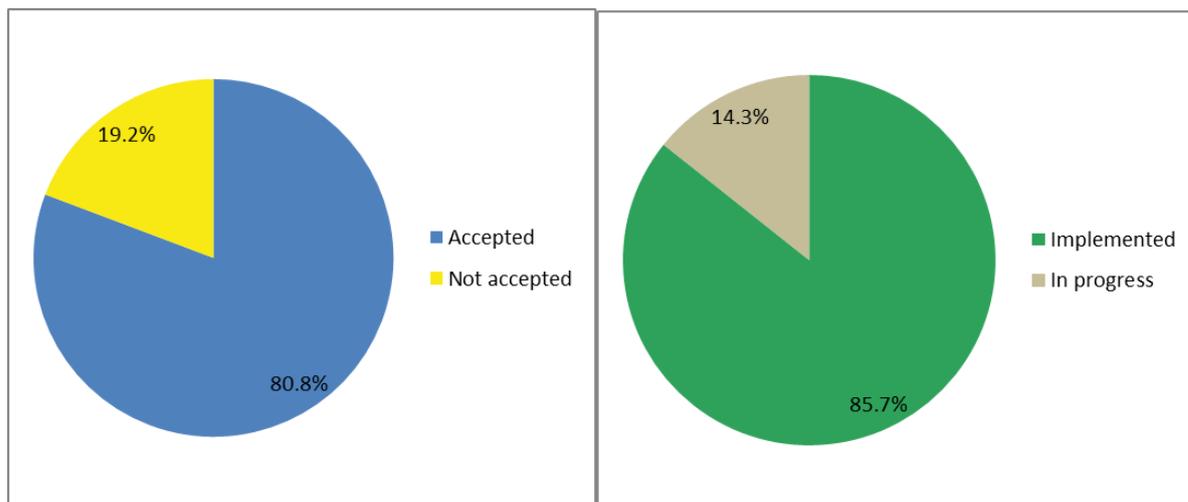
⁴ A/RES/602(XIX).

перспективу”. Что касается только областей управления и административной деятельности, инспектор, в дополнение к некоторым явным ссылкам на ОСУАД 2009, приветствует конвергенцию анализа и обязательств, содержащихся в Белой книге, с содержанием большинства из 209 рекомендаций ОСУАД 2009. За некоторыми исключениями, Белая книга могла бы даже выступать в качестве плана их имплементации.

ОСУАД 2009 оказался своевременным, так как в 2009 году в сфере управления и культуры организации произошли фундаментальные изменения. Опираясь на Белую книгу, ставшую директивным документом ЮНВТО, организация начала проведение на основе самого широкого участия глубокой реформы, разработанной при активной поддержке всех заинтересованных сторон. Она, естественно, направлена на ее административные функции - и не только в плане структур и механизмов или же модернизации, но и в силу нового духа, способствующего воплощению ценностей Организации Объединенных Наций, которые также лежат в основе работы ОИГ. Такая определенность способствовала принятию и выполнению большинства из рекомендаций ОСУАД 2009 различными заинтересованными сторонами, как это показано в настоящем докладе.

Однако, представленная секретариатом ЮНВТО в августе 2013 года информация ОИГ через ее новую онлайн-систему контроля, в которой утверждается, что 100 процентов рекомендаций ОСУАД 2009 были приняты и 75 процентов из них были выполнены, является чрезмерно оптимистичной и неточной. После проведения тщательной проверки была получена более реалистическая картина общих результатов: 21 из 24 рекомендаций, адресованных ЮНВТО, были приняты (80.8 процентов), из которых 18 рекомендаций были выполнены (85.7 процентов), как показано на рисунке 1 ниже. Список всех рекомендаций, отражающий их статус, содержится в приложении I к настоящему докладу.

Статус принятия и выполнения рекомендаций, содержащихся в документе JIU/REP/2009/1



Accepted - Приняты Not accepted - Не приняты Implemented - Выполнены Not implemented - Не выполнены

Источник: веб-ориентированная система контроля ОИГ

В практике надзорной деятельности, такие общие результаты, подробно представленные в этом докладе, уже можно считать достаточно важными и весьма удовлетворительными как для ОИГ, так и организации. В то же время, приведенные в настоящем докладе выводы должны стимулировать ЮНВТО сосредоточить внимание на:

- том, что еще необходимо сделать для выполнения своих обязательств;
- нескольких областях, в которых рекомендации ОСУАД 2009 не были приняты; и
- определенных возникающих проблемах, выявленных в ходе этой контрольной инспекции, по которым были представлены «мягкие» (т.е. менее официальные) рекомендации или предложения, направленные на оказание помощи организации в проведении дальнейших усовершенствований.

Инспектор установил, что организация учла 18 из представленных рекомендаций и полностью их выполнила. Еще три рекомендации были приняты, но полностью не выполнены. Это касается а) рекомендации по «организациям-спутникам», формы сотрудничества которых в прошлом были неудовлетворительными; б) рекомендации по многоязычию и выделению Генеральной ассамблеей ресурсов для обеспечения использования китайского языка в качестве официального языка организации в соответствии с резолюцией 521 (XVII) Генеральной ассамблеи, и, что является еще более важным применительно к ОИГ, с) рекомендации по созданию функций внутренней ревизии, инспекции, оценки, расследования и мониторинга либо путем ассигнования ресурсов на эти цели, либо выделения необходимых ресурсов по трем позициям из вышеуказанных функций на двухлетие 2010-2011 гг.

Инспектор выражает сожаление по поводу того, что пять рекомендаций, несмотря на официальное уведомление об их принятии, не были приняты организацией. Эти рекомендации касаются внешнего управления (выпуск итоговых отчетов/протоколов заседаний директивных органов; назначения Директора Программы Присоединившихся членов; УОКР (разработки принципов управления, ориентированных на конечный результат, на базе модели ОИГ)); людских ресурсов (продление контрактов за пределы пенсионного возраста); и внешней ревизии (выбор одного внешнего ревизора вместо трех).

Путь для продвижения вперед

Принятые и выполненные рекомендации, по которым требуется продолжать работу

Среди рекомендаций, которые еще надлежит полностью выполнить, в административной повестке дня Секретариата стоит два приоритетных вопроса :

- а) осуществление полного и подтвержденного перехода на Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС) в соответствии с принятым в 2006 году Генеральной ассамблеей решением, полномасштабная деятельность по реализации которого началась только в 2009 году. В связи с ней инспектор подготовил подробное и позитивное письмо по вопросам управления, однако, эту работу предстоит продолжить;
- б) уточнение характера взаимоотношений организации с ее несколькими «организациями-спутниками», которые словно грибы появились в предыдущие десятилетия, имеют разные институциональные структуры и встроены в разные правовые, политические и финансовые контексты.

По первому пункту ОИГ направила на имя Генерального секретаря письмо по вопросам управления, содержащее подробный анализ проведенной в этом отношении организацией работы, ссылаясь на соответствующие контрольные параметры, опубликованные ОИГ в 2010 году.⁵ По второму пункту, учитывая многочисленные и быстро изменяющиеся контексты и неопределенные результаты проводимых переговоров, было сочтено, что ОИГ будет сложно своевременно представить достоверную обновленную информацию к сессии Исполнительного совета ЮНВТО в июне 2014 года. Это также могло бы дополнить осуществление рекомендации 2 по методике сотрудничества с соответствующими фондами и бюро.

Принятые рекомендации, которые еще предстоит выполнить

В **Рекомендации 19** ОСУАД 2009 идет речь об использовании китайского языка в организации. Для

⁵ JIU/REP/2010/6: Готовность организаций системы Организации Объединенных Наций к переходу на международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС).

выполнения соответствующего решения Генеральной ассамблеи все еще недостает надлежащего количества ратификаций принятой поправки к Уставу: представляется, что темпы одобрения этой поправки намного отстают от темпов роста связанного с Китаем международного туризма, в связи с чем необходимость введения в действие этой поправки становится еще более актуальной.

Хотя **рекомендация 22** в принципе принята, она все еще далека от своей реализации в том, что касается различных аспектов надзорной деятельности, которая в частном секторе является основной обязанностью руководителей и членов их правлений, а в ЮНВТО возложена на Генерального секретаря, членов Исполнительного совета и Генеральную ассамблею. В организации с таким большим количеством ограничений, включая финансовые, создание служб надзора, в частности, функции внутренней ревизии и оценки, предоставляет одну из немногих возможностей удостовериться в том, что финансовые и людские ресурсы используются эффективно и результативно. Инспектор поддерживает недавно принятые инициативы в этой области, в которой ЮНВТО отстает от других организаций системы Организации Объединенных Наций, и в которой некоторые родственные организации и ОИГ готовы оказать ей помощь.

Непринятые рекомендации

ОИГ подтверждает исключительно важное значение своих предыдущих пяти рекомендаций, которые не были приняты. Она осознает, что малые размеры организации, а также финансовый кризис и обусловленная им политика строгой бюджетной экономии, проводимая определенный период времени под влиянием ее основных вкладчиков, несмотря на устойчивый рост туристической деятельности как источника доходов, являются факторами, препятствующими полному выполнению всех предусматриваемых реформой требований.

Выпуск итоговых отчетов/протоколов заседаний директивных органов в письменной форме в соответствии с **рекомендацией 6** должен рассматриваться скорее не как непродуктивные дополнительные расходы, а как средство, дополняющее недавно внесенные в процесс принятия решений руководящих органов усовершенствования, введенные Генеральным секретарем в Белую книгу с целью выполнения значительно более важной рекомендации 5, направленной на обеспечение принятия осознанных и ответственных решений в рамках механизмов демократического внешнего управления.

Тот факт, что такой важный управленческий пост ЮНВТО, как пост Директора Программы Присоединившихся членов “принадлежит” одной стране, является пережитком устаревшей культуры, существовавшей до вступления ЮНВТО в систему Организации Объединенных Наций, где равенство среди государств-членов является правилом, а привилегия такого рода - неприемлема. По логике вещей, в соответствии с действующей формулой расчета взносов, все государства-члены должны совместно нести расходы на содержание любого заложенного в регулярном бюджете поста, и должна быть гарантирована их готовность сделать это в процессе возобновления переговоров по этому вопросу между Генеральным секретарем и принимающей страной. Однако до настоящего времени **рекомендация 1 не была принята** и выдвижение кандидатов остается привилегией одного единственного государства-члена, а связанные с этим постом расходы покрываются за счет щедрого добровольного взноса этого государства. **Инспектор рекомендует как можно скорее произвести ревизию этой двойной аномалии с точки зрения пользования правом и долевого участия в финансовых расходах в соответствии с принципом равных прав и равных обязанностей всех членов организации.**

Непонятно, почему **рекомендация 8**, в которой идет речь о “разработанных ОИГ принципах управления, ориентированных на конечный результат”, не была поддержана руководством ЮНВТО. В ней предлагается разрабатывать деятельность Организации в соответствии с современными методами руководства, ориентируясь, в первую очередь, на результаты, которые ожидаются бенефициарами, а не на объем традиционно планируемых входных факторов и видов деятельности. Речь идет всего лишь о здравом смысле и вопросе принципа, а не сложной новой системе. Но она предполагает внесение ряда изменений в сложившуюся административную практику и требует проведения определенной подготовки на основе конкретных случаев. Координационный совет руководителей системы Организации

Объединенных Наций весьма позитивно оценил соответствующий доклад ОИГ⁶, назвав его “полезным и ценным справочным документом по этому вопросу” и выразив широкое согласие с содержащимися в этом докладе выводами и заключениями. Большинство других специализированных учреждений и организаций Организации Объединенных Наций, в конечном счете, приняли эту концепцию и относящиеся к ней контрольные параметры, учитывая свои особенности. Почему бы ЮНВТО не задуматься о постепенном переходе к новым формам работы, как она это с успехом делает в других областях?

В отношении рекомендации 15 b), в которой Генеральному секретарю предлагается разработать правило, определяющее исключительные обстоятельства, при которых может предоставляться продление контракта после достижения пенсионного возраста, исполнительный глава проинформировал инспектора о том, что он не разработал такое правило, потому что после вступления в должность сначала никому не продлевал контракты после достижения пенсионного возраста. Однако, со временем, пришел к выводу о том, что некоторые сотрудники представляют слишком большую ценность, чтобы расставаться с ними, и контракты некоторых из них были продлены (максимум на один или два года). Он принял эти решения в соответствии со статьей 28 Положений о персонале ЮНВТО⁷, разрешающей ему делать это по своему усмотрению. Инспектор воздерживается от каких-либо дополнительных замечаний по этому вопросу.

Инспектор по-прежнему не может понять, почему самая маленькая из всех организаций системы Организации Объединенных Наций нуждается в большем количестве внешних ревизоров, чем любая другая организация, за исключением Секретариата Организации Объединенных Наций. Это противоречит желаемому уровню доверия директивного органа к профессионализму руководителя и персонала избираемого высшего ревизионного учреждения. Кроме того, наличие нескольких внешних ревизоров требует, чтобы они согласовывали между собой различные вопросы, что затрудняет выполнение поставленных перед ними задач для них самих и для некоторых из их партнеров в Секретариате, например, группы по МСУГС. Инспектор осознает, что процесс утверждения поправок в Устав займет много времени. Однако опыт показывает, что после принятия Генеральной ассамблеей принципиального решения, оно может применяться на добровольной основе. Кроме того, как и в случае любой надзорной функции, слишком длительный срок работы одного и того же высшего ревизионного управления нельзя считать нормальной ситуацией с точки зрения обеспечения независимости. В этом отношении правильным решением, как это рекомендуется в соответствующих докладах ОИГ, является ротация, особенно когда речь идет о выполнении простой миссии.

Возникающие вопросы

Инспектор воспользовался возможностью настоящей контрольной инспекции, чтобы представить ряд «мягких» рекомендаций в отношении Отделения связи ЮНВТО в Нью-Йорке (пункт 48), рамок подотчетности (пункт 51), подхода к управлению рисками (пункт 60), должностных инструкций старших руководителей (пункт 114), улучшения гендерного баланса на уровне старших руководителей (пункт 117), использования присоединившихся членов для целей подготовки персонала (пункт 130), применения гибких условий труда (пункт 142), и политики в области занятости внештатных сотрудников ЮНВТО (пункт 145).

⁶ С документом A/59/617/Add.1 по докладу ОИГ “Управление, основанное на конкретных результатах в системе Организации Объединенных Наций” (JIU/REP/2004/5 =A/59/617) можно ознакомиться на сайте: https://www.unjlu.org/en/reports-notes/archive/JIU_REP_2004_5_English.pdf

⁷ “Сотрудники, достигшие возраста, указанного в Правилах о персонале, обязаны выходить в отставку с действительной службы. В исключительных случаях Генеральный секретарь может в интересах Организации повышать этот возрастной предел на один или два года.”

СОДЕРЖАНИЕ

		<i>Стр.</i>
	РЕЗЮМЕ	iii
	СОКРАЩЕНИЯ	ix
Глава		Пункты
I. ВВЕДЕНИЕ	1-12	1
A. Справочная информация:	1-4	1
B. Цели	5	2
C. Методология	6-8	2
II. ВНЕШНЕЕ УПРАВЛЕНИЕ	9-34	3
A. Новый стиль	9-19	3
B. Генеральная ассамблея	20-29	5
C. Региональные комиссии	30	7
D. Исполнительный совет	31-33	7
E. Комитеты	34	8
III. ВНУТРЕННЕЕ УПРАВЛЕНИЕ: ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РУКОВОДСТВО	35-51	9
A. Структура	35-48	9
B. Делегирование полномочий	49-50	11
C. Рамки подотчетности	51	12
IV. СТРАТЕГИЯ	52-60	13
A. Стратегическое планирование	52-53	13
B. Управление, ориентированное на конечный результат	54-58	13
C. Управление рисками	59-60	14
V. ФИНАНСЫ	61-88	15
A. Ресурсы	61-68	15
B. Бюджет программы	69-76	16
C. Финансовый мониторинг и учет: долгий путь к внедрению МСУГС	77-88	18
VI. "ОРГАНИЗАЦИИ-САТЕЛЛИТЫ"	89-108	22
VII. ЛЮДСКИЕ РЕСУРСЫ	109-145	27
A. Состав Секретариата	109-123	27
B. Управление продвижением по службе сотрудников	124-138	31
C. Другие вопросы, связанные с людскими ресурсами	139-145	33
VIII. НАДЗОР	146-159	36
A. Количество внешних ревизоров	147-148	36
B. Взаимоотношения с Объединенной инспекционной группой ...	149-153	36
C. Внутренняя ревизия	154-156	38
D. Оценка	157-159	38
IX. ДРУГИЕ ВОПРОСЫ	160-171	40
A. Закупки	160-162	40
B. Информация и коммуникация	163-171	40
ПРИЛОЖЕНИЯ		
I	Статус принятия и выполнения рекомендаций, содержащихся в JIU/REP/2009/1	43
II	Структурная схема ЮНВТО	44

СОКРАЩЕНИЯ

БРПАТР	Бюро региональной поддержки Азиатско-Тихоокеанского региона
ВОСК	Веб-ориентированная система контроля
ИКТ	Информационно-коммуникационные стратегии
ИТ	Информационные технологии
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МСОТО	Международный союз официальных туристских организаций
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОПР	Общеорганизационное планирование ресурсов
ОСУАД	Обзор системы управления и административной деятельности
ОУР	Общеорганизационное управление рисками
РГ	Совместные рабочие группы
УОКР	Управление, ориентированное на конечный результат
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ST-EP	Устойчивый туризм в целях искоренения нищеты
UNTFAS	Целевая группа ООН по стандартам учета

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Справочная информация

1. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) системы Организации Объединенных Наций, устав которой был утвержден Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций⁸ в 1976 году, признана в качестве единственного внешнего и независимого общесистемного органа по проведению инспекций, оценок и расследований всех организаций системы Организации Объединенных Наций⁹. Ее цель заключается в том, чтобы через посредство своих надзорных функций служить им без какой-либо дискриминации и повышать уровень согласованности в деятельности системы Организации Объединенных Наций. Когда Всемирная туристская организация стала членом системы Организации Объединенных Наций в 2003 году, она признала устав ОИГ, включая связанные с ОИГ обязательства, в частности, “систему последующих действий” по принятию и выполнению рекомендаций, содержащихся в докладах и записках ОИГ участвующими в ней организациями¹⁰. До настоящего времени, Всемирная туристская организация (ЮНВТО) является единственной Организацией, которая не предоставляет информацию для этой системы на систематической основе и, соответственно, этот факт указывается в годовых отчетах ОИГ, представленных Генеральной Ассамблее ООН¹¹.

2. **Проведенный в 2008 году и опубликованный в 2009 году «Обзор системы управления и административной деятельности (ОСУАД) ЮНВТО (JIU/REP/2009/1, далее именуемый ОСУАД 2009)**, преследовал целью помочь Организации извлечь пользу из ценностей Организации Объединенных Наций, а также передовой практики и уроков, полученных руководящими органами и секретариатами других организаций системы в ходе осуществления ими аналогичной, в первую очередь административной, а не основной деятельности. В этом обзоре были идентифицированы области в системе управления и административной деятельности ЮНВТО, требовавшие усовершенствования и согласования, и он был представлен Исполнительному совету в Бамако, Мали¹², и, впоследствии, - Генеральной ассамблее ЮНВТО в Астане, Казахстан¹³.

3. Исполнительный совет принял к сведению ОСУАД 2009, приветствовал его и решил создать специальную рабочую группу, чтобы рассмотреть этот доклад¹⁴. Рабочая группа провела обмен мнениями с помощью электронных коммуникационных средств с тем, чтобы Генеральный секретарь ЮНВТО мог подготовить план выполнения рекомендаций, содержащихся в ОСУАД 2009, учитывая все выводы, в том числе финансового характера. Деятельность Рабочей группы была прекращена после представления второго проекта Белой книги¹⁵ Исполнительному совету¹⁶.

4. Со своей стороны, временно исполняющий обязанности Генерального секретаря ЮНВТО представил¹⁷ свою концепцию системы управления секретариатом на период 2010-2013 гг., которая была включена в его доклад “Стратегия управления и назначение руководящего состава Секретариата”¹⁸. Она была представлена на Генеральной ассамблее ЮНВТО 2009 года до того, как стала известна под

⁸ Резолюция 31/192 Генеральной Ассамблеи ООН, приложение 3

⁹ Резолюция A/RES/67/256 Генеральной ассамблеи, второй пункт преамбулы.

¹⁰ Эта система, заполнявшаяся вручную с 2004 года, в 2013 году была переведена в режим «онлайн», что дает возможность уполномоченным координаторам ОИГ в соответствующих участвующих организациях напрямую предоставлять информацию Группе, и позволяет каждому ознакомиться со статусом принятия и выполнения любой из рекомендаций ОИГ, содержащихся в любом из опубликованных докладов или записок по адресу www.unjui.org

¹¹ A/63/34 - A/68/34

¹² “Доклад Объединенной инспекционной группы” (CE/85/8 b)).

¹³ A/18/10: “Обзор системы управления и административной деятельности Всемирной туристской организации (ЮНВТО)”

¹⁴ В ее состав вошли: Бразилия, Венгрия, Германия, Египет, Индия, Индонезия, Ирак, Иран Исламская Республика), Испания, Казахстан, Мали, Португалия, Республика Корея, Российская Федерация и Франция.

¹⁵ CE/DEC/10(LXXXIX).

¹⁶ Инспектор в ходе своей миссии в Мадрид в октябре 2013 года был ознакомлен с документом, отражающим мнения государств-членов по состоянию на 22 сентября 2009 года.

¹⁷ Заявление о целях и принципах управления, восемьдесят пятая сессия Исполнительного совета.

¹⁸ A/18/14, август 2009 года.

названием «Белая книга ЮНВТО¹⁹ - процесс реформирования в целях повышения значимости ЮНВТО», была утверждена консенсусом девятнадцатой Генеральной ассамблеей в 2011 году²⁰ и стала основным руководящим стратегическим документом на среднесрочную перспективу. Оказал ли ОСУАД 2009 влияние на содержание Белой книги? Это обсуждается в главе II ниже. Спустя пять лет после подготовки первого ОСУАД и учитывая в определенной степени ограниченную реакцию организации на общесистемные публикации, касающиеся ЮНВТО, ОИГ решила провести в рамках своей программы работы на 2013 год, и провела с сентября 2013 по март 2014 года, контрольную инспекцию по принятию и выполнению рекомендаций, адресованных руководящим органам ЮНВТО и ее Генеральному секретарю в ОСУАД 2009.

В. Цели

5. В настоящем докладе оценивается характер и уровень принятия рекомендаций, а также используемые Организацией процессы для их выполнения. Таким образом, в нем рассматриваются соответствующие функции и обязанности (управление) директивных органов и секретариата организации. В нем также кратко рассматриваются определенные службы/структуры, связанные с организацией, - уровень контроля ЮНВТО над своими организациями-сателлитами на протяжении долгого периода времени остается неясным или все еще вызывает споры. Настоящий анализ должен позволить ЮНВТО сосредоточиться на том, что еще остается сделать по ранее принятому плану выполнения и на тех немногих областях, в которых рекомендации ОИГ 2009 года не были приняты. Инспектор осознает, что малые размеры Организации, а также финансовый кризис и последовательно проводившаяся в течение долгого периода времени по настоянию главных вкладчиков строгая бюджетная политика, несмотря на устойчивый рост туристской деятельности как источника дохода, не способствовали в последние пять лет выполнению всех предусмотренных проведением реформы требований с достаточной степенью определенности. Именно поэтому, принимая во внимание огромный объем информации и документов, предоставленных команде ОИГ секретариатом ЮНВТО, она также использовала возникшую в связи с этой инспекцией возможность, чтобы внести дополнительные рекомендации, не стремясь охватить все области или осуществить детальный анализ каждой функции с помощью всеобъемлющего нового ОСУАД.

С. Методология

6. Инспектор использовал ряд методов оценки для проверки и перепроверки обоснованности своих выводов и рекомендаций. Настоящий доклад содержит информацию и данные, полученные по состоянию на март 2014 года, в результате:

- изучения имеющихся в открытом доступе (в Интернете) и на интранете ЮНВТО материалов, а также ответов секретариата на дополнительные вопросы, направленные ему после миссии;
- проведения двух пятидневных миссий в Мадрид (в октябре и ноябре 2013 года) для опроса представителей государств-членов, старших должностных лиц секретариата и представителей Ассоциации персонала ЮНВТО. Проводились также видео и телефонные опросы других сотрудников и должностных лиц, включая сотрудника по вопросам этики ЮНВТО в Лондоне и старшего консультанта по Международным стандартам учета в государственном секторе (МСУГС);
- анализа замечаний секретариата по проекту доклада, которые были учтены в окончательной версии данного доклада. В соответствии со статьей 11.2 устава ОИГ окончательная точка в работе над этим докладом была поставлена после консультаций между самими инспекторами в целях проверки того, согласуются ли его выводы и рекомендации с коллективными знаниями и опытом Группы.

¹⁹ «Белая книга» - это авторитетный доклад или руководство, в котором рассматриваются проблемы и пути их решения.

²⁰ CE/DEC/10 (LXXXIX): Решения, принятые Исполнительным советом на его восемьдесят девятой сессии, CE/89/DEC.

7. Инспектор хотел бы выразить признательность всем, кто оказывал ему помощь в подготовке настоящего доклада, и в частности всем, кто участвовал в опросах и с готовностью делился своими знаниями и опытом.

8. В ОСУАД 2009 было указано, что ОИГ в ближайшем будущем должна была провести расследования в определенных областях и организациях-сателлитах в различных регионах; однако, этого не произошло вследствие жестких бюджетных ограничений Группы. Несмотря на то, что в последнее время секретариат ЮНВТО демонстрирует открытость и сотрудничает с ОИГ, Инспектора беспокоит, что есть несколько нерешенных проблем, рассмотрению которых должно быть уделено приоритетное внимание. В этой связи, Генеральному секретарю ЮНВТО в декабре 2013 года было направлено письмо по вопросам управления, посвященное этой теме, и в скором времени ему будет направлено в связи с этим дополнительное письмо.

II. ВНЕШНЕЕ УПРАВЛЕНИЕ

А. Новый стиль

Устав и другие важные документы

9. За исключением базовой информации о ЮНВТО, в этой главе нет повторного описания институциональных рамок, приведенного в ОСУАД 2009 (пункты 11 - 22), большинство из которых по-прежнему действуют. Скорее, в нем обращается внимание на определенные аспекты, которые явно изменились или были затронуты в представленных в этом докладе рекомендациях.

10. Нынешний устав Всемирной туристской организации (ВТО) был одобрен и принят в 1970 году²¹ во время ее создания путем преобразования Международного союза официальных туристских организаций (МСОТО). В 2003 году она стала специализированным учреждением Организации Объединенных Наций в результате принятия резолюции 453 (XV) ее Генеральной ассамблеи, впоследствии ратифицированной резолюцией 58/232 Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций. Чтобы ее не путали со Всемирной торговой организацией, Всемирная туристская организация изменила сокращенную форму своего названия с ВТО на ЮНВТО. Штаб-квартира ЮНВТО находится в Мадриде, Испания, с 1975 года. В ее состав входят 156 государств-членов, шесть ассоциированных членов и 425 присоединившихся члена²². основополагающей целью Организации является продвижение и развитие туризма, который способствует экономическому развитию, международному взаимопониманию, миру, благосостоянию, уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех людей без различия расы, пола, языка или религии. Преследуя эту цель, Организация уделит особое внимание интересам развивающихся стран в области туризма²³.

Два источника вдохновения: частный сектор и Организация Объединенных Наций

11. В ЮНВТО ценности, заложенные в Уставе Организации Объединенных Наций и других важных документах сферы прав человека и развития, сочетаются с деловыми ценностями, присущими большинству коммерческих структур активно развивающегося сектора, что придает мощный импульс созданию различных и зачастую антагонистичных моделей туризма, оказывающих сильное позитивное или негативное влияние на экономические, социальные и гуманитарные аспекты жизнедеятельности большинства развивающихся стран, особенно тех, где более уязвимы гражданские общества, наименее развитых стран и малых островных государств. Противоречия между этими моделями можно устранить, используя подход Организации Объединенных Наций, основанный на обеспечении долгосрочной устойчивости, соблюдении экологических, социальных и этических требований. Одним из главных достижений ЮНВТО является обсуждение и публикация *«Глобального этического кодекса туризма»*²⁴.

12. Основатели ЮНВТО создавали ее для того, чтобы она была ведущей организацией сектора туризма. В связи с тем, что организация изначально была неправительственной, она унаследовала определенные отличительные признаки, которыми не обладает большинство других специализированных учреждений, в частности, в состав организации помимо ее "действительных членов", представленных государствами, и ассоциированных членов,²⁵ входят **присоединившиеся члены**.

²¹ Устав Всемирной туристской организации, последний пересмотренный вариант, октябрь 2012 года

²² По состоянию на 1 июня 2013 года. см. «Доклад Председателя Комитета Присоединившихся членов» (документ A/20/6 Генеральной ассамблеи ЮНВТО) пункт 8.

²³ Статья 3 устава ЮНВТО – www.unwto.org

²⁴ Утвержден резолюцией A/RES/406 (XIII) в октябре 1999 года.

²⁵ Статус Ассоциированного члена предоставляется всем территориям, которые не несут ответственности за осуществление своих внешних сношений и при условии предварительного утверждения его кандидатуры государством-членом, ответственным за осуществление его внешних сношений.

13. Статус присоединившегося члена предоставляется участникам из частного сектора, учебным заведениям, туристическим ассоциациям и местным органам власти, отвечающих за туризм, деятельность которых связана с целями ЮНВТО. Нынешние присоединившиеся члены представляют все сферы индустрии туризма – от отраслевых ассоциаций до авиакомпаний, от турагентств до консультантов и от профсоюзов до университетов. Несмотря на то, что присоединившиеся члены во многих отношениях различаются, секретариат применяет по отношению к ним равный подход. Они призваны содействовать созданию государственно-частных партнерств, способствующих достижению общих целей ЮНВТО, в число которых входит укрепление ответственного, устойчивого и доступного для всех туризма, вносящего свой вклад в социально-экономическое развитие и международное взаимопонимание, при уделении особого внимания интересам развивающихся стран. Кроме того, в секторе туризма существует большое количество малых и средних предприятий, многие из которых входят в профессиональные объединения, включая крупных национальных, региональных и глобальных участников.

14. Такой профиль членского состава свидетельствует об оказываемой ЮНВТО поддержке привлечению гражданского общества в сеть глобальных учреждений, что поощряется Организацией Объединенных Наций. Однако, уровень реального участия присоединившихся членов ЮНВТО (приблизительно 30 из 300) является низким из-за отсутствия кворума. Для мотивации их членства в организации используются разнообразные стимулы, включая брендинг, желание быть связанным с организацией ООН, взаимодействие с государственными структурами и частным сектором или лоббирование. В то время, когда Организация Объединенных Наций и ее специализированные учреждения применяют творческий подход для расширения контактов с гражданским обществом, в Белой книге был поднят вопрос о том, *"какие выгоды может принести этим организациям вступление в состав присоединившихся членов, как получить ожидаемые выгоды, как расширить их участие, какое влияние присоединившийся член может оказывать на процесс принятия решений организации"*²⁶. Хотя Инспектор и отдает должное роли ЮНВТО, поднявшей такие темы как сезонность в туризме и выступившей с такими инициативами как проект «Городской туризм», в которых принимают участие определенные присоединившиеся члены, **он по-прежнему сомневается в том, что ЮНВТО надлежащим образом задействует разнообразный потенциал и возможности в плане взаимодополняемости, предоставляемые таким двойным членством.**

15. ЮНВТО, получившая всеобщее признание в качестве основного источника достоверных статистических данных по туризму, располагает всеми возможностями, чтобы комментировать растущее экономическое значение туризма, а также привлекать внимание к связанным с ним экологическим, социальным, культурным и этическим рискам. Когда организация оказывает техническую помощь²⁷ запрашивающим об этом странам, она обеспечивает, чтобы связанные с туризмом проекты отвечали четырем критериям, а именно, i) экономическая жизнеспособность; ii) финансовая эффективность; iii) устойчивость в сфере экологии (в том числе культуры); и iv) приемлемость в социально-культурном отношении²⁸.

Белая книга как руководящий документ

16. 2009 год стал переломным для системы управления ЮНВТО не только вследствие избрания нового Генерального секретаря, но и коренных изменений в структуре и культуре организации. Произошла очевидная конвергенция ожиданий членов, ценностей, лежащих в основе рекомендаций ОИГ, и контента трех версий доклада, известного как «Белая книга»²⁹. Этот доклад был в конечном счете утвержден резолюцией A/RES/602 (XIX) Генеральной ассамблеи ЮНВТО «*в качестве главного руководящего стратегического документа Организации на среднесрочную перспективу*»; и это были не просто слова, так как Генеральная ассамблея одновременно обратилась с

²⁶ «Доклад о прогрессе в области реформирования Организации (Белая книга)», A/19/11, пункт 93.

²⁷ См. статью 12 Соглашения между Организацией Объединенных Наций и Всемирной туристской организацией (Основопологающие документы ЮНВТО).

²⁸ Собеседование с доктором Х.Вармой, Директором Программы технического сотрудничества и услуг, ЮНВТО

²⁹ CE/88/7 и A/19/11.

просьбой к Генеральному секретарю “осуществить рекомендуемые в Белой книге меры и информировать Исполнительный совет на его последующих сессиях о продвижении этого процесса”, предоставив ему политический капитал для постепенного осуществления на практике ее содержимого. Кроме того, в той же резолюции Генеральная ассамблея одобрила пять важных приложений в качестве инструментов планируемой реформы³⁰ и, наконец, в отношении **внешних организаций**, она уполномочила Генерального секретаря в сотрудничестве с их советами и Исполнительным советом внести необходимые изменения в их юридические документы для обеспечения их статуса неконтролируемых, в тех случаях, когда это необходимо, и обратилась к нему с просьбой информировать Генеральную ассамблею о достигнутом прогрессе.

17. В Белой книге **предлагается большинство мер, позволяющих выполнить рекомендации ОСУАД 2009, на которых, среди прочего, она основывается, как это было признано Генеральным секретарем на встрече с группой ОИГ.** Таким образом, в последние годы проводилась **всесторонняя и всеобъемлющая реформа организации, многие аспекты которой свидетельствуют о принятии и выполнении рекомендаций ОСУАД 2009,** хотя и не всех, что четко показано ниже. Для завершения реформы еще многое предстоит сделать, и организации по-прежнему недостает некоторых инструментов.

18. В ОСУАД 2009 (пункты 41 - 42) Инспектор описал замеченные им некоторые виды практики, используемые в процессе принятия решений Исполнительным советом, особенно *чрезмерное вмешательство секретариата в процесс принятия решений, в частности, в ходе обсуждения резолюций и решений и принятия повестки дня, что не входит в функции секретариата. Заседания, проводимые в разных местах, способствуют закреплению такой ситуации, поскольку в состав многих делегаций входят участники, которые зачастую не присутствовали на предыдущих заседаниях ЮНВТО. Инспектор с особой озабоченностью отметил тот факт, что, в отличие от стандартной практики, представители государств-членов обсуждали текст поступивших для утверждения резолюций не между собой, а с сотрудниками секретариата.*

19. Определенные факты, как представляется, демонстрируют, что с приходом нового Генерального секретаря установился новый стиль отношений с государствами-членами, на что указывают:

- простой факт, что уже в 2009 году государства-члены смогли создать рабочую группу для обсуждения рекомендаций ОИГ;
- объединение Комитета по программе и Бюджетно-финансового комитета является логическим шагом, так как секретариату ранее было проще оказывать свое влияние, чем он сможет это делать в Комитете по программе и бюджету, где делегаты могут видеть как стратегические, так и финансовые рассматриваемые аспекты;
- принятие на себя обязательства соблюдать семь основных принципов, перечисленных в пункте 11 доклада Генерального секретаря A/18/14: соучастие членов, интеграция, партнерства, этические стандарты, прозрачность и ответственность, гибкость и ориентация на достижение результатов;
- искренняя поддержка нового стиля отношений, выраженная представителями, опрошенными Инспектором в ноябре 2013 года;
- многочисленные профессиональные контакты Генерального секретаря с представителями государств-членов в их странах во время совершаемых им многочисленных поездок и в штаб-квартире, на индивидуальной или региональной основе, чтобы быть в курсе их озабоченностей;

³⁰ Объединение Комитета по программе и Бюджетно-финансового комитета, включая новые правила процедуры нового Комитета по программе и бюджету (A/19/11, приложение 1), Проект правил процедуры Комитета Присоединившихся членов (A/19/11, приложение 2), Сеть распространения знаний ЮНВТО (A/19/11, приложение 3), Модернизация вебсайта ЮНВТО (A/19/11 приложение 4) и Стратегические союзы в целях интегрирования туризма в основные виды деятельности A/19/11 (приложение 5).

- изменения в структуре секретариата, связанные с назначениями определенных должностных лиц секретариата (исполнительные директора) и введением более четкой процедуры делегирования полномочий, вследствие которых у государств-членов, помимо Генерального секретаря, появились новые контактные лица.

В. Генеральная ассамблея

20. Генеральная ассамблея ЮНВТО созывается каждые два года для обсуждения и утверждения бюджета и программы работы и рассмотрения вопросов, имеющих первостепенное значение для сектора туризма. Она состоит из государств-членов и ассоциированных членов. Присоединившиеся члены и представители других международных организаций могут участвовать в ее работе качестве наблюдателей. Каждые четыре года Генеральная ассамблея проводит выборы Генерального секретаря по рекомендации Исполнительного совета³¹.

21. В ОСУАД 2009 включена **рекомендация 5**: *«Генеральная ассамблея ЮНВТО может пожелать пересмотреть свою действующую процедуру принятия решений на всех директивных уровнях для обеспечения проведения достаточно широкого диалога и переговоров между сторонами с целью достижения четких решений, являющихся предпосылкой для надлежащего ведения, управления и надзора за операциями, осуществляемыми Организацией, освободив тем самым Секретариат от обязанности готовить основу для ее решений»*. Инспектор отметил, что в целях оказания содействия такому диалогу организация внесла изменения в свою практику путем введения ряда новых процедур: предлагаемые проекты резолюций теперь включаются секретариатом в ее предсессионные документы, направляемые руководящим органам, и обеспечивается участие председателей и заместителей председателей в составлении заключительных проектов резолюций и решений. Эти проекты резолюций представляются на пленарные заседания до их принятия. Вышеупомянутая практика была сформулирована Генеральным секретарем в Белой книге³² организации (пункты 57-60), где четко указывается, что роль секретариата должна заключаться лишь в том, чтобы *"облегчать, предлагать формулировки, а также, способствовать достижению консенсуса в отношении принимаемых решений и резолюций"*³³. Таким образом, Инспектор приходит к выводу о том, что **рекомендация 5 принята и выполнена**.

22. В ОСУАД 2009 включена **рекомендация 6**, направленная на содействие установлению прозрачного и более демократичного процесса принятия решений: *«Генеральный секретарь должен обеспечить надлежащий выпуск итоговых отчетов/протоколов заседаний директивных органов в письменной форме»*.

23. Инспектор был проинформирован о том, что вместо составления итоговых письменных отчетов/протоколов Секретариат осуществляет запись заседаний и хранит записи в своих архивах. Это не облегчает задачу государств-членов и их должностных лиц в своих странах по принятию решений на основе легкодоступной информации. Соответственно, по мнению Инспектора, **рекомендация 6 не была принята**, несмотря на ее поддержку специальной Рабочей группой государств-членов в 2009 году. Бразилия, например, предложила, чтобы "секретариат утвердил в качестве стандарта протоколы заседаний Региональной комиссии для Американского региона. Это - очень эффективная и ясная итоговая памятная записка."

24. Таким образом, **рекомендация по итоговым протоколам заседаний подтверждается**, и ее выполнение, как ожидается, будет способствовать распространению передовой практики и повышению уровня прозрачности и подотчетности.

25. В ОСУАД 2009 включена **рекомендация 4**: *«Генеральная ассамблея ЮНВТО может пожелать пересмотреть практику проведения своих сессий вне штаб-квартиры, взвесив соответствующие*

³¹ См. правило 53, касающееся назначения Генерального секретаря, Основополагающие документы ЮНВТО, Том I.

³² Доклад о прогрессе в области реформирования Организации (Белая книга) – Процесс реформирования в целях повышения значимости ЮНВТО (документ A/19/11 Генеральной ассамблеи ЮНВТО)

³³ Там же, пункт 59.

потенциальные преимущества и недостатки, и разработать статью, регулиующую условия, при которых возможны исключения, включив ее в Устав Организации».

26. В 2013 году Генеральная ассамблея ЮНВТО приветствовала и утвердила доклад Генерального секретаря³⁴, касающийся выбора мест проведения сессий Генеральной ассамблеи, содержащий типовую форму для заключения в будущем соглашений со странами, предлагающими провести у себя сессию Генеральной ассамблеи, в которой указываются стандартные требования организации в отношении, среди прочего, предоставления привилегий и иммунитетов, материально-технического обеспечения и обеспечения безопасности.

27. Консультации Инспектора с представителями государств-членов подтвердили, что практика географической ротации при проведении сессий Генеральной ассамблеи в значительной мере способствует повышению роли туризма и репутации ЮНВТО во всем мире. Она позволила некоторым странам стать заметными на туристической карте мира и дает им возможность демонстрировать свой собственный опыт посредством сотрудничества государства с национальными и международными участниками туристского процесса. Она также позволяет делегатам государств-членов непосредственно знакомиться с тем, как заинтересованные стороны, такие как Всемирный банк, координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций и представители других международных организаций сотрудничают в области развития сектора туризма страны³⁵. После рассмотрения этого вопроса **рекомендация 4 была принята и выполнена. Аналогичная рекомендация в отношении мест проведения заседаний Исполнительного совета рассматривается ниже в пунктах 31 и 32.**

28. В ОСУАД 2009 включена **рекомендация 1: «Практику назначения Исполнительного директора Присоединившихся членом одним отдельным государством-членом следует прекратить. Пост может финансироваться из внебюджетных источников, но процедура выбора должна проводиться на конкурсной основе в соответствии с открытым и прозрачным процессом набора кадров».**

29. Инспектору известно, что финансирование вышеупомянутого поста производится за счет внебюджетного (добровольного) взноса правительства Испании и что организация высоко ценит оказываемую им великодушную поддержку Программе присоединившихся членов³⁶. Генеральный секретарь сообщил Инспектору, что в соответствии с существующей практикой, основывающейся на тексте соглашения, заключенного между Испанией и ЮНВТО, Испания должна предоставлять ЮНВТО круг кандидатов, из которых производится выбор. В 2013 году испанское правительство представило Генеральному секретарю трех граждан страны в качестве кандидатов на эту должность. Генеральный секретарь рассмотрел все кандидатуры и после конкурсной процедуры назначил на этот пост наиболее подходящего кандидата. Эта процедура также была подтверждена занимающим должность директором. Таким образом, что было принято, - это просто факт соблюдения прежних условий: **рекомендация 1, как таковая, принята не была** и выполнена лишь частично в том, что касается конкурсного отбора, но не открытости, так как представление кандидатов остается прерогативой одного единственного государства-члена. **Инспектор рекомендует как можно скорее вновь провести переговоры по этому вопросу с принимающей страной для обеспечения того, чтобы все государства-члены принимали разумное доленое участие в расходах на этот пост и чтобы соблюдался принцип равных прав и равных обязанностей действительных членов.**

С. Региональные комиссии

30. Шесть Региональных комиссий³⁷, созданных в 1975 году в качестве вспомогательных органов Генеральной ассамблеи, обычно проводят свои заседания один раз в год. Через них туристские

³⁴ Доклад Генерального секретаря, Часть II: Административные и уставные вопросы; ii) Руководящие принципы выбора мест проведения сессий Генеральной ассамблеи (документ A/20/5(II)(i) Генеральной ассамблеи ЮНВТО и резолюция A/RES/631(XX).

³⁵ Встреча с послом Кении в Мадриде (ноябрь 2013 года).

³⁶ В 2009 году взнос на поддержку этого поста составил, согласно оценкам, 92,000 евро, как было указано в ответе Испании на запрос Рабочей группы, рассматривавшей ОСУАД 2009.

³⁷ Присоединившиеся члены из региона участвуют в заседаниях региональных комиссий в качестве наблюдателей.

администрации государств-членов определенного региона поддерживают контакты между собой и с Секретариатом в период между сессиями Генеральной ассамблеи, им они направляют свои предложения и сообщают о своих озабоченностях. Каждая комиссия выбирает из числа своих членов одного председателя и его заместителей со сроком полномочий в два года, который начинается на одной и продолжается до следующей сессии ассамблеи. В последние годы прилагаются усилия для расширения взаимного обогащения идеями между присоединившимися членами и региональными комиссиями в целях установления более тесных отношений между ними и повышения степени влияния на решения, принимаемые Исполнительным советом.

D. Исполнительный совет

31. Исполнительный совет является руководящим органом ЮНВТО, ответственным за обеспечение выполнения организацией ее программы работы, не выходя за рамки бюджета. Он собирается не реже двух раз в год и состоит из членов, избранных Генеральной ассамблеей по принципу один на каждые пять действительных членов. Согласно заключенному с ЮНВТО соглашению, Испания является постоянным членом Совета. Представители Ассоциированных и Присоединившихся членов участвуют в заседаниях Совета как наблюдатели. Совет, по консультации с Генеральным секретарем, принимает все меры, необходимые для осуществления своих собственных решений и рекомендаций Генеральной ассамблеи и отчитывается об этом перед Ассамблеей. Срок полномочий членов Совета составляет четыре года, и каждые два года переизбирается половина членского состава Совета. Совет избирает из числа своих членов председателя и двух заместителей председателя.

32. В ОСУАД 2009 включена **рекомендация 3**: *«Исполнительный совет может пожелать пересмотреть практику проведения своих заседаний вне штаб-квартиры, взвесив соответствующие потенциальные преимущества и недостатки».*

33. Генеральная ассамблея по сути пересмотрела прежнюю практику и приняла процедуру выбора места проведения заседаний, которая должна осуществляться с 2014 года, обеспечив, таким образом, проведение по крайней мере одного заседания Совета в год в штаб-квартире³⁸. В 2013 году Генеральная ассамблея ЮНВТО приветствовала и утвердила доклад Генерального секретаря³⁹, касающийся выбора мест проведения сессий Генеральной ассамблеи, содержащий типовое соглашение о проведении заседания Исполнительного совета, в котором указываются стандартные требования Организации в отношении, среди прочего, предоставления привилегий и иммунитетов, материально-технического обеспечения и обеспечения безопасности. Генеральная ассамблея утвердила процедуры, описанные в докладе Генерального секретаря. Переоценка и изменение этой практики означают, что **рекомендация 3 была принята и выполнена**. По мнению Инспектора, эта проблема не относится к числу самых серьезных рисков для прозрачности и эффективности управления, как это показывает опыт Генеральной ассамблеи 2013 года, которая была проведена в двух разных странах.

E. Комитеты

34. Специализированные комитеты ЮНВТО консультируют организацию по вопросам управления и содержания программы. Генеральная ассамблея ЮНВТО, принимая предложение⁴⁰ Генерального секретаря, согласилась, в интересах упрощения, повышения эффективности работы и экономии средств, на объединение Комитета по программе и Бюджетно-финансового комитета в Комитет по программе и

³⁸ Доклад Генерального секретаря, Часть II: Административные и уставные вопросы; ii) Руководящие принципы выбора мест проведения заседаний Исполнительного совета и Генеральной ассамблеи (документ CE/94/3 iii) d) rev.1 и CE/DEC/11(XCIV).

³⁹ Там же.

⁴⁰ Доклад о прогрессе в области реформирования Организации («Белая книга») (A/19/11), пункт 47.

бюджету⁴¹. В число технических комитетов, специализирующихся на технических и предметных вопросах, входят Комитет по статистике и вспомогательному счету туризма, Комитет по вопросам туризма и конкурентоспособности, Комитет по вопросам туризма и устойчивости, Всемирный комитет по этике туризма⁴², Комитет по снижению масштабов бедности и Комитет по рассмотрению заявлений о приеме в Присоединившиеся члены. После того, как были высказаны критические замечания по поводу недостаточной активности⁴³ этих комитетов, начался процесс их реформирования. Инспектор считает, что в связи с этим возникают вопросы, например, проведение анализа эффективности затрат-выгод, которые должны быть обсуждены, в каждом комитете, возможно с помощью обследования или самооценки, проведенных независимым консультантом, а затем вынесены на рассмотрение Исполнительного совета с тем, чтобы можно было разработать, выделить средства в бюджете и сравнить альтернативные методы для обеспечения возможности выполнения работы технических комитетов.

⁴¹ A/RES/602(XIX), стр. 25.

⁴² Отчитывается непосредственно перед Генеральной ассамблеей.

⁴³ CE/DEC/4(LXXXVIII) и CE/DEC/4(LXXXIX).

III. ВНУТРЕННЕЕ УПРАВЛЕНИЕ: ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РУКОВОДСТВО

А. Структура

35. Возглавляемый Генеральным секретарем Секретариат размещается в Мадриде и в различных других местах, где действуют разнообразные «организации-сателлиты», как указывается в главе VII настоящего доклада. В штатном расписании значится 106 постов, причем около 10 постов сохраняются вакантными⁴⁴. Организации оказывают помощь в работе 30 – 40 внештатных сотрудников, связанных и не связанных с выполнением проектов, и 10 – 20 стажеров в любое данное время⁴⁵. Предыдущая структурная схема была обозначена в ОСУАД 2009 как сложная и не отражающая четкую вертикаль подчиненности: *«Принимая во внимание небольшой размер Организации, Генеральный секретарь участвует в решении большинства вопросов управления, в том числе многих из тех, решение которых следует делегировать на более низкий уровень - от руководства людскими ресурсами вплоть до прямого надзора за выполнением основных программ. Например, только Генеральный секретарь дает разрешение на поездки с целью проведения миссий, и ему непосредственно подчиняются руководители двух служб – конференций и людских ресурсов. В беседах штатные работники также указывали на необходимость большего делегирования полномочий»*⁴⁶.

36. В ОСУАД 2009 было также отмечено, что если в прошлом централизацию власти можно было как-то понять, учитывая небольшие размеры организации, то *«теперь возникает необходимость в замене сегодняшней вертикальной цепи управления с ее исключительно тяжелой структурой, ставшей препятствием на пути динамичного функционирования Организации, более четко обозначенным и более широким распределением обязанностей»*⁴⁷. Вот почему в ОСУАД 2009 включена **рекомендация 13**: *«Генеральный секретарь должен разработать такую структурную схему организации, которая отражает фактические обязанности и четкую вертикаль подчиненности, отвечающую делегированным полномочиям»*.

37. Структурные схемы организации 2008 и 2014 гг. представлены в приложении II. Генеральный секретарь включил этот вопрос в качестве ключевого элемента в свое предложение по обновлению стратегии управления в Секретариате. Соответственно, *«из руководителей старшего звена будет сформирована Группа руководящего состава Секретариата, и она будет оказывать поддержку Генеральному секретарю и нести с ним солидарную ответственность за выполнение мандата Организации. Кроме Генерального секретаря в состав этой группы войдут исполнительные директора, ориентированные на выполнение конкретных программ. Каждый директор будет отвечать за группу и ресурсы программ и ему будут делегированы соответствующие полномочия. Группа будет действовать в качестве кабинета под председательством Генерального секретаря»*⁴⁸. Это предложение было одобрено и утверждено Генеральной ассамблеей⁴⁹. **Соответственно,**

⁴⁴ Доклад Генерального секретаря, Часть II: Административные и уставные вопросы, f) Вопросы, касающиеся людских ресурсов, СЕ/95/3 II) f), таблица 1

⁴⁵ Источник: Отдел людских ресурсов, Секретариат ЮНВТО. В докладе Генерального секретаря по ИКТ (СЕ/96/2 f) от июля 2013 г. упоминаются «150 внутренних пользователей» (пункт 2).

⁴⁶ JIU/REP/2009/1, пункт 68.

⁴⁷ Там же, пункт 69.

⁴⁸ Стратегия управления и назначение Группы руководящего состава Секретариата, Записка Генерального секретаря, пункт 16 документа A/18/14 Генеральной ассамблеи ЮНВТО.

⁴⁹ A/RES/571 (XVIII), Резолюции, принятые Генеральной ассамблеей (ЮНВТО) на ее восемнадцатой сессии, Астана, Казахстан, 5 – 8 октября 2009 года.

рекомендация 13 была принята и выполнена. В дополнение к Группе руководящего состава (ГРС)⁵⁰ была официально создана Расширенная группа управления (РГУ) для оказания помощи Генеральному секретарю в «рассмотрении и формулировании стратегических и текущих проблем, а также и в дальнейшем укреплении каналов координации и коммуникации в рамках Секретариата».⁵¹ В нее входят Группа руководящего состава, директора региональных программ и руководитель отдела людских ресурсов. Другие сотрудники могут приглашаться на определенные заседания, когда обсуждаются соответствующие вопросы.

38. Специальная рабочая группа, которая рассматривала ОСУАД 2009 (см. пункт 3 выше), единогласно поддержала вышеуказанную рекомендацию. В Белой книге также отмечен тот факт, что цель этих структурных изменений заключается в повышении гибкости Секретариата для обеспечения максимальной производительности его ограниченного персонала и учитывает стремление создать Секретариат, основывающийся на реализации программ⁵².

39. По смежному вопросу в ОСУАД 2009 включена **рекомендация 15 с): «Генеральный секретарь должен... с) пересмотреть имеющуюся чрезмерно тяжелую структуру секретариата и упростить ее».**

40. Генеральный секретарь подчеркнул, что предыдущая структура с течением времени привела к нечеткому распределению работы между старшими должностными лицами, дублированию функций и создавала трудности для координирования программы работы. Эта модель также оказалась чрезмерно централизованной и вертикальной, и не всегда давала четкое представление о вертикали отчетности⁵³. Таким образом, его предложение о создании Группы руководящего состава было принято государствами-членами⁵⁴.

41. Вместо существовавших ранее постов заместителя Генерального секретаря, помощника Генерального секретаря и директора по вопросам программы и координации были созданы три поста исполнительных директоров. Им была поставлена задача сосредоточить свои усилия на областях, связанных с выполнением программы. Было предусмотрено, что эти новые посты позволят сократить нагрузку Генерального секретаря в области принятия решений и будут способствовать улучшению процессов принятия решений посредством «более широкого делегирования полномочий, предотвращения дублирования усилий, укрепления внутреннего взаимодействия и совершенствования деятельности по выполнению программы работы»⁵⁵. **Таким образом, рекомендация 15 с) была принята и выполнена.**

42. Вышеупомянутые изменения в постах высшего руководства звена внесли определенную ясность в распределение работы между старшими должностными лицами. Этот первоначальный прогресс следует развивать, потому что изменения в культуре организации занимают больше времени, чем изменения в ее структурной схеме. У Генерального секретаря был патерналистский имидж, так как слишком долгое время существовала система принятия им одним всех решений в маленьком

⁵⁰ Эта группа, среди прочего и де-факто, играет роль «комитета по вопросам управления» (наподобие одноименного органа в Организации Объединенных Наций). Такой орган, который было предложено создать на определенном этапе, в конечном счете был признан ненужным ввиду малых размеров организации.

⁵¹ Белая книга, пункт 130.

⁵² Там же, пункты 122 – 123.

⁵³ «Стратегия управления и назначение руководящего состава Организации», пункт 13 документа CE/86/5.

⁵⁴ CE/DEC/8(LXXXVI).

⁵⁵ CE/86/5, пункт 18 b).

Секретариате с присущими ей соблазнами завоевывать симпатии избирателей. Как заявил член рабочей группы по рассмотрению рекомендаций ОИГ, “следует избегать обособленного стиля управления, при котором все завязано на Генеральном секретаре и функциональные отношения не ясны”⁵⁶. По мнению Инспектора, сделанное до настоящего времени разъяснение следует дополнить с помощью двух средств: а) более точно и ясно определить области деятельности, отраженные в соответствующих названиях исполнительных директоров; и б) принять меры по облегчению чрезвычайно тяжелой структуры Секретариата, что продолжает вызывать обеспокоенность ОИГ, учитывая такое скромное количество работающих сотрудников в организации.

43. В письме по вопросам управления на имя Генерального секретаря ЮНВТО⁵⁷, ОИГ отметила, что сравнение соответствующих долей сотрудников категории специалистов, имеющих пост и заработную плату **выше категории D2** (иногда называемых “политические категории”) в ЮНВТО и в других организациях системы Организации Объединенных Наций показало, что в ЮНВТО их доля составляет 9 процентов, в то время как в штаб-квартирах и постоянных отделениях других организаций она колеблется в пределах от нуля до 2 процентов⁵⁸.

44. Кроме того, исполнительным директорам была назначена зарплата на уровне помощника Генерального секретаря, что выглядит странным на фоне проводимой организацией политики строгих бюджетных ограничений (нулевой номинальный рост бюджета и совсем недавно - реальный номинальный рост бюджета). Кроме того, до настоящего времени размеры зарплаты новых исполнительных директоров никогда не указывались в докладах Генерального секретаря Исполнительному совету, посвященных положению дел в области людских ресурсов ЮНВТО. Только во время изучения внутренней документации команда ОИГ обнаружила, что исполнительным директорам (срок полномочий которых истекает одновременно со сроком полномочий самого Генерального секретаря) была установлена зарплата на уровне помощника Генерального секретаря, что впоследствии подтвердил Секретариат. Что касается финансовых последствий и, руководствуясь структурой окладов персонала ЮНВТО 2012 года⁵⁹, если бы исполнительные директора имели посты на уровне D-2, общая ежегодная экономия средств организация составляла бы, вне всякого сомнения, более 100 000 евро, без учета коррективов по месту службы и расходов на вспомогательный персонал и других льгот, причитающихся сотрудникам категории помощника Генерального секретаря.

Отделение связи ЮНВТО в Нью-Йорке

45. Инспектор, знакомясь с официальной документацией организации, отметил, что, в ней, за исключением структурной схемы, не упоминается Отделение связи ЮНВТО в Нью-Йорке. Существование отделения было подтверждено вербальной нотой Специального представителя ЮНВТО при Организации Объединенных Наций, направленной 5 декабря 2013 года постоянным представителям и наблюдателям при Организации Объединенных Наций, а также главам отделений связи специализированных учреждений и соответствующих организаций, содержащей информацию о переезде отделения.

46. Инспектор также с удивлением узнал, что все сотрудники этого Отделения связи ЮНВТО (а именно, специальный представитель, заместитель представителя и старший советник) являются “collaborators”, то есть внештатными сотрудниками. Один из них работает неполный рабочий день и получает соответствующее вознаграждение. По мнению инспектора, тот факт, что организация не представлена ни одним штатным сотрудником для выполнения функций, которые могут иметь очень

⁵⁶ Резюме рекомендаций и предложений государств-членов рабочей группы, созданной Исполнительным советом, на 22 сентября 2009 года.

⁵⁷ JIU/ML/2013/1.

⁵⁸ Статистика по персоналу – Данные на 31 декабря 2011 года, таблица 5А, СЕВ/2012/HLCM/HR/16

⁵⁹ Зачитываемое для пенсии вознаграждение сотрудников категории специалистов и выше, вступившее в силу 1 февраля 2012 года.

важное значение⁶⁰, порождает вопрос в отношении подотчетности. Инспектор считает, что по крайней мере руководитель Отделения связи должен быть штатным сотрудником ЮНВТО.

47. В вышеупомянутом письме по вопросам управления ОИГ на имя Генерального секретаря ЮНВТО указано, что государствам-членам не была предоставлена никакая информация о деятельности Отделения связи; в своем ответе Генеральный секретарь согласился подготовить подробный доклад о деятельности Отделения связи, а также провести анализ эффективности затрат на его содержание. Тщательный анализ четырех докладов Генерального секретаря, посвященных деятельности ЮНВТО в рамках системы Организации Объединенных Наций⁶¹, не выявил каких-либо свидетельств деятельности Организации, так как все упомянутые в них виды деятельности можно почерпнуть из Интернета и/или они осуществлялись в других регионах.

48. Предлагается, чтобы Генеральный секретарь пересмотрел функции, комплектацию персоналом (включая статус и категории) и расходы (валовые и не учитывающие какие-либо выплаты за услуги Фонду ООН-Женщины) Отделения связи ЮНВТО в Нью-Йорке и представил после этого доклад Исполнительному совету.

В. Делегирование полномочий

49. Главная цель делегирования полномочий – применение принципа субсидиарности в процессах принятия решений и связанной с ним сфере подотчетности для повышения эффективности использования людских и финансовых ресурсов, содействия становлению более энергичных и оперативных организаций и, следовательно, повышения общей результативности⁶². Необходимым условием успешного осуществления управления, основанного на конкретных результатах, является то, что руководители должны иметь необходимые права на основе четкого делегирования полномочий во всех областях, где они отвечают за результаты⁶³. Пропорционально этому должны усиливаться меры независимого контроля.

50. Инспектору были предоставлены копии решений о делегировании полномочий Генеральным секретарем большинству членов его Группы руководящего состава (исполнительные директора, директор по административно-финансовым вопросам, исполнительные секретари и руководитель кабинета) действовать в качестве уполномоченного руководителя соответствующих программ и корреспондентских счетов этих программ. Каждый из них был уведомлен о том, что «надлежащее выполнение им функций уполномоченного руководителя способствует эффективному и экономному выполнению программы и бюджета, а также программы работы Организации при одновременном соблюдении применимых правил и положений»⁶⁴. Представители действительных членов ЮНВТО, с которыми встречалась команда ОИГ в Мадриде, однозначно положительно оценили такую реорганизацию старшего руководящего звена.

С. Системы подотчетности

51. Система подотчетности должна включать в себя все необходимые компоненты, чтобы соответствовать определению подотчетности, принятому (без голосования) Генеральной Ассамблеей ООН в пункте 6 ее резолюции 64/259 после долгих лет трудного диалога с Секретариатом Организации Объединенных Наций. ОИГ рассматривала вопрос подотчетности в своих предыдущих докладах, самым последним и всеобъемлющим из которых является доклад 2011 года, озаглавленный «Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/5). В том докладе

⁶⁰ См. документ: Отделения связи в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2007/10).

⁶¹ Деятельность ЮНВТО в рамках системы Организации Объединенных Наций, CE/98/3 I) g), CE/95/3 I) d), CE/94/3 II) a), и CE/90/9.

⁶² «Делегирование полномочий и подотчетность, Часть II: Серия докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2004/7).

⁶³ Там же, пункт 6.

⁶⁴ Номера решений ЮНВТО: Делегирование 1 – 5/2010 от 1 января 2010 года.

Инспекторы отметили, что хотя многие связанные с подотчетностью организационные компоненты⁶⁵ были описаны в Белой книге ЮНВТО, **система подотчетности в ней отсутствует**. В том докладе Инспектор рекомендовал ЮНВТО, среди прочего, чтобы ЮНВТО разработала автономную систему подотчетности, на основе приведенных в нем контрольных параметров.⁶⁶ Инспектор отмечает, что этого не было сделано и предлагает, чтобы **Генеральный секретарь представил Генеральной ассамблее проект системы подотчетности ЮНВТО, принимая во внимание аналогичные успешные инициативы, осуществленные в рамках системы Организации Объединенных Наций**.

⁶⁵ К ним относятся четкость сфер ответственности, делегирование полномочий, контроль за служебной деятельностью, механизмы отчетности, стандарты добросовестности и этичности поведения, УОКР, отправление правосудия и внутренний надзор.

⁶⁶ См. рекомендацию 1 в JIU/REP/2011/5.

IV. СТРАТЕГИЯ

А. Стратегическое планирование

52. Стратегическое планирование – это процесс определения среднесрочных и долгосрочных целей организации, а также разработки планов ресурсного обеспечения их достижения. Как указано в докладе ОИГ по этому вопросу, в периоды бюджетных ограничений, определяющие политику этих организаций органы, обычно стремятся оптимизировать использование ресурсов, способствовать усилению эффекта синергии и взаимодополняемости программ и организационных мер и разработать эффективные инструменты планирования и отслеживания реализации планов. Далее в нем указывается, что *“эффективная и хорошо продуманная процедура стратегического планирования с расчетом на перспективу проложит путь к транспарентной системе представления необходимой отчетности заинтересованным сторонам и будет содействовать одобрению дальнейших планов государствами-членами и другими сторонами, заинтересованными в деятельности этих организаций.”*⁶⁷

53. После того, как члены поддержали нынешнюю концепцию развития организации Генерального секретаря, утвердив Белую книгу в качестве “главного руководящего стратегического документа Организации на среднесрочную перспективу”⁶⁸, **План осуществления Белой книги** был представлен ИС и утвержден им на его девяносто третьей сессии⁶⁹. На своей двадцатой сессии Генеральная ассамблея ЮНВТО 2013 года приняла к сведению прогресс в осуществлении этого плана и одобрила предложение Генерального секретаря упростить Белую книгу, отражая в ней только те «виды деятельности, которые соответствующим образом относятся к реформе организации.»⁷⁰

В. Управление, ориентированное на конкретные результаты

54. В ОСУАД 2009 содержится **рекомендация 8**: *«Генеральная ассамблея ЮНВТО должна принять разработанные ОИГ принципы управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР), и потребовать от Секретариата пользоваться ими в процессе управления ЮНВТО».*

55. Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) предложил “всем организациям системы ООН одобрить разработанную ОИГ систему контрольных параметров УОКР и использовать ее в качестве основы для внедрения ими УОКР”⁷¹. Система контрольных параметров УОКР ОИГ была впоследствии одобрена Генеральной ассамблеей Организации Объединенных Наций⁷².

56. В Белой книге Генерального секретаря упоминается понятие УОКР, так как в ней указывается, что “реализация в полном объеме введенных нынешних и будущих процедур мониторинга и оценки, в свою очередь, будет способствовать внедрению рекомендуемой системы управления и методов составления бюджета, основывающихся на достижении результатов, которые призваны содействовать повышению производительности и эффективности работы.”⁷³ Однако, Генеральный секретарь не представил на утверждение Генеральной ассамблее какой-либо системы управления, ориентированной на конкретные результаты, словно секретариат может быть освобожден своим исполнительным руководителем от обязанности ввести тип управления, принятый сегодня большинством организаций.

⁶⁷ «Стратегическое планирование в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2012/12), пункт 43.

⁶⁸ A/RES/602(XIX).

⁶⁹ CE/93/8, CE/DEC/14 XCIII) и A/20/5 I) e).

⁷⁰ A/RES/621/XX).

⁷¹ CEV/2005/HLCM/R.6.

⁷² Посредством одобрения пункта 248 доклада пятьдесят пятой сессии Комитета по программе и координации в резолюции 60/257 Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций.

⁷³ A/19/11, пункт 120.

57. Инспектор повторно вносит рекомендацию 8, содержащуюся в ОСУАД 2009, которая не была ни принята, ни выполнена. Он отмечает, что ее принятие и выполнение является не просто формальностью, а другим аспектом изменения культуры, в результате которого центр внимания, через процесс обучения и накопления опыта, переносится с измерения деятельности на измерение ее результатов на всех уровнях и во всех областях, и, одновременно, - с вводимых ресурсов на результаты. Поскольку речь идет в первую очередь об изменении культуры, для этого не требуется никакой сложной системы ИКТ, а надо только использовать различные контрольные параметры, разработанные ОИГ и представленные в ее докладах по этому вопросу⁷⁴.

58. Таким образом, содержащаяся в ОСУАД 2009 рекомендация 8 по УОКР вносится повторно. Ее выполнение, как ожидается, повысит эффективность организации. Соответственно, Генеральный секретарь, используя разработанные ОИГ контрольные параметры и Систему управления, ориентированную на конечный результат, должен представить Комитету по программе и бюджету в 2015 году доклад, показывающий, что было сделано секретариатом, с учетом его конкретных ограничений с точки зрения размеров и ресурсов, для введения УОКР.

С. Управление рисками

59. Управление рисками является важным элементом эффективного организационного управления и подотчетности. Оно обеспечивает достижение организацией своих стратегических целей на основе проактивного выявления, оценки, приоритизации и регулирования рисков в масштабах организации. Управление рисками - существенный элемент хорошего организационного управления и ответственности. Поскольку оно оказывает содействие организациям в более действенной подготовке к будущему, а также к неопределенностям, оно не может быть оторвано от механизмов планирования и установления приоритетов⁷⁵. Именно поэтому Комитет по программе и бюджету также должен быть непосредственно заинтересованным органом в его осуществлении. Управление рисками помогает обеспечить устойчивость организации и позволяет ей решать свои задачи. Общеорганизационная политика и процессы управления рисками дают целостную методiku их реализации, возможно через посредство системы общеорганизационного управления рисками (ОУР)⁷⁶.

60. ЮНВТО не планирует на данном этапе вводить какое-либо управление рисками в свою практику управления, заявляя, что затраты на систему ОУР "значительно превысят выгоды"⁷⁷. Инспектор был удивлен тому, что разумная практика воспринимается в качестве сложной и дорогостоящей. Фактически, определенные оценки риска в настоящее время более или менее неофициально проводятся по некоторым аспектам деятельности этой маленькой организации, таким как обеспечение безопасности, финансовые операции, закупки и информационные технологии⁷⁸. Этот подход действует в условиях ограниченных ресурсов, когда серьезность/вероятность главных рисков необходимо оценивать, чтобы направлять процесс принятия решений: в этом суть управления рисками, независимо от того, имеется или не имеется специальная "система". Инспектор предлагает ЮНВТО воспользоваться предоставляемыми ОУР выгодами, перечисленными во вставке 2 доклада ОИГ, озаглавленного «Обзор общеорганизационного управления рисками в системе Организации Объединенных Наций: система контрольных точек» (JIU/REP/2010/4), и использовать содержащиеся во вставке 1 того же доклада контрольные параметры для успешного осуществления ОУР.

⁷⁴ JIU/REP/2004/5, JIU/REP/2004/6, JIU/REP/2004/7 и JIU/REP/2004/8.

⁷⁵ JIU/REP/2010/4: Обзор общеорганизационного управления рисками в системе Организации Объединенных Наций, пункт 4.

⁷⁶ Там же, пункт 10.

⁷⁷ Ответ ЮНВТО на опросник ОИГ.

⁷⁸ Там же.

V. ФИНАНСЫ

A. Ресурсы

61. Финансовые аспекты деятельности организации регулируются Финансовым регламентом и Финансовыми правилами⁷⁹. В 2010 и 2011 гг. они были пересмотрены соответствующими органами, чтобы обеспечить их соответствие требованиям Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС), “добиться более полного соответствия этого регламента регламентам других организаций системы Организации Объединенных Наций, и обновить его в таких областях как добровольные взносы, внутренний контроль и внешняя ревизия”, учитывая при этом решение Исполнительного совета об объединении Комитета по программе и Бюджетно-финансового комитета в Комитет по программе и бюджету⁸⁰.

62. Бюджет организации, покрывающий административные функции и общую программу работы, “финансируется взносами действительных, ассоциированных и присоединившихся членов в соответствии со шкалой взносов, принятой Генеральной ассамблеей, а также любыми другими возможными поступлениями в организацию в соответствии с Финансовыми правилами, приложенными к настоящему Уставу и составляющими его неотъемлемую часть”⁸¹. В таблице 1 ниже показаны ожидавшиеся из тех источников соответствующие суммы и доли бюджета на двухлетний период 2012-2013 гг.:

Таблица 1. Источники поступлений и их доли в 2012-2013 гг.

Источники поступлений	Сумма (евро)	Доля
Действительные и Ассоциированные члены	23 018 000	91,3%
Другие источники поступлений:		
Присоединившиеся члены	10 58 000	4,2%
Продажа публикаций	500 000	2,0%
Прочие поступления	624 000	2,5%
Промежуточный итог по другим источникам поступлений	2 182 000	8,7%
ОБЩАЯ СУММА	25 200 000	

Источник: A/19/12

63. В ОСУАД 2009 включена **рекомендация 9**: «Генеральный секретарь должен информировать Генеральную ассамблею ЮНВТО и получать от нее одобрение до проведения любого пересмотра уставных взносов государств-членов в бюджет».

64. Шкала взносов определяется Генеральной ассамблеей ЮНВТО в соответствии с Финансовым регламентом и Финансовыми правилами. Проект шкалы взносов включен в предложения по программе и

⁷⁹ Том III Основополагающих документов ЮНВТО.

⁸⁰ A/19/11, июнь 2011 года: Доклад о прогрессе в области реформирования Организации (Белая книга) и CE/89/4 с), сентябрь 2010 года «Объединение Комитета по программе и Бюджетно-финансового комитета».

⁸¹ Статья 25.1 Устава ЮНВТО.

бюджету, представленные на рассмотрение и утверждение Генеральная ассамблея⁸². **Таким образом, рекомендация 9 принята и выполнена.** Страны включаются в ту или иную группу в зависимости от того, какую сумму взноса они могут выплачивать. Инспектор отмечает, что, хотя методология не изменилась, общая сумма взносов изменилась, когда при применении “Лусакской формулы” учитываются такие факторы как уровень экономического развития и туристской деятельности для определения подлежащих выплате сумм.

65. В ОСУАД 2009 включена **рекомендация 11**: «Генеральная ассамблея ЮНВТО должна потребовать от членов выплаты их задолженностей по взносам в сроки, указанные в уставе и финансовом регламенте».

66. Восемнадцатая Генеральная ассамблея приняла резолюцию, призывающую членов «строжайшим образом соблюдать уставные и нормативные положения, относящиеся к финансовому аспекту деятельности Организации, с особым вниманием относиться к срокам уплаты членских взносов, установленным в пункте 12 финансовых правил, с тем, чтобы в интересах всех членов выполнение программ и других мероприятий Секретариата не страдало от нехватки финансовых средств»⁸³. Поскольку Генеральная ассамблея направила соответствующий призыв, **рекомендация 11 была принята и выполнена, но насколько это выполнение окажется эффективным, предстоит еще посмотреть.**

67. Вышеупомянутая рекомендация была принята и выполнена, но Инспектор хотел бы обратить внимание на ежегодные и совокупные задолженности членов ЮНВТО на конец каждого календарного года. Эти задолженности не учитываются при планировании бюджета на двухлетний период, и любая сумма полученных задолженностей вносится в Общий фонд: **в 2013 году были приняты более жесткие меры для сокращения обязательств присоединившихся членов перед Организацией**⁸⁴. Однако, они затронули лишь малую часть всех непогашенных задолженностей по взносам. Их общая сумма (16,27 млн. евро и 14,39 млн. евро, соответственно, на 31 декабря 2012 и 31 марта 2014 гг.) составляет, соответственно, 124 процента и 110 процентов от утвержденной общей суммы взносов на 2014 год, а именно 13,12 млн. евро, что на 6,8 процентов превышает прогнозируемую к поступлению в том же году сумму взносов в 12,76 млн. евро; это - структурная разница, которая будет компенсирована лишь за счет 0,48 млн евро (примерно 3,7%), полученных вследствие погашения задолженностей (по состоянию на март 2014 года)⁸⁵.

68. Инспектор не разделяет в полной мере данную в докладе положительную оценку “финансового положения организации”⁸⁶, которая представляется как “хорошие результаты” в плане быстрого и своевременного сбора взносов при среднем показателе собираемости 89 процентов за период 2006-2012 гг. Если можно сказать, что *многие* [страны, имеющие значительные задолженности] *просто еще не имеют возможности взять на себя твердое обязательство выплатить свои задолженности по взносам или принять соответствующий план выплат*, в отношении ряда других членов, фигурирующих в приложении 1 к тому же самому документу, применять такое заявление с полным основанием нельзя.

В. Бюджет программы

69. Демонстрируя готовность организации способствовать принятию более обоснованных решений государствами-членами по приоритетам и необходимым ресурсам, Генеральная ассамблея одобрила в 2011 году объединение Комитета по программе и Бюджетно-финансового комитета в Комитет по программе и бюджету, как было предложено в приложении 1 к Белой книге.

⁸² Доклад Генерального секретаря, Часть I: Программа работы (с) Проект программы и бюджета организации на 2014 – 2015 гг.» A/20/5 I) с)), Приложение А: Взносы действительных, ассоциированных и присоединившихся членов.

⁸³ A/RES/567(XVIII).

⁸⁴ A/RES/616(XX), стр. 15.

⁸⁵ Финансовое положение Организации (A/20/5 II) b), пункт 8 и доклад Генерального секретаря о финансовом положении Организации (CE/98/3(II)(b)).

⁸⁶ Там же.

70. Программа работы структурирована вокруг **двух взаимозависимых стратегических целей**: а) повышение конкурентоспособности и качества туризма, и б) обеспечение устойчивости и соблюдения этических норм в туристической деятельности⁸⁷. Некоторые программы служат достижению **обеих** целей. Генеральный секретарь идентифицировал три вида программ, на основе которых в 2010 году в секретариате был осуществлен переход от структуры секретариата, деятельность которой основана на работе отделов, к структуре, основывающейся на реализации программ. Они перечислены в Белой книге⁸⁸: оперативные программы, региональные программы и вспомогательные программы. В документе A/20/5 l) с) приведено краткое описание каждой программы с указанием ее полного и сокращенного наименования на двухлетний период 2014-2015 гг. (пункт 8). Никаких мер по предложению «рассмотреть возможность разработки четырехлетних вместо двухлетних Программ работы» принято не было⁸⁹.

71. За счет бюджетных ассигнований на реализацию программы предоставляются два вида поддержки: «прямая поддержка членов» (коммуникации, конференционные услуги и управление) и «непрямая поддержка членов» (бюджет и финансы, людские ресурсы, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), помещение и внутренние услуги, а также денежная сумма в виде «резерва»). За осуществление поддержки второго вида отвечает Директор по административным вопросам, в подчинении которого находится 7 сотрудников категории специалистов и 17 сотрудников категории общего обслуживания. Внештатные сотрудники не указываются в штатном расписании, но играют важную роль в осуществлении ряда административных проектов.

72. В ОСУАД 2009 включена **рекомендация 7**: «Генеральная ассамблея ЮНВТО должна обеспечить более полное участие государств-членов и повысить их руководящую роль в процессе планирования, программирования и в процессе подготовки бюджета».

73. Подобное критическое замечание было четко выражено в Белой книге:

«В настоящее время, члены не принимают надлежащего участия в определении первоочередных потребностей для разработки соответствующих программ, направленных на принятие мер в целях их удовлетворения, и принятия решений по другим важным делам. Некоторые предложения в этом отношении были изложены выше [...], Одной из причин, по которой члены не в полной мере осознают, что Организация принадлежит им, является неэффективная система коммуникаций между Секретариатом и его членами в обоих направлениях⁹⁰. В Белой книге дается четкая ссылка на эту рекомендацию: в рекомендациях ОИГ указывается, что необходимо обеспечить более широкое участие государств-членов в обсуждении решений и резолюций и проведении по ним прений, и далее добавляется, что: Роль Секретариата при этом должна заключаться лишь в том, чтобы облегчать, предлагать формулировки, а также, способствовать достижению консенсуса в отношении принимаемых решений и резолюций:»⁹¹.

74. Инспектор приветствует тот факт, что в Белой книге целый раздел 8 посвящен «компетентной Организации, принадлежащей ее членам». В нем, среди прочего, описывается уже достигнутый прогресс - «на XVIII сессии Генеральной ассамблеи от регионов были назначены заместители председателей, принимавшие полноценное участие в подготовке резолюций, а проекты резолюций, подлежащих утверждению на сессии, заранее направлялись всем государствам-членам»⁹² - и представляется несколько интересных идей в отношении его дальнейшего развития. Например, предлагается ряд процедурных вопросов оставлять на рассмотрение Исполнительного совета, а не направлять их Генеральной ассамблее, представлять и обсуждать технический доклад по основному вопросу в области политики на всех заседаниях Генеральной ассамблеи, и подчеркивается, что «Генеральный секретарь, в

⁸⁷ Доклад Генерального секретаря, Часть I: Программа работы: с) Проект программы и бюджет Организации на 2014 – 2015 гг., A/20/5 l) с) пункт 4.

⁸⁸ A/19/11, пункты 123 и 128.

⁸⁹ Там же, пункт 46.

⁹⁰ Там же, пункты 54 и 61.

⁹¹ Там же, пункт 59.

⁹² Там же, пункт 60.

период текущего срока своих полномочий, приложит особые усилия к тому, чтобы усовершенствовать и обеспечить постоянную коммуникацию с членами»⁹³. Несмотря на то, что лишь 31 государство-член прислало ответы на опросник 2006 года по программе работы на 2008-2009 гг.⁹⁴, в последующие годы их число было намного выше. По программе работы на 2010-2011 гг. поступило 113 ответов⁹⁵, и недавно, по программе работы на 2014-2015 гг. было получено 95 ответов⁹⁶. Эти цифры говорят сами за себя и также означают, что не просто на словах **рекомендация 7 была принята и выполнена; это заключение было подтверждено представителями государств-членов, с которыми инспектор встречался в ноябре 2013 года.**

75. Содержащаяся в ОСУАД 2009 **рекомендация 10**, гласит: *Генеральный секретарь должен включать в бюджетную смету разбивку по организационным подразделениям с указанием финансовых ресурсов и штатного расписания по каждому компоненту бюджета (организационному подразделению).*

76. В проект программы и бюджета организации на 2014-15 гг. включена таблица под названием «Ассигнования, предлагаемые на 2014-2015 гг., утвержденные бюджетные сметы на 2012-2013 гг. и анализ увеличений с разбивкой по частям и программам»⁹⁷. Она четко показывает распределение средств (или ассигнований) по каждой программе и каждому подразделению. В таблице под названием «Ассигнования на 2012-2013 гг., пересмотренные в соответствии с предложенной новой структурой» указано количество должностей сотрудников категории специалистов и общего обслуживания для каждой региональной, оперативной и вспомогательной программы - всего 106 должностей. В другой таблице приведены подробные данные по персоналу всего секретариата с разбивкой по категориям и внештатным сотрудникам, подтверждающие, что **рекомендация 10 принята и выполнена.**

В. Финансовый контроль и учет: долгая дорога к внедрению МСУГС

77. В обстоятельствах, отраженных в докладе ОИГ по МСУГС⁹⁸, межучрежденческая Целевая группа Организации Объединенных Наций по стандартам бухгалтерского учета (UNTFAS) пришла к заключению о том, что МСУГС, разработанные на основе Международных стандартов финансовой отчетности (IFRS) частного сектора, - лучшая международная практика учета для международных организаций, позволяющая повысить качество, сравнимость и достоверность финансовой отчетности. Это заключение было впоследствии подтверждено Комитетом высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) Координационного совета руководителей и Генеральной Ассамблеей ООН в ее резолюции 60/283 (раздел IV). Исполнительный совет и Генеральная ассамблея ЮНВТО одобрили переход на МСУГС в том же году (2006)⁹⁹, Исполнительный совет утвердил постепенное внедрение этих стандартов в 2010-2011 гг.¹⁰⁰, и дал согласие (в мае 2009 года) на использование резервного фонда для замещения основных фондов¹⁰¹ в целях финансирования их внедрения¹⁰². Он далее решил, что ЮНВТО должна предпринять

⁹³ Там же, пункт 61.

⁹⁴ Проект программы работы и бюджета Организации на период 2008 – 2009 гг., документ Генеральной ассамблеи A/17/7 Rev/, стр.2.

⁹⁵ «Общая программа работы – Доклад о подготовке Общей программы работы на 2010 – 2011 гг.» (PC/35/6) (Документ Комитета по программе), июль 2008 года.

⁹⁶ Опрос по приоритетам государств-членов на 2014 – 2015 гг. – Краткий доклад, внутренний документ ЮНВТО.

⁹⁷ Доклад Генерального секретаря, Часть I: Программа работы с) Проект программы и бюджета Организации на 2014 – 2015 гг. (A/20/5 I) (с)), документ Генеральной ассамблеи ЮНВТО, август 2013 года.

⁹⁸ «Готовность системы Организации Объединенных Наций к переходу на международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС)», глава II: Переход на МСУГС (JIU/REP/2010/6). Этот доклад доступен по адресу www.unjlu.org или через обозначение A/66/308 - по адресу <http://documents.un.org>.

⁹⁹ CE/81/DEC.

¹⁰⁰ CE/DEC/7 (LXXXV).

¹⁰¹ В пункте VI.21 Подробных финансовых правил предусмотрен резерв на замещение основных фондов для компенсации установленного обесценивания основных фондов длительного пользования и нематериальных активов, приобретенных в предыдущие финансовые годы, с тем, чтобы имелись средства на их замещение,

шаги по обеспечению того, чтобы эти новые стандарты бухгалтерского учета были внедрены "в возможно кратчайшие сроки"¹⁰³. Вместе с Продовольственной и сельскохозяйственной Организацией Объединенных Наций (ФАО), ЮНВТО планирует с 2014 года перейти на МСУГС. Подтвердить соответствие финансовых ведомостей организации за 2014 год требованиям МСУГС должны внешние ревизоры в 2015 году. Подобно другим организациям системы Организации Объединенных Наций, ЮНВТО приняла свое политическое решение в 2006 году, не осознавая, с какими разнообразными и сложными задачами ей придется столкнуться на пути к внедрению МСУГС. В конечном счете, в декабре 2013 года двадцать одна организация системы Организации Объединенных Наций успешно осуществили внедрение МСУГС.

Стратегия

78. В связи с тем, что с 2006 по 2008 гг. ЮНВТО не предпринимала никаких необходимых действий в этом отношении, в ОСУАД 2009 была включена **рекомендация 12**: *«Генеральный секретарь должен разработать подробный план поэтапной работы по внедрению МСУГС, предусматривающий необходимые ресурсы, и представить его на утверждение Генеральной ассамблеи».*

79. В 2009 году эксперт, руководивший первым успешным проектом по внедрению МСУГС во Всемирной продовольственной программе (ВПП) в системе Организации Объединенных Наций¹⁰⁴, провел подробный сравнительный анализ. Он сравнил существующее положение дел в сфере административного управления, бухгалтерского учета и ИТ с требованиями МСУГС. В результате этого Секретариат получил поддержку Исполнительного совета в виде **решения CE/DEC/5/LXXXVIII, где были очерчены в общих чертах стратегия, структура, план работы и основные области воздействия, а также пересмотренный план подготовки ЮНВТО к тому, чтобы стать в двухлетнем периоде 2014 - 2015гг. Организацией, применяющей МСУГС.**

80. В соответствии с рекомендацией ОИГ, **план работы был тщательно разработан**, включая:

- предварительный этап (2009-2010), включающий введение нового документооборота и процедур утверждения, новой финансовой модели, анализ инфраструктуры ИТ, перенос информационной системы финансового учета и управления (FMIS) на программное обеспечение более высокого уровня (Oracle Forms 10 g) и подготовку руководства по FMIS;
- основной этап (2011-2014), включающий пересмотр регулятивной базы, введение новой учетной политики и практики, пересмотр всех применимых процедур, всей коммуникационной и учебной деятельности на всех уровнях, определение надлежащих спецификаций ИТ; и
- последующий этап (после 2014), который должен позволить закрепить МСУГС и реализовать ожидаемые от него выгоды. Во время этого этапа будет принято решение ввести систему общеорганизационного планирования ресурсов (ОПР)¹⁰⁵ или возможные альтернативные ИТ-решения после тщательного анализа эффективности затрат.

81. Таким образом, содержащаяся в ОСУАД 2009 **рекомендация 12 полностью принята и выполнена**¹⁰⁶. Кроме того, Исполнительному совету регулярно представлялись доклады, готовились

приобретение таких новых фондов и активов и улучшение инфраструктуры и/или **вспомогательных административных служб.**

¹⁰² Инспектор удостоверился в том, что Совет действительно поддерживает планирование, выделение средств и проведение различных видов деятельности по проекту МСУГС.

¹⁰³ CE/95/3 II) а) Add1: Доклад о проделанной работе по внедрению МСУГС и поправкам, 03 апреля 2013 года, стр. 94 (пункт 3).

¹⁰⁴ Информация об этом проекте изложена в приложении IV к докладу JIU/REP/2010/6 под названием «История успеха: процесс в ВВП».

¹⁰⁵ Системы ОПР обеспечивают стандартные приложения для управления финансовыми, людскими и физическими ресурсами организации-пользователя, интегрируя данные и рабочие процессы в рамках единой информационной системы, использующей общий набор данных. См. JIU/REP/2012/8, пункт 2.

¹⁰⁶ В приложении 1 ниже представлены более подробные сведения о плане осуществления.

подробные документы с использованием руководства UNTFAS по реализации плана внедрения МСУГС с детальным изложением задач, планируемых и фактических конечных сроков, регулярно готовилась и обновлялась информация о достигнутом прогрессе, основных затратах и указывалась использованная в этих целях общая сумма из резервного фонда.¹⁰⁷

Управление и людские ресурсы проекта: риски и удача

82. В условиях действия установленного принципа нулевого номинального роста бюджета рассчитанные для реализации проекта МСУГС человеческие и финансовые ресурсы **были столь малыми, что это создавало серьезную угрозу** возможности достижения успеха, хотя эта угроза официально не признавалась. Секретариат подчеркивает свою прозрачность в отношении с государствами-членами, которые, *всегда уведомляются через посредство докладов о достигнутом прогрессе в области внедрения МСУГС о возможных выявленных проблемах, сопряженных с риском*¹⁰⁸, и ссылается на последние доклады о достигнутом прогрессе, чтобы проиллюстрировать это. Поэтому можно считать, что все заинтересованные стороны несут солидарную ответственность за возникшую, таким образом, рискованную ситуацию.

83. До проведения сравнительного анализа по внедрению МСУГС 2009 года (см. выше) нехватка финансовых и людских ресурсов сдерживала эффективную реализацию этого процесса. **До 2010 года только одна сотрудница персонала категории специалистов отвечала за бухгалтерский учет и МСУГС, помимо выполнения других задач; она оставалась единственным сотрудником категории специалистов, которая, имея пост Р3, руководила группой по внедрению МСУГС, состоявшей из нее самой и постепенно пополнившейся еще тремя внештатными сотрудниками, нанятыми на работу в качестве специалистов по бухгалтерскому учету.** По мнению инспектора, группа такого малого размера и такой категории специалистов была явно недостаточной, учитывая предъявлявшиеся квалификационные требования и обязанности, возложенные на нее и ее руководителя. Управление проектом через посредство Подготовительной группы¹⁰⁹ было признано не эффективным, и был введен дополнительный контроль путем установления более прямого надзора со стороны Директора по административным вопросам и Генерального секретаря. С 2012 года Группа руководящего состава провела две встречи для обсуждения этого вопроса. Официально, ответственность за внедрение возложена на Директора по административным вопросам под общим руководством Генерального секретаря¹¹⁰. Фактически, руководство было обеспечено посредством ежегодного проведения нескольких заседаний оперативной трехуровневой группы в составе Генерального секретаря с его политическим весом и личной приверженностью, Директора по административным вопросам, осуществляющего общий надзор за всеми административными процедурами, и сотрудника категории специалистов, возглавлявшего группу по осуществлению проекта. Внешний независимый консультант, подготовивший сравнительный анализ, продолжает контролировать операции несколько часов в месяц и время от времени посещает штаб-квартиру ЮНВТО с этой целью. Для реализации проекта был использован доклад ОИГ по МСУГС и, в частности, руководство и рабочие документы, предоставленные Целевой группой Организации Объединенных Наций по стандартам бухгалтерского учета (UNTFAS), во исполнение одной из функций, заложенных в ее четырех ее стратегических направлениях¹¹¹.

¹⁰⁷ CE/DEC/7(LXXXV), 2009.

¹⁰⁸ Письменный ответ Секретариата на дополнительный вопросник ОИГ. См. документ CE/95/3 II) а) Add.1/ часть 4, в котором рассматриваются выявленные в области МСУГС вопросы, связанные с риском.

¹⁰⁹ CE/88/5 а), пункт 4 документа «Доклад о ходе внедрения международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС)» гласит: «Создана Подготовительная группа МСУГС во главе с работником старшего звена Организации, призванная оказывать поддержку и создавать условия для выполнения проекта МСУГС в рамках Секретариата. Эта структура представлена в приложении IV к настоящему документу.» Вышеуказанная информация была принята к сведению в решении CE/DEC/7(LXXXV).

¹¹⁰ CE/93/5 b) add.1, Доклад о ходе работы по внедрению Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС). Вышеуказанная информация была принята к сведению в решении CE/DEC/7(XCIII).

¹¹¹ К ним относятся: а) облегчение и поддержание связи б) мониторинг работы и последующая деятельность Совета по МСУГС, с) координирование разнообразных методов ведения бухгалтерского учета, и d) предоставление руководящих указаний и поддержка.

84. 23 декабря 2013 года Генеральный секретарь ЮНВТО издал циркуляр¹¹² в отношении утверждения и вступления в силу с 1 января 2014 года Финансового регламента и правил ЮНВТО, Руководства по вопросам политики в области МСУГС ЮНВТО (PGM), Руководства по бухгалтерскому учету ЮНВТО, и Процедур оперативной деятельности и управления, связанных с МСУГС.

85. Инспектор подготовил подробное письмо по вопросам управления на имя Генерального секретаря о степени выполнения ЮНВТО трех рекомендаций и 16 контрольных параметров ОИГ¹¹³. Он положительно оценивает представление отчетов руководящим органам ЮНВТО, отмечая в то же время, что их политическая поддержка не сопровождалась уровнем укомплектования персоналом и финансирования, соразмерным объему и сложности предъявляемых требований; следовательно, в отсутствие анализа и смягчения риска, полностью приверженная своему делу, но слишком маленькая группа по внедрению МСУГС была явно перегружена, что создавало серьезные риски для успешного, эффективного и своевременного перехода на МСУГС. Инспектор считает, что эти риски пока что не материализовались благодаря исключительной преданности и профессиональным качествам секретариата на всех уровнях; он подчеркивает, что рассчитывать на чудеса ни в одном проекте нельзя. Однако, до настоящего времени, непосредственная поддержка и контроль осуществления проекта со стороны руководства обеспечивали быстрое решение проблем. **Инспектор установил, что ЮНВТО фактически удовлетворяет “Передовым методам для эффективного перехода на МСУГС” кроме ПМ 12, требующего “принятия стратегий и методов оценки рисков, управления ими и их снижения для осуществления проекта в соответствии с проектными целями”, и ПМ 16, так как не были выделены какие-либо ресурсы на “обеспечение проведения тестирования и проверки системы к моменту ее окончательного внедрения.”**¹¹⁴ **Представляется маловероятным полное осуществление ПМ13, требующего проводить планирование и подготовку промежуточных финансовых ведомостей (также называемых «пробные финансовые ведомости») на предмет их проверки внешним(ими) ревизором(ами) «заблаговременно до даты окончательного внедрения этих стандартов (31 декабря 2014 года), в то время как “пробные финансовые ведомости” ЮНВТО планируется подготовить к сентябрю 2014 года, лишь за три месяца до даты закрытия баланса. Кроме того, ряд данных по счетам 2014 года, в частности “организаций-сателлитов”, надо будет ввести ретроспективно, как только их отношения с организацией на политическом уровне будут закреплены и согласованы.**

86. Кроме того, ЮНВТО выбрала “стратегию большого взрыва”: с первого дня 2014 года процедура регистрации любого бизнес-процесса или действия должна была не постепенно, а сразу измениться, согласно решению, принятому Исполнительным советом в 2007 году (CE/81/DEC); это стало возможным благодаря введению на предварительном этапе новых методов ведения дел и тщательному планированию, что в конечном счете проявилось в марте 2014, когда к большому облегчению Инспектора конечное сальдо 2013 года за двухлетний период 2012-2013 гг. (в соответствии с UNSAS, предыдущими стандартами учета системы Организации Объединенных Наций) было подтверждено.

87. Начальное сальдо 2014 года, составленное на основе МСУГС, еще должно быть проверено и подтверждено внешними ревизорами. Они должны, в частности, оценить, могут ли счета контролируемых «организаций-сателлитов» (в соответствии с МСУГС 6) или внешних «организаций-сателлитов», сохраняющих властные отношения с организацией (см. Главу VI ниже), учитываться в соответствии со стандартами МСУГС (МСУГС 7 и 8). На момент составления настоящего доклада (апрель 2014 года) начальное сальдо 2014 года для перехода на МСУГС (на 1 января 2014 года), по утверждению Секретариата, *готовится и будет представлено внешним ревизорам в мае 2014 года для проверки и внешней ревизии (планируются к проведению незамедлительно после этого)*¹¹⁵.

¹¹² NS 775.

¹¹³ JIU/REP/2010/6 доступен по адресу www.unjju.org или A/66/308 доступен по адресу <http://documents.un.org>: Готовность системы Организации Объединенных Наций к переходу на международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС).

¹¹⁴ JIU/REP/2010/6 доступен по адресу www.unjju.org или A/66/308 доступен по адресу <http://documents.un.org>: Готовность системы Организации Объединенных Наций к переходу на международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС), Передовой метод 16.

¹¹⁵ Такие формулировки вынуждают Инспектора задуматься над тем, не может ли возникнуть определенный конфликт интересов в связи с выполнением внешними ревизорами сначала функций консультантов по пересмотру

88. Не предвещая выводы внешних ревизоров в 2015 году и принимая во внимание ограничения в области финансовых и людских ресурсов, введенные в отношении проекта МСУГС, а также ограниченный период времени, обусловленный объявлением о введении МСУГС с 2014 года, **Инспектор считает, что Секретариат ЮНВТО ранее приложил максимум усилий, чтобы просить директивные органы выделить больше ресурсов на цели внедрения МСУГС и применил лучшую возможную стратегию для обеспечения безусловного соответствия финансовых ведомостей организации МСУГС.** Эта цель была достигнута посредством **чрезвычайно умеренных затрат.** В ответ на направленный запрос Инспектор получил письменный ответ, в котором указывается, что «*в настоящее время деятельностью, связанной с переходом на МСУГС, занимаются в основном выбранные сотрудники двух программ - Программы по бюджетно-финансовым вопросам (три штатных и два внештатных сотрудника) и Программы по информационно-коммуникационным технологиям (два штатных и один внештатный сотрудник). Обеим программам, помимо выполнения своих текущих обязанностей, поручено оказывать им поддержку и предоставлять необходимые материалы.* **Инспектор выражает сожаление в связи с тем, что такая масштабная программа не была своевременно учтена во время последнего пересмотра типовых описаний должностей в марте и мае 2011 года**¹¹⁶ потому, что он поддерживает принцип «*критерии [...] всех должностей должны определяться в зависимости от работы программы.*»¹¹⁷

применяемых стандартов, а затем проверяющих их соответствие МСУГС в той же организации, - вопрос, возникший несколько лет тому назад в Группе внешних ревизоров.

¹¹⁶ CE/90/5 a)_Add.3, Приложение, пункт 1

¹¹⁷ Там же, пункт 16.

VI. "ОРГАНИЗАЦИИ-САТЕЛЛИТЫ"

89. Несколько других организаций, более известных сегодня как "организации-сателлиты", было создано в последние десятилетия в контексте преднамеренного дефицита ресурсов ЮНВТО¹¹⁸ и исходя из:

- прямой или косвенной заинтересованности некоторых Действительных членов ЮНВТО или их групп в конкретных аспектах связанной с туризмом политики, таких как пропагандирование туризма, учебная деятельность, проекты в области технического сотрудничества, способствующие ликвидации нищеты;
- наличия средств в создающей/принимающей стране;
- их заинтересованности в организации международных мероприятий, зачастую в странах их происхождения;
- личной заинтересованности ряда должностных лиц секретариата ЮНВТО на различных уровнях в том, чтобы совершать поездки в эти страны¹¹⁹.

90. В пунктах 28 – 32 ОСУАД 2009 были упомянуты пять организаций¹²⁰: «Инспектор установил, что цели, структура и финансирование этих фондов и бюро имеет нечеткий характер, хотя они являются неотъемлемой частью Организации» (пункт 31), и выразил сожаление по поводу того, что в их соответствующих отношениях с ЮНВТО четко не определены обязанности организации, особенно в сфере людских и финансовых ресурсов, а также по юридическим аспектам, затрагивающим каждый такой субъект. Документ, озаглавленный *Themis Foundation Audit Report (Доклад ревизоров по Фонду Themis)* от ноября 2007 года начал вызывать сомнения по этим аспектам. После этого, другой доклад ревизоров, к сожалению, подтвердил отсутствие надлежащего ведения документации и прозрачности в Фонде ST-EP и Бюро ЮНВТО в Осаке¹²¹. В разделе 12 Белой книги - «Ассоциированные внешние организации» – были выражены не менее серьезные критические замечания в отношении всех этих партнерств, «созданных с использованием разных моделей объединения, без ясности и без установления общих норм в отношении конкретной роли, которую должна играть в них Организация». Структура управления и обязанности ЮНВТО варьируются от одной организации к другой и не всегда ясно определены. Ответственность Генерального секретаря по отношению к этим организациям также непонятна, и нет никаких правил представления касающейся их отчетности по финансовым и административным вопросам¹²².

91. В ОСУАД 2009 включена **рекомендация 2**: *Генеральный секретарь должен разработать методiku сотрудничества с соответствующими фондами и бюро и представить ее Генеральной ассамблее ЮНВТО в 2011 году вместе с результатами указанного здесь расследования ОИГ по этому вопросу.*

¹¹⁸ Статья 12 Соглашения между Организацией Объединенных Наций и Всемирной туристской организацией (Основополагающие документы ЮНВТО, Том I, стр. 104) ограничивает использование технической помощи в целях осуществления проектов. Кроме того, с 2007 года основные плательщики взносов стали применять доктрину ограничительного финансирования и ввели бюджетную политику нулевого номинального роста бюджета (которые Организация Объединенных Наций по отношению к себе не применяла).

¹¹⁹ Говоря дипломатическим языком, «некоторые государства-члены предложили организации особую добровольную поддержку, будь то в форме наличных сумм или натурой, сверх своих уставных взносов в бюджет ЮНВТО», что способствовало тому, что «Секретариат смог расширить свои услуги членам и всему туристскому сообществу». (A/18/17, Доклад о работе с внешними организациями ЮНВТО, пункт 3).

¹²⁰ Фонд Themis в Андорре, - «бюро» в той же стране; Фонд «Устойчивый туризм в целях искоренения нищеты» (ST-EP) являющийся краеугольным камнем Программы ST-EP, созданной ЮНВТО в 2004 году и размещающейся в Республике Корея; предложенный Всемирный центр передового опыта для туристских направлений, созданный в Монреале, Канада, в 2006 году; и секретариатское бюро в Осаке.

¹²¹ CE/85/5 c) Add.1.

¹²² A/19/11, пункт 105.

92. ОИГ не нашла ресурсов для проведения расследований, предусмотренных в ОСУАД 2009. Однако, тон официальных документов ЮНВТО в отношении тех организаций полностью изменился¹²³. Потребность в обеспечении большей последовательности и контроля проявилась еще сильнее. В 2010 году секретариат ЮНВТО провел ценный внутренний юридический анализ внешних организаций. Он был предназначен для внутреннего пользования, но Инспектор был с ним ознакомлен. Его цель заключалась в том, чтобы проанализировать юридические отношения, существующие между секретариатом и его восьмью ассоциированными организациями и предложить новую модель управления в целях защиты ЮНВТО от любой юридической и финансовой ответственности. В результате этого, важным шагом вперед стало представление в Белой книге критериев, которые должны применяться к каждой организации, учитывая предъявляемые МСУГС требования к ясности¹²⁴.

93. Следует напомнить, что одно из абсолютных требований МСУГС 1 (Представление финансовой отчетности) является следующим: «Финансовая отчетность организации, составленная в соответствии с МСУГС, должна содержать четкое и однозначное указание на это соответствие в Примечаниях к финансовой отчетности. **Не допускается описание финансовой отчетности как соответствующей МСУГС, если она не соответствует всем¹²⁵ требованиям МСУГС** (пункт 28). Несмотря на то, что с 2009 года уже были предприняты важные меры, без урегулирования этого вопроса своевременный переход ЮНВТО на МСУГС был бы под угрозой срыва, потому что до самого последнего времени существовала большая неопределенность по двум вопросам:

- a) нужно ли каждую из различных «организаций-сателлитов» ЮНВТО рассматривать как:
 - неотъемлемую часть организации и интегрировать ее финансовые данные в финансовые данные ЮНВТО в соответствии с МСУГС 6 «Консолидированная и отдельная финансовая отчетность»;
 - ассоциированную организацию в соответствии с МСУГС 7 «Инвестиции в ассоциированные организации»;
 - совместное предприятие в соответствии с МСУГС 8 «Участие в совместной деятельности»;
 - полностью независимую организацию, без каких-либо требований в отношении специального рассмотрения ее финансовых отношений с ЮНВТО.
- b) в отношении любого из первых трех указанных выше случаев, проводилась ли каждой из таких организаций достаточно прозрачная учетная политика и имеются ли у них соответствующие учетные данные (например, по их материальным запасам) **до 1 января 2014 года**, чтобы предоставить достоверную базу для начального сальдо первого года ведения учета по принципам МСУГС.

94. Своим решением CE/DEC/17/LXXXV по организациям, ассоциированным с ЮНВТО, **Исполнительный совет согласился с необходимостью принятия надлежащих политических рамок в отношении всех этих органов**, которые подверглись строгой, но справедливой критике в документе A/18/17 (пункты 7 - 11).

¹²³ В этой связи, сравните Доклад о деятельности шести «различных внешних организаций, с которыми ЮНВТО установила отношения сотрудничества» (CE/85/9) и «Доклад о работе с внешними организациями ЮНВТО» (A/18/17)/

¹²⁴ В МСУГС 6, среди прочего, указывается, что:

- *Консолидированная финансовая отчетность контролирующей организации должна включать все контролируемые организации (иностранные или внутренние), за исключением [2 исключения, неприменимые к ЮНВТО]*
- *Организация (контролирующая организация) контролирует другую организацию (контролируемая организация), если одна организация способна управлять процессом принятия решения в отношении финансовой и операционной политики другой организации таким образом, чтобы получить выгоды от ее деятельности.*

¹²⁵ Выделено Инспектором.

95. В целях внесения определенной ясности в такие политические рамки и обеспечения их последовательности секретариат представил разъяснение обязательных для ЮНВТО правовых рамок: "Любое отклонение от какого-бы то ни было основополагающего документа и источников права представляет собой нарушение правовых рамок ЮНВТО и правил, установленных членами. Поэтому, для них требуется получение особого разрешения Генерального секретаря. Генеральный секретарь несет ответственность перед Исполнительным советом и Генеральной ассамблеей за такие отклонения и их последствия"¹²⁶. Аналогичным образом, в циркуляре "Политика ЮНВТО в области заключения соглашений"¹²⁷ перечисляются критерии, которые должны применяться для выявления потребностей организации в целях заключения соглашения, определяемого как *"юридический документ, заключаемый между Всемирной туристской организацией (ЮНВТО) и внешними сторонами в интересах выполнения ее функций, миссии и достижения стратегических целей."* Кроме того, "любой проект соглашения, предусматривающий создание нового органа, структуры или вспомогательного органа, будет направляться Генеральным секретарем Исполнительному совету для получения его мнения"¹²⁸. Были исключены все возможности проявления дилетантства в области заключения соглашений.

96. Секретариат провел другой **анализ тех организаций с точки зрения их соответствия МСУГС**, чтобы классифицировать каждую «организацию-сателлит» ЮНВТО в ее нынешней форме как попадающие или не попадающие под стандарты МСУГС (6, 7 или 8), если это применимо, а также определить, какие могут быть связанные с ними последствия и вызовы в сфере финансов и учета для ЮНВТО¹²⁹.

97. Совсем недавно стало очевидно, что юридическую и финансовую ответственность за действия и упущения «организаций-сателлитов» ЮНВТО несет секретариат и члены ЮНВТО¹³⁰. В последние годы на применяемые секретариатом подходы к правовой и учетной деятельности все большее влияние оказывает тенденция возлагать бóльшую ответственность на организации за деяния их организаций-сателлитов¹³¹, что подчеркивает важность и безотлагательную **потребность в защите организации от ответственности плохо контролируемых «организаций-сателлитов»**, созданных без установления ограничений на ее собственную ответственность.

98. Как следствие одобрения раздела 12 Белой книги, Генеральная ассамблея своей резолюцией 602 (XIX) полностью приняла вышеупомянутую рекомендацию 2, содержащуюся в ОСУАД 2009, и тщательно подготовилась к ее (несомненно требующему много времени) выполнению. Реформа «организаций-сателлитов» предусматривает создание ясной модели управления и обеспечение юридической и финансовой безопасности организации. Впоследствии возник вопрос, **"какие организации контролируются ЮНВТО"**. Для получения всеобъемлющего ответа понадобилось провести исследование, делит ли ЮНВТО действительно часть своей власти с одним или более из ее государств-членов таким образом, что это следует проанализировать с учетом

¹²⁶ Правовые рамки ЮНВТО

¹²⁷ NS 738 от 16 ноября 2011 года.

¹²⁸ Там же, стр. 1

¹²⁹ Кроме того, секретариат ЮНВТО провел обзор с целью получения сведений о возможных аналогичных ситуациях в других межправительственных организациях, прежде всего из системы ООН. Он удостоверился в том, что из четырех организаций, имеющих «сателлитные структуры» (у других организаций, также приславших ответы, их нет), только ЮНЕСКО чувствует себя комфортно благодаря четко определенным обязанностям (влияние писанного римского права).

¹³⁰ Юрисдикционный иммунитет ЮНВТО не защищает ее от претензий, предъявляемых ее «организациям-сателлитам», которые должны урегулироваться такими механизмами как АТМОТ или арбитраж.

¹³¹ Решение 2867 Административного трибунала Международной организации труда (АТМОТ), признавшего виновным Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), о выплате им 100 000 долл. США сотруднику его «организации-сателлита»; подтверждение этого решения консультативным заключением Международного Суда (1 февраля 2012 года); принятие Комиссией международного права статей об ответственности международных организаций.

прагматических, политических, социологических, юридических и финансовых аспектов с помощью ретроспективного и перспективного анализа эффективности затрат по каждой из тех организаций.

99. Для проведения такого обзора было необходимо собрать значительное количество информации по каждой из организаций, в том числе по надлежущей политике в области ведения бухгалтерского учета и документации, по крайней мере, в финансовый период, предшествующий 2014 году; такую оценку могли провести только внешние ревизоры и/или внешние ревизоры организации. Для этого **также требовалось пересмотреть и в определенной мере изменить правовые и политические рамки каждой «организации-спутника»** с помощью их координаторов в ЮНВТО и опираясь на добрую волю и понимание действительного члена, которого это в первую очередь касалось, и на территории которого такая внешняя организация размещается. На XX-й Генеральной ассамблее в 2013 году секретариат объявил, что **цель его плана проведения реформы «организаций-спутников»** заключалась в том, чтобы удостовериться в их статусе контролируемых, если в этом есть необходимость, или не контролируемых, признав, что на тот момент он был выполнен только на 50 процентов¹³². **Следовательно, работа по выполнению рекомендации 2 ОСУАД 2009 все еще продолжается. В соответствующих докладах внешних ревизоров, ожидаемых к представлению на девяносто восьмую сессию Исполнительного совета, будет указано, в какой мере этот план выполнен.**

100. Во имя той же цели обеспечения ясности и подотчетности, в ОСУАД 2009 была включена **рекомендация 24: Генеральный секретарь должен разработать правила и процедуры установления партнерских отношений с частным сектором в контексте потенциального конфликта интересов и представить их на рассмотрение и утверждение Генеральной ассамблеи.**

101. В 2011 году Генеральный секретарь издал циркуляр, озаглавленный “Политика ЮНВТО в области заключения соглашений”¹³³, в котором излагаются правила, руководящие принципы и процедуры, которые необходимо соблюдать при заключении соглашений с третьими сторонами, в том числе из частного сектора. Секретариат впоследствии провел, в рамках проекта МСУГС, “Анализ «организаций-спутников» ЮНВТО с точки зрения МСУГС” (Выпуск I, 2013), результаты которого были представлены заинтересованным сторонам и опубликованы для внутреннего пользования. Его цель состояла в том, чтобы определить к какой из категорий (МСУГС 6, 7 или 8) относятся организации-спутники ЮНВТО в их нынешней форме, когда это применимо, а также выявить последствия и вызовы в области финансовой и учетной деятельности, с которыми могут столкнуться ЮНВТО и каждая соответствующая организация-спутник. Такой анализ действует как мощная движущая сила адаптации моделей управления различных организаций-спутников. По просьбе Инспектора ему была предоставлена информация, воспроизведенная в таблице ниже, иллюстрирующая результаты этого анализа.

Таблица 2

Организация-спутник	Отношения	До 31/12/2013	С 01/01/2014
RSOAP (Региональное бюро поддержки стран Азии и Тихоокеанского региона)	Является частью ЮНВТО	Не включается в учетные документы ЮНВТО	Будет включаться в финансовые ведомости ЮНВТО
Фонд STEP	- До августа 2013: контролируемая организация.	Не включается в учетные документы ЮНВТО	Неприменимо (п.а.) – не включается в финансовые ведомости ЮНВТО,

¹³² A/20/5 I) e), Приложение, Действие 42.

¹³³ Циркуляр NS/738.

Организация-сателлит	Отношения	До 31/12/2013	С 01/01/2014
	- С сентября 2013: В августе 2013 года 20-я Генеральная ассамблея (ГА) преобразовала Фонд ST-EP в независимую международную организацию (A/RES/622(XX))		потому что ЮНВТО не имеет прямого контроля над Фондом ST-EP. Не имеет существенного значения по отношению ко всем ресурсам ЮНВТО.
Фонд Themis	Совместное предприятие	Не включается в учетные документы ЮНВТО	Будет включаться в финансовые ведомости ЮНВТО
ТОI (Инициатива туроператоров в поддержку развития устойчивого туризма)	Независимая от ЮНВТО	Не включается в учетные документы ЮНВТО	Неприменимо (п.а.) – не включается в финансовые ведомости ЮНВТО. Новый меморандум о взаимопонимании между ТОI и ЮНВТО подписан в 2014 году
Международный центр управления знаниями в области встреч и событий	Независимый от ЮНВТО	Не включается в учетные документы ЮНВТО	Неприменимо (п.а.) – не включается в финансовые ведомости ЮНВТО
Бюро по туризму на Шелковом пути	Ассоциированное с ЮНВТО	Не включается в учетные документы ЮНВТО	Неприменимо (п.а.) – не включается в финансовые ведомости ЮНВТО, потому что невозможно определить статус владения.
Международный центр документации и исследований промышленного наследия в целях туризма		Не включается в учетные документы ЮНВТО	Неприменимо (п.а.) – не включается в финансовые ведомости ЮНВТО

Источник: секретариат ЮНВТО

102. Таким образом, **рекомендация 24 была принята и выполнена**. Остальные нынешние организации-сателлиты ЮНВТО (Дипломатический офис, Центр продвижения Глобального этического кодекса туризма и Всемирный центр передового опыта для туристских направлений) не включены в эту таблицу, потому что ЮНВТО не имеет над ними контроля, соответственно, они не должны применять МСУГС и не будут упоминаться в финансовых ведомостях ЮНВТО за 2014 год.

103. Генеральный секретарь информирует Исполнительный совет в своих докладах о преобразовании и будущем соответствующих организаций-сателлитов ЮНВТО. В настоящем докладе ниже затрагиваются лишь некоторые основные аспекты, касающиеся этого вопроса.

104. Вопреки предыдущим прогнозам, новая международная организация была создана в 2013 году в качестве преемника **Инициативы - Устойчивый туризм в целях искоренения нищеты (ST-EP)**. Ее устав был разработан на основе Устава ЮНВТО, а решение об отделении было принято XX-й

Генеральной ассамблеей ЮНВТО в Виктория-Фоллс. ЮНВТО сохраняет за собой пост наблюдателя в руководящем органе новой организации; ее государствам-членам поручена с задача завершить подготовку ее основополагающих документов.

105. После прекращения действия соглашения ЮНВТО с Германией статус **Боннского бюро** Организации изменился в 2011 году, и счета этого офиса были полностью интегрированы в счета Организации в 2013 году. Правительство Германии, как представляется, заинтересовано в поддержке его деятельности, которую оно продолжает финансировать с помощью внесения добровольных взносов в бюджет организации.

106. ЮНВТО изучает возможность использования аналогичной формулы в отношении **Бюро в Нара** (ранее в Осаке), Япония, хотя четкое решение еще предстоит найти, в том числе в связи с вопросами учета. Между штаб-квартирой и должностными лицами в Нара обсуждается возможность делегирования полномочий. В соглашении, которое предстоит заключить, будет предусмотрен определенный контроль организации над Бюро в Нара, в свою очередь, бюро будет предоставлена определенная оперативная автономия. Инспектор хотел бы знать, каким образом все эти положения, касающиеся контроля, будут ретроспективно осуществлены за весь 2014 год в плане их соответствия МСУГС.

107. Фонд Themis оказывает услуги по обучению, которые Генеральный секретарь считает ценными; однако, они предоставляются в соответствии с национальным законодательством Андорры, где МСУГС не применяются. С точки зрения бухгалтерского учета, отношения между ЮНВТО и Фондом Themis можно было бы рассматривать как совместную деятельность в соответствии с МСУГС 8, но это подразумевает частичную интеграцию соответствующих финансовых ведомостей, четкое измерение чистой стоимости активов Фонда, его доходов и расходов, что требует определенных корректировок представляемых им счетов, чтобы внешние ревизоры организации могли проводить ревизии. Другая организация-спутник, Дипломатическое бюро, также расположенная в Андорре, не проводит никакой деятельности уже много лет и должна быть упразднена.

108. Как можно видеть, организация разными способами меняет свои неясные, неоднозначные и небезопасные отношения с различными организациями-спутниками и переходит на использование более четко определенных моделей, таких как интеграция, независимость или совместные предприятия. **Однако в контексте, не всегда характеризовавшемся наличием ясной и всеобъемлющей информации, сохраняется некоторая неопределенность в отношении требуемых решений в политической, правовой и учетной сфере, в связи с чем возникает риск отсрочки на один год введения ряда необходимых условий для обеспечения соответствия МСУГС. Именно поэтому МСУГС и организации-спутники, два тесно взаимосвязанных аспекта¹³⁴, стали приоритетными в деятельности администрации ЮНВТО; Генеральный секретарь и секретариат прилагают максимум усилий, чтобы своевременно завершить необходимую работу по обеспечению разъяснений, требуемых ОИГ в ее ОСУАД 2009.** Очевидно, что организации-спутники остаются ахиллесовой пятой ЮНВТО.

¹³⁴ В дополнение к изменению моделей управления, Фонд Themis и RSOAP будут интегрированы в финансовые ведомости ЮНВТО.

VII. ЛЮДСКИЕ РЕСУРСЫ

A. Состав секретариата

109. В продолжение ОСУАД 2009, в Белой книге было подтверждено, что сфера управления людскими ресурсами организации требует дальнейшего обновления и укрепления, и были выделены следующие приоритетные области: рассмотрение практики найма персонала в целях более широкой публикации объявлений о вакансиях, введение принципов управления продвижением по службе на основании заслуг и результатов работы, и пересмотр типологий контрактов с учетом установленных условий труда¹³⁵. Кроме того, Инспектор хотел бы, чтобы организация рассмотрела области, описанные в настоящей главе этого доклада.

Распределение по уровням

110. В ОСУАД 2009 включена **рекомендация 16**: *Генеральный секретарь должен провести общий пересмотр описаний должностных функций и провести, соответственно, классификацию постов в соответствии с типовыми описаниями должностных функций и стандартами Организации Объединенных Наций и представить их на рассмотрение Генеральной ассамблеи ЮНВТО.*

111. В соответствии с рекомендацией Генерального секретаря, пересмотр типовых описаний должностей (GJPs) ЮНВТО был осуществлен в период с марта по май 2011 года внешним консультантом под руководством руководителя программы людских ресурсов. По завершении пересмотра были созданы шесть типовых описаний должностей¹³⁶. Впоследствии было добавлено описание должностных функций руководителя программы (уровня Р4 - Р5). Эти описания должностных функций были размещены на Интранет-вебсайте ЮНВТО. Исполнительный совет приветствовал продемонстрированную руководством организации прозрачность и призвал Генерального секретаря приложить свои усилия, чтобы завершить эту реформу¹³⁷. Соответственно, **рекомендация 16 была официально принята и выполнена.**

112. Однако, Инспектор отмечает, что внешний консультант не смог найти разумного обоснования тому, зачем нужно иметь руководителя или менеджера программы в маленьких организационных подразделениях ЮНВТО, состоящих из двух - трех сотрудников, поддерживаемых несколькими консультантами или внештатными сотрудниками. *“Для таких маленьких программ было сочтено нецелесообразным иметь исполнительных директоров, директоров и еще два дополнительных управленческих поста. ... Было решено, что ... лица, управляющие программами, в которых работают небольшие группы персонала”*¹³⁸, будут называться координаторами программы (уровень Р3 - Р4), а не руководителями/менеджерами программы (уровень Р4 - Р5).

113. Недавно созданные должности исполнительных директоров (ИД) заменили существовавшие ранее должности заместителя Генерального секретаря, Помощника Генерального секретаря и Директора по вопросам программы и координации¹³⁹. Назначенные на них должностные лица были представлены Генеральным секретарем на Генеральной ассамблее ЮНВТО в 2009 году и Ассамблея “в контексте реструктуризации секретариата **поддержала** их назначение”¹⁴⁰. *“Все исполнительные директора сосредоточат свое внимание на решении вопросов повышения конкурентоспособности, достижения устойчивости и создания партнерств. Они будут выполнять возложенные на каждого из них ... обязанности”*, описанные в пункте 17 записки “Стратегия управления и назначение Группы управления Секретариата” и одобренные Генеральной ассамблеей¹⁴¹. В их число входят: планирование, программирование, финансирование, надзор, определение потребностей членов и принятие возможных мер в связи с ними, подкрепляемое использованием соответствующих, обновляемых и доступных данных

¹³⁵ A/19/1, пункт 131.

¹³⁶ CE/90/5 a) Add.3, Приложение.

¹³⁷ См. решение Исполнительного совета CE/DEC/5(XC).

¹³⁸ CE/90/5 a) Add.3, приложение, пункт 15.

¹³⁹ A/18/14.

¹⁴⁰ A/RES/5711(XVIII), в которой приветствуется предложение, изложенное в записке Генерального секретаря (документ A/18/14 Генеральной ассамблеи ЮНВТО).

¹⁴¹ A/18/14.

на национальном, субрегиональном и региональном уровнях; поиск и определение условий создания новых партнерств, способствующих возникновению синергизма, повышению эффективности, привлечению дополнительных средств; обеспечение общения с членами и всеми заинтересованными сторонами; представление рекомендаций Генеральному секретарю по всем техническим вопросам и вопросам в области политики.

114. Тот факт, что посты Исполнительных директоров не были заполнены с помощью стандартной процедуры набора и отбора не означает, что Генеральному секретарю предоставлен «карт-бланш» в отношении выбора. **Назначение Исполнительных директоров должно производиться по установленной процедуре и быть настолько транспарентным, насколько это возможно, как указано в докладе, озаглавленном “Транспарентность в процессе подбора и назначения старших руководителей в секретариате Организации Объединенных Наций” (JIU/REP/2011/2).** Исходя из этого, Генеральный секретарь может, в контексте назначения Исполнительных директоров, формулировать и публиковать официальные описания должностных функций и информировать руководящие органы ЮНВТО о мерах, направленных на повышение транспарентности процедуры определения их класса, выбора и назначения. Такие меры должны способствовать лучшему пониманию соответствующих функций Исполнительных директоров и обеспечить большую степень прозрачности и подотчетности на уровне старших менеджеров в отношении того, как они выполняют свои соответствующие обязанности¹⁴².

Гендерное распределение

115. В области найма персонала в организациях системы Организации Объединенных Наций ОИГ недавно завершила проведение сравнительного анализа и подготовку системы контрольных параметров гендерной сбалансированности и географического распределения¹⁴³. Контрольные параметры 14 и 15 из этого исследования воспроизведены ниже:

Контрольные параметры 14-15

С учетом того, что при приеме на службу и определении условий службы главным соображением, которым следует руководствоваться, является необходимость обеспечения высокого уровня работоспособности, компетентности и добросовестности, в общеорганизационной культуре, положениях о персонале, а также в стратегиях, политике, руководящих принципах, процедурах и практике найма персонала обеспечивается соблюдение принципа гендерной сбалансированности (50/50) (контрольный параметр 14) и справедливого географического распределения (контрольный параметр 15).

116. Инспектор отметил, что следующий пункт был включен в недавние объявления о вакансиях ЮНВТО: *“При заполнении вакансий должно внимание будет уделяться сохранению практики найма персонала*

¹⁴² В Организации Объединенных Наций с 2008 года руководители старшего звена (на уровне заместителя Генерального секретаря и помощника Генерального секретаря) подписывают с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций индивидуальные «договоры, заключаемые с руководителями», в которых обозначаются их цели в решении приоритетных задач, поставленных государствами-членами. Эти документы доводятся до сведения их персонала и используются Генеральным секретарем для ежегодной оценки эффективности их работы. Кроме того, они обязаны представлять декларации, раскрывающие финансовую информацию. Несоблюдение этого требования может повлечь за собой принятие дисциплинарных мер.

¹⁴³ JIU/NOTE/2012/3: Найм персонала в организациях системы Организации Объединенных Наций: сравнительный анализ и система контрольных параметров, Гендерный баланс и географическое распределение.

на широкой и справедливой географической основе. Подавать заявления могут кандидаты любых национальностей; при прочих равных условиях предпочтение будет отдаваться гражданам государств-членов ЮНВТО. Поощряется подача заявлений кандидатами-женщинами и гражданами непредставленных в Секретариате ЮНВТО государств-членов.” Таким образом ЮНВТО приняла и фактически осуществила контрольный параметр 14.

Таблица 3: Распределение персонала с разбивкой по категориям и полу (на апрель 2013 года)

	Категория специалистов и выше	Категория общего обслуживания	Всего
Женщины	20	32	52
Мужчины	25	18	43
Всего	45	50	95

Источник: “Доклад Генерального секретаря, Часть II: Административные и уставные вопросы, f) Вопросы, касающиеся людских ресурсов”, СЕ/95/3 II) f), апрель 2013 года

117. Однако женщины занимают лишь четыре из 14 более высоких постов категории специалистов (P5 и выше). Инспектор отмечает, что в Группу руководящего состава, в том виде как она была создана ранее, входит только одна женщина (категории P4)¹⁴⁴. Представляется, что до соблюдения подразумеваемого контрольным параметром 14 паритета пока еще далеко. Недавнее назначение третьего мужчины на должность уровня Исполнительного директора, как кажется, подтверждает это наблюдение. **Инспектор считает, что в этом отношении Генеральный секретарь мог бы принять меры для улучшения гендерной сбалансированности на уровне старшего звена.**

Географическое распределение

118. Как показано в таблице 4 ниже, в 2013 году в ЮНВТО трудились граждане 36 стран. Весомая доля граждан Испании обусловлена тем, что многие сотрудники персонала, в основном категории общего обслуживания, набираются на местах, что является обычной практикой в различных местах службы международных организаций. **Хотя в отличие от многих других организаций системы Организации Объединенных Наций, ЮНВТО в настоящее время не применяет правила оценки гендерного и географического распределения на уровне категории специалистов и выше, можно было бы подумать над новым форматом отчетности, включающей или не включающей квоту, чтобы предложить полезные меры, позволяющие выполнить вышеуказанный контрольный параметр 15, изложенный в документе JIU/NOTE/2012/3¹⁴⁵.**

Таблица 4: распределение персонала с разбивкой по категориям и национальной принадлежности

¹⁴⁴ Источник: секретариат ЮНВТО.

¹⁴⁵ Наем персонала в организациях системы Организации Объединенных Наций: сравнительный анализ и система контрольных параметров, Гендерный баланс и географическое распределение

COUNTRY	P	GS	COUNTRY	P	GS
Algeria		1	Mexico	1	1
Argentina	1	1	Morocco		1
Austria	1		Mozambique	1	
Bosnia & Herzegovina		1	Netherlands	3	
Brazil	1		Nicaragua		1
Cambodia	1		Peru	1	
Cameroon		1	Philippines	1	
Canada	1		Portugal	1	
China	1	1	Republic of Korea	1	1
Dominican Republic		1	Republic of Moldova		1
Egypt	1		Russian Federation	1	1
France	4	3	Senegal	1	
Germany	2	1	Seychelles	1	
Ghana		1	Spain	8	26
Haiti	1		Switzerland		1
Hungary	1		Turkey	1	1
India	1		Ukraine	1	
Indonesia		1	United Kingdom	1	
Italy	3		United States of America		1
Jordan	1		Uruguay		1
Lebanon	1	1	Uzbekistan		1
Lithuania		1	Venezuela	1	
			Total number per category of staff	45	50
			Total number of staff	95	

Источник: Доклад Генерального секретаря, Часть II: Административные и уставные вопросы, f) Вопросы, касающиеся людских ресурсов”, CE/95/3 II) f), Таблица 4

Внештатные работники

119. В циркуляре NS/677¹⁴⁶ сформулированы руководящие принципы найма стажеров и внештатных сотрудников секретариатом, а также условия найма по каждой категории. В связи с тем, что эти руководящие принципы сейчас пересматриваются, **Инспектор надеется, что в них будут включены следующие изменения:**

- будет опубликован круг ведения для всех стажеров и внештатных сотрудников;
- максимальная продолжительность контракта всех внештатных сотрудников (включая продление) будет составлять 18 месяцев, независимо от того, будет ли он прерываться или нет.
- стажерам-студентам будут предоставляться такие же права на ежегодный отпуск и отпуск по болезни, как их партнерам-выпускникам, окончившим учебу.

120. В ЮНВТО работает два вида внештатных сотрудников: либо внутренние, нанятые на работу Генеральным секретарем по контракту на 12-месяцев и получающие заработную плату по платежной ведомости, либо внешние, назначенные на проекты и получающие оплату по представлению указанных в контракте ожидаемых результатов без ее отражения в платежной ведомости. Предусмотрены три уровня устанавливаемой на годовой основе заработной платы (со всеми начислениями), на которую в значительной мере влияет рынок труда Испании: до 2000 евро, от 2000 до 3000 евро, и более 3000 евро, не эквивалентных уровням зарплаты штатных работников (сравнения не приветствуются), и без каких-либо перспектив карьерного роста. Внештатные сотрудники пользуются одинаковыми со штатными сотрудниками правами на отпуск и медицинскую страховку, но не имеют никаких пенсионных прав. Некоторые из них добровольно вносят взносы в испанскую систему социального обеспечения. При возобновлении контракта учитывается инфляция. При найме сотрудников, вызванном срочной необходимостью найти квалифицированные кадры, как, например, специалистов в области бухгалтерского учета для группы МСУГС, копия первоначального объявления с предложением

¹⁴⁶ От 17 апреля 2008 года и который сейчас пересматривается.

направлять заявки о заинтересованности прилагается к контракту и по истечении первого года сумма вознаграждения может увеличиваться при продлениях контракта на год.

121. Несмотря на то, что внештатные сотрудники, как правило, принимаются на работу для участия в краткосрочных проектах или видах деятельности, многие из них были наняты для выполнения основных административных функций. Хотя наем последнего типа, вероятно, оправдан для удовлетворения специальных требований или реализации временных проектов (таких как МСУГС), Инспектор отметил, что несколько внештатных сотрудников, занимающих такие должности, работают в секретариате больше четырех лет. **Такая практика должна быть пересмотрена и с сотрудниками, работающими долгое время, надо либо заключить срочные контракты, либо не возобновлять их временные контракты, соблюдая, таким образом, положения циркуляра NS/677.** ОИГ в настоящее время работает над этой проблемой, которая затрагивает многие другие организации системы Организации Объединенных Наций и грозит вызвать глубокий раскол среди работников Организации Объединенных Наций. В этом отношении, Инспектор с беспокойством отмечает содержащееся в Белой книге следующее заявление: *“Цель состоит в том, чтобы сбалансировать долю расходов на персонал в целях увеличения бюджетных средств Организации, не связанных с персоналом”*¹⁴⁷.

122. В этой области одной из проблем для отношений сотрудников с администрацией в ЮНВТО является отсутствие официального представительства внутренних внештатных сотрудников¹⁴⁸ – лиц, связанных с проектами, имеющими контракты с установленными сроками реализации и длящимися в среднем 1 - 2 года, которые в документе по бюджету программы четко отнесены к категории внештатных. Их общее количество возросло с 34 человек в 2010 году до 45 в 2012 году (и примерно до 50 в 2013 году, включая 10 - 15 стажеров). Учитывая большое разнообразие контрактов, внештатные сотрудники зачастую выполняют такие же задачи, что и штатные сотрудники, а в некоторых случаях даже основные функции, и располагают рабочими местами в ЮНВТО, но имеют менее выгодные условия работы, чем штатные сотрудники. Именно эта категория служащих больше всего страдает от бюджетных ограничений (см. A/20/5 l) c) пункт. 18).

Предоставление дипломатических привилегий сотрудникам ЮНВТО по контрактам о безвозмездном предоставлении услуг

123. Некоторым должностным лицам ЮНВТО предоставляются контракты, предусматривающие безвозмездное предоставление услуг и, поэтому, теоретически, Организация не несет в этом случае никаких затрат. Однако, как было доведено до сведения Инспектора, в дополнение к офисному пространству, канцтоварам, удовлетворению требований и расходов, связанных с поездками, некоторым из этих сотрудников принимающей страной предоставляются дипломатические привилегии по просьбе ЮНВТО. Инспектору хотелось бы знать, не создает ли решение о предоставлении таких контрактов прецедент, который может противоречить долгосрочным интересам Организации.

¹⁴⁷ A/19/11, пункт 131.

¹⁴⁸ Внутренние временные сотрудники работают в штаб-квартире и получают зарплату по платежной ведомости, а внешние временные сотрудники нанимаются для работы за пределами штаб-квартиры, как правило, на короткие периоды времени и получают оплату за выполненную задачу, т.е. лекции, документы и статьи, подготовка докладов и т.п.

В. Управление карьерным ростом

124. ЮНВТО наняла консультанта для работы с марта по май 2011 года в целях подготовки руководящих принципов профессионального роста персонала ЮНВТО¹⁴⁹. Инспектор с удовлетворением отмечает включение в эти руководящие принципы пяти мер по выполнению Обзора должностей и Плана профессионального роста ЮНВТО¹⁵⁰, а также участие представляющего персонал органа в этой важной и сложной реформе, дополненной соответствующими руководящими принципами¹⁵¹ и проводимыми ежегодно процедурами обзора¹⁵².

Отбор и наем

125. В ОСУАД 2009 включена **рекомендация 17**: *Генеральный секретарь должен разработать инструменты и контрольные механизмы, которые обеспечивают, чтобы в основе набора кадров и продвижения по службе лежали прозрачные, сопоставимые оценки профессиональной компетентности кандидатов, с должным вниманием к сбалансированному географическому и гендерному представительству.*

126. Генеральный секретарь усилил работу Совета по назначениям и продвижению по службе, который рассматривает направленные ему отделом людских ресурсов заявления прошедших предварительный отбор кандидатов, посредством предоставления ему ясных и прозрачных руководящих принципов. После оценки профессиональной компетенции кандидатов, короткий список рекомендуемых кандидатов представляется Генеральному секретарю для окончательного выбора. В состав членов Совета входит представитель Ассоциации персонала. **Следовательно, рекомендация 17 принята и осуществлена.**

127. В ОСУАД 2009 включена **рекомендация 15 b)**: *Генеральный секретарь должен разработать правило, определяющее исключительные обстоятельства, при которых предоставляется продление контракта после достижения пенсионного возраста.*

128. Генеральный секретарь сообщил Инспектору, что он не разработал такое правило, потому что после вступления в должность он сначала никому не продлевал контракт после достижения пенсионного возраста. Однако, поскольку через некоторое время он пришел к выводу о том, что некоторые сотрудники представляют слишком большую ценность, чтобы расставаться с ними, контракты ряда из них были продлены (максимум на один или два года). Он принял эти решения в соответствии со статьей 28 Положений о персонале ЮНВТО, разрешающей ему делать это по своему усмотрению. **Следовательно, рекомендация 15 b) не была принята.**

Подготовка

129. В дополнение к подготовке, связанной с МСУГС, ЮНВТО проводит подготовку персонала в областях, перечисленных в представленной ниже таблице:

Таблица 5: Деятельность по подготовке персонала ЮНВТО

Языки	Сотрудники ЮНВТО, имеющие на это право, могут посещать предлагаемые в настоящее время языковые курсы (английский, французский, испанский, русский и китайский) за (дотируемую) оплату 80 евро в год. ¹⁵³
-------	---

¹⁴⁹ Циркуляр NS/731, 6 июля 2011 года.

¹⁵⁰ Там же.

¹⁵¹ Циркуляр NS/734

¹⁵² Циркуляр NS/772

¹⁵³ NI/12/13 – Информационная записка – Языковые курсы в 2013-2104 гг., 3 сентября 2013 года.

Информационные технологии	Отдел информационных технологий ЮНВТО организует на регулярной основе подготовительные курсы по прикладным компьютерным программам, последними из которых были курсы по Microsoft Office 2010.
Фонд Themis	Курсы подготовки ЮНВТО с выдачей сертификатов проводятся фондом Themis для сотрудников национальных туристических агентств. Некоторые сотрудники ЮНВТО также обучаются на этих курсах.
Индивидуальная	ЮНВТО предоставляет гибкий график работы и, в некоторых случаях, определяемых на индивидуальной основе, частичное финансирование.
Внутриорганизационная	ЮНВТО использует возможности для того, чтобы одни сотрудники ЮНВТО проводили подготовку других сотрудников ЮНВТО.

Источник: секретариат ЮНВТО

130. Инспектор был проинформирован секретариатом ЮНВТО о том, что в бюджете организации на подготовку персонала было выделено 38 000 евро, использованных отделом людских ресурсов в 2013 году, и что эта сумма не охватывает подготовку по МСУГС, предусмотренную в контексте общего проекта МСУГС. В целях экономии средств Инспектор предлагает **организации просить выбранных присоединившихся членов (если они склонны к этому) бесплатно проводить подготовку своих сотрудников по связанным с туризмом темам.**

Личная подотчетность

131. В ОСУАД 2009 была включена **рекомендация 18**: *Генеральный секретарь должен разработать, после консультаций с персоналом, инструмент индивидуальной аттестации служебной деятельности, который включает, среди прочего, конкретные, поддающиеся измерению, достижимые, ориентированные на конечный результат и фиксированные по срокам (СМАРТ) задачи и цели для каждого штатного работника, с тем, чтобы аттестация служебной деятельности носила справедливый, объективный и прозрачный характер.*

132. Генеральный секретарь, после консультаций с персоналом, также ввел в действие систему аттестации служебной деятельности всех сотрудников (кроме внештатных), позволяющую осуществлять их продвижение по службе на основании накопленных с течением времени положительных аттестаций. **Следовательно, рекомендация 18 была принята и осуществлена.**

133. Нынешний формат ежегодных аттестаций служебной деятельности сотрудников ЮНВТО был введен в июне 2012 года одновременно с публикацией *Руководящих принципов и ответов на часто задаваемые вопросы*, что является заметное улучшение по сравнению с предшествующим механизмом оценки работы персонала. Организация напомнила персоналу, что цель аттестации состоит в том, чтобы «предоставлять возможности для признания заслуг и совершенствования путем выявления проблем или трудностей, связанных с вопросами эффективности работы. Она также представляет собой инструмент для оценки эффективности работы в контексте плана профессионального роста»¹⁵⁴.

Проблемы, связанные с возрастом

134. Таблица 6 ниже свидетельствует о том, что организация не сталкивается с какими-либо очевидными проблемами, связанными с возрастом. Кроме того, чтобы обеспечить передачу знаний сотрудникам среднего звена Генеральный секретарь создал Расширенную группу управления (см. пункт 37 выше). ЮНВТО выполнит решение Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций увеличить пенсионный возраст до 65 лет для сотрудников, принимаемых на работу после 1 января 2014 года.

¹⁵⁴ Циркуляр NS/751.

Таблица 6: распределение персонала с разбивкой по категориям и возрасту

Категория	Р и выше	Общее обл.	Всего
29 или меньше	1	2	3
30 – 39	7	15	22
40 – 49	11	14	25
50 – 54	8	8	16
55 – 59	9	9	18
60 – 62	5	2	7
Всего	41	50	91

Источник: “Доклад Генерального секретаря, Часть II: Административные и уставные вопросы, f) Вопросы, касающиеся людских ресурсов”, СЕ/95/3 II) f), таблица 5

Планирование кадровой преемственности и пенсионный возраст

135. В ОСУАД 2009 была включена **рекомендация 15 а)**: *Генеральный секретарь должен: а) Разработать план преемственности руководителей старшего звена для сохранения институциональной памяти и обеспечения спокойного управления Организацией в будущем;*

136. Инспектор осознал, что формулировка этой рекомендации вызвала определенные сложности в плане ее толкования. Он с удовлетворением отмечает, что было несколько случаев, когда преемники ключевых выходящих на пенсию менеджеров ЮНВТО на протяжении короткого периода времени имели возможность вместе с этими менеджерами выполнять их соответствующие функции, что считается одним из лучших практических методов содействия обеспечению кадровой преемственности и сохранению институциональной памяти. **Prima facie рекомендация 15 а) была принята и выполнена**, если и не в более широком значении, придаваемом понятию планирования кадровой преемственности в частном секторе, то, по крайней мере, как основное требование, предъявляемое при любом процессе планирования кадровой преемственности; демографические аспекты являются необходимыми предпосылками для подготовки своевременного процесса преемства¹⁵⁵ на любом уровне, включая учет обычного возраста выхода на пенсию и возраста обязательного увольнения¹⁵⁶.

137. Следует отметить, что Генеральная ассамблея Организации Объединенных Наций уже утвердила обычный возраст выхода на пенсию¹⁵⁷, который не следует путать с возрастом обязательного увольнения¹⁵⁸. Своей резолюцией 68/253 Генеральная ассамблея Организации Объединенных Наций отложила “*принятие решения по рекомендации Комиссии по международной гражданской службе*

¹⁵⁵ Возрастная структура людских ресурсов в организациях системы организации Объединенных Наций (JIU/REP/2007/4).

¹⁵⁶ В частных компаниях планирование кадровой преемственности – это процесс выявления и подготовки работающих в них людей, обладающих потенциалом для занятия ключевых руководящих должностей в этих компаниях.

¹⁵⁷ Обычный возраст выхода на пенсию: Единый для всей системы возраст, в котором выходящий на пенсию участник Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций получает право на получение не сокращенной по причине его возраста пенсии: 60 или 62 года для участников, вступивших или возобновивших участие в фонде 01 января 1990 года или после этой даты, либо 65 лет для вступивших в него после 01 января 2014 года.

¹⁵⁸ Возраст обязательного увольнения устанавливается в Положениях о персонале организации-работодателя, такой как ЮНВТО.

повысить возраст обязательного увольнения до 65 лет” пока ведутся дополнительные консультации с заинтересованными сторонами.

138. Что касается институциональной памяти, Инспектор обращает внимание на уроки, которые могли бы извлечь все заинтересованные стороны ЮНВТО из недавно представленного доклада ОИГ по ведению документации и архивов в Организации Объединенных Наций¹⁵⁹.

С. Другие вопросы, связанные с людскими ресурсами

Функциональное звено по вопросам этики

139. В ОСУАД 2009 была включена **рекомендация 14**: *Генеральная ассамблея ЮНВТО должна принять статус, основные права и обязанности членов персонала ООН (ST/SGB/2002/13), и соответствующую политику гласности в финансовой отчетности, способствовать соблюдению этических принципов и безупречности на рабочем месте, а также выделить ресурсы для соответствующей подготовки персонала по этим вопросам.*

140. Секретариат принял Кодекс поведения сотрудников Комиссии по международной гражданской службе. Он недавно одобрил и распространил в виде внутреннего документа политику организации в области раскрытия личной финансовой информации и издал аналогичный циркуляр в отношении принятия подарков¹⁶⁰. Исполнительный совет одобрил¹⁶¹ предложение Генерального секретаря¹⁶² выполнить требование в отношении создания функционального звена по вопросам этики посредством передачи выполнения этой функции Управлению Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) на внешний подряд. Функциональное звено по вопросам этики преследует целью продвижение этической культуры организации, основанной на честности, ответственности, прозрачности и уважении¹⁶³.

141. Кругом ведения функционального звена по вопросам этики ЮНВТО являются стандарты, предложенные в пункте 20 доклада ОИГ «Этика в системе Организации Объединенных Наций»¹⁶⁴, утвержденные Исполнительным советом¹⁶⁵. Услуги сотрудника по вопросам этики ЮНОПС предоставляются ЮНВТО с 1 января 2013 года. Несмотря на то, что этот сотрудник базируется в Лондоне, он организует связанное с вопросами этики обучение в Мадриде и отчитывается непосредственно перед Генеральным секретарем ЮНВТО. Сотрудник по вопросам этики должен ежегодно представлять Генеральному секретарю отчет о своей деятельности в интересах ЮНВТО¹⁶⁶. **Таким образом, рекомендация 14 ОСУАД 2009 была принята и выполнена.**

Вопросы, связанные с обеспечением баланса между трудовой деятельностью и личной жизнью

142. В ЮНВТО нет официальной политики в отношении гибких условий труда. Однако, в записке ОИГ по этому вопросу¹⁶⁷ подчеркивается, что Организация, тем не менее, неофициально ввела в действие элементы гибких условий труда, включая возможность для сотрудников ЮНВТО использовать скользящий график работы и брать свободное время для целей индивидуального обучения. Ассоциация персонала ЮНВТО подтвердила Инспектору, что, как и во многих других международных организациях, сотрудники ЮНВТО не знают о существовании таких процедур, потому что они разбросаны по разным

¹⁵⁹ JIU/REP/2013/2

¹⁶⁰ NS 780, Политика принятия подарков, почестей, наград, услуг, вознаграждений, выплачиваемых не Организацией Объединенных Наций, или льгот, предоставляемых государственными и негосударственными источниками (1 января 2014 года).

¹⁶¹ CE/DEC/12/(XCIV).

¹⁶² CE/94/3(III) e), «Доклад Генерального секретаря, Часть III: Административные и уставные вопросы e) Создание функционального звена по вопросам этики» (Документ Исполнительного совета, 23 – 25 октября 2012 года).

¹⁶³ Создание функционального звена по вопросам этики, циркуляр ЮНВТО NS/762, 27 февраля 2013 года.

¹⁶⁴ Этика в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2010/3).

¹⁶⁵ Создание функционального звена по вопросам этики, циркуляр ЮНВТО NS/762, 27 февраля 2013 года.

¹⁶⁶ Там же, и см. Доклад Генерального секретаря, касающийся функционального звена по вопросам этики, (CE/98/3(II)(f)), в котором рассматривается деятельность Бюро по вопросам этики ЮНВТО в 2013 году.

¹⁶⁷ Применение гибкого графика работы в системе Организации Объединенных Наций (JIU/NOTE/2012/4).

документам, - Правила о персонале, различные циркуляры и внутренние процедуры. Таким образом, **Генеральный секретарь мог бы в консультации с Ассоциацией персонала ЮНВТО разработать политику и соответствующие правила о персонале, касающиеся введения гибких условий труда в секретариате.**

Взаимоотношения между сотрудниками и руководством

143. Представительство персонала в ЮНВТО официально предусмотрено положением 23 ее Положений о персонале и правилом 23.1 ее Правил о персонале, касающихся условий представительства органа представителей персонала (ОПП). Ассоциация персонала ЮНВТО (АП), единственный такой орган в ЮНВТО, охватывает 75 процентов (72 из 96) от общего количества сотрудников (данные 2012 года), имеющих бессрочные или срочные контракты и выплачивающих взносы.

144. И руководство и АП квалифицируют нынешнее состояние взаимоотношений между сотрудниками и руководством как хорошее, а качество консультаций и коммуникаций во всей Организации - как превосходное, учитывая, что на протяжении нескольких многих лет в Административный трибунал МОТ (АТМОТ) не подаются иски для проведения судебных разбирательств. В духе консультаций, все административные распоряжения, затрагивающие благополучие персонала, направляются Ассоциации персонала для получения по ним ее предложений и мнений; Ассоциация персонала имеет неофициальный доступ к Директору по административным вопросам и (менее часто) - к Генеральному секретарю. Обе стороны считают совместные рабочие группы неофициальными механизмами, играющими положительную роль в содействии обсуждению и продвижению соответствующих вопросов, таких как ежегодные аттестации служебной деятельности, этика, сверхурочное время, гибкие условия труда, сотрудничество с внештатными сотрудниками, реклассификация и т.д. Их рекомендации зачастую составляют основу для решений, принимаемых Генеральным секретарем по вопросам, относящимся к сфере его компетенции, но они не носят обязательный характер и в их отношении не предусмотрены какие-либо механизмы наблюдения за дальнейшим ходом осуществления. Обе стороны оценивают доступ к государствам-членам как превосходный, принимая во внимание, что Ассоциация персонала с 2009 года может представлять доклад (в виде части доклада Генерального секретаря) Исполнительному совету без какой-либо цензуры¹⁶⁸.

145. В соответствии с уставом Ассоциации персонала, однозначно уполномочивающим ее *“устанавливать пути и средства для обеспечения участия и представления, если это применимо, внештатных сотрудников Общего секретариата, которые выразят желание стать членами Ассоциации”*, Комитет Ассоциации персонала обсуждал с администрацией во время миссии ОИГ лучшие способы представления интересов внештатных сотрудников в их отношениях с руководством. На встрече с Ассоциацией персонала в середине 2012 года Генеральный секретарь выразил мнение о том, что, до тех пор, пока не будет обеспечена определенная степень гибкости механизмов представительства внештатных сотрудников, было вполне естественным, чтобы Ассоциация персонала была каналом доведения до сведения руководства обеспокоенностей, выражаемых внештатными сотрудниками. Инспектор полностью разделяет это мнение. **Внештатным сотрудникам организаций системы Организации Объединенных Наций будет посвящен доклад ОИГ, касающийся всей системы, который скоро будет представлен. Предлагается использовать этот готовящийся к выпуску доклад, чтобы пересмотреть условия работы внештатных сотрудников в консультации с Сетью по вопросам людских ресурсов КСР.**

¹⁶⁸ Например, доклад CE/95/3(II) g) от 12 марта 2013 года, представленный Исполнительному совету на майскую сессию 2013 года.

VIII. НАДЗОР

146. ОИГ определила обязанности государств-членов в том, что касается надзора в пункте 4 своего доклада, озаглавленного “Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций”¹⁶⁹.

А. Число внешних ревизоров

147. Поскольку устав ЮНВТО был введен в действие до вступления организации в систему Организации Объединенных Наций, в ОСУАД 2009 была включена **рекомендация 23** для обеспечения использования организацией практики, применяемой Организацией Объединенных Наций: *«Генеральная ассамблея ЮНВТО должна внести изменения в Устав Организации, предусмотрев в нем выбор одного внешнего ревизора с определенным ограничением срока полномочий, и географическую ротацию по странам»*.

148. Статья 26 Устава ЮНВТО предусматривает, что Генеральная ассамблея ЮНВТО *“избирает из числа своих Действительных членов по рекомендации Совета два Внешних ревизора”*. Следует признать, что некоторое смущение, возможно, вызвало использование слов “одного внешнего ревизора”: эта рекомендация не имела никакого отношения к “принципу единого аудита”¹⁷⁰, предусматривающему доступ к счетам организаций системы Организации Объединенных Наций только ревизоров, избранных их соответствующими государствами-членами, для проверки счетов организации”¹⁷¹. Кроме того, Генеральная ассамблея на своей двадцатой сессии назначила Германию, Индию и Испанию внешними ревизорами на период 2014-2015 гг.¹⁷². **Рекомендация 23 не была принята и даже была прямо оспорена** под предлогом внедрения МСУГС¹⁷³, хотя фактически такое множество лишь усложняет и замедляет выполнение серьезных задач, стоящих перед секретариатом. Три внешних ревизора должны согласовывать многочисленные пункты их диалога с администрацией. В результате принятия резолюции об избрании ревизоров на 2014-2015 гг.¹⁷⁴, **в то время когда все другие организации системы Организации Объединенных Наций имеют только один Высший ревизионный орган, проверяющий их соответствующие счета и финансовые ведомости**, только у двух организаций оказалось три внешних ревизора: ЮНВТО и Организации Объединенных Наций, масштабы задач которых вряд ли сопоставимы. В случае Организации Объединенных Наций, каждому внешнему ревизору поручается выполнить третью часть от общего объема задач таким образом, чтобы избежать обсуждения ими каждого элемента их соответствующих выводов и отчетов, что является разумным способом избежать любых дискуссий по вопросам политики.

В. Отношения с Объединенной инспекционной группой

149. ЮНВТО является также объектом надзора со стороны Объединенной инспекционной группы системы Организации Объединенных Наций, единственным независимым внешним надзорным органом последней. Согласно статуту *“Инспекторы выносят независимую оценку на основе инспекции и анализа, направленного на улучшение руководства и методов и обеспечение более широкой координации между организациями”*¹⁷⁵. Кроме того, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций с 1996 года (резолюция 50/233) регулярно подчеркивает, что за **“влияние Группы на эффективность использования средств в рамках системы Организации Объединенных Наций совместно отвечают государства-члены, Группа и секретариаты участвующих организаций.”**

¹⁶⁹ JIU/REP/2006/2.

¹⁷⁰ JIU/REP/2010/5, пункт 173 и A/48/587, пункт 3.

¹⁷¹ См. статью 15 Финансового регламента.

¹⁷² A/RES/627(XX).

¹⁷³ См. ниже главу по финансам.

¹⁷⁴ Пункт 5 II) е) повестки дня (документ A/20/5 II) е)

¹⁷⁵ Статут ОИГ, статья 5.2.

150. Хотя ряд действительных членов ЮНВТО весьма серьезно восприняли ОСУАД 2009 и работали над ним, секретариат ЮНВТО перестал отвечать на послания ОИГ с просьбой прислать информацию о позиции руководящих органов и своей собственной позиции в отношении принятия и выполнения официально направленных ему рекомендаций, содержащихся в различных докладах и записках. Это негативно отразилось на имидже организации в годовых отчетах ОИГ (A/63/34 - A/67/34), обсуждаемых в марте Генеральной Ассамблеей ООН, сводя к минимуму, таким образом, видимое влияние самого ОИГ в рейтингах, представляемых в контексте последующих мер, принимаемых в связи с этими докладами¹⁷⁶.

151. Однако, независимо от ОИГ, секретариат ЮНВТО предпринимал усилия с тем, чтобы дать членам определенное представление о работе ОИГ в таких документах как "Обзор рекомендаций ОИГ в 2011 году и их влияние на ЮНВТО"¹⁷⁷ или в документе объемом в 104 страницы "g) Рекомендации Объединенной инспекционной группы в контексте Белой книги"¹⁷⁸. Недавно, в ходе подготовки к нынешней миссии по проведению контрольной инспекции, секретариат предпринял важные усилия в плане обеспечения прозрачности, начиная с уровня Генерального секретаря и ниже. В письме Директора по административным вопросам и координатора по ОИГ от 10 июля 2013 года указывается, что в документе A/18/14 избранного Генерального секретаря "*представляется повестка дня реформы, которая в отношении JIU/REP/2009/1 гласит: большинство из вышеупомянутых вопросов указаны в рекомендациях, содержащихся в отчете ОИГ, либо непосредственно, либо в виде косвенных требований. Временно исполняющий обязанности Генерального секретаря имеет твердое намерение учесть все эти требования, хотя, в целях повышения эффективности принимаемых мер, необходимо установить определенные приоритеты. Соответственно, в целях установления приоритетности в принятии необходимых мер, будет подготовлена дорожная карта по принятию мер в связи с рекомендациями ОИГ*".

152. В сентябре 2013 администрация ЮНВТО предприняла меры, чтобы использовать веб-ориентированную систему контроля, размещенную ОИГ в режиме онлайн, и которая, как ожидается, будет способствовать совершенствованию и регистрации принятия и выполнения каждой рекомендации ОИГ. Эта система контроля позволяет одному доверенному лицу (координатору по ОИГ) в каждой участвующей организации делать запись в режиме онлайн статуса выполнения его организацией рекомендаций, представленных в докладах или записках ОИГ; она также дает возможность всем представителям государств-членов, консультироваться с данными в режиме реального времени и следить за достигнутым прогрессом.

153. Однако, Генеральный секретарь, выразил Инспектору свою обеспокоенность в отношении способности Организации выполнить многочисленные требования ОИГ, содержащиеся в докладах и записках общесистемного значения, подчеркивая особые трудности, с которыми приходится сталкиваться учреждениям меньшего масштаба, придерживающимся статута ОИГ (например, Международная морская организация (ИМО), Международный торговый центр (ЦМТ), ЮНВТО, Всемирный почтовый союз (ВПС) и Всемирная метеорологическая организация (ВМО)), в том, что касается полного принятия и выполнения всех рекомендаций ОИГ. После этого обсуждения Инспектор убедил Группу в необходимости учитывать особые трудности этих пяти учреждений меньшего масштаба для обеспечения того, чтобы все сделанные рекомендации были для них приемлемыми. Соответственно, в декабре 2013 года, ОИГ в своем решении JIU/DEC/2013/40 "постановила что:

- *при направлении просьбы о представлении замечаний по существу по проекту таких докладов или записок каждому из этих пяти соответствующих секретариатов она будет обращать их внимание на приложение, называемое обзорной таблицей, и привлекать секретариат через его координатора ОИГ к проведению специального диалога с автором или Инспектором-координатором документа для установления того, в какой мере соответствующий секретариат сможет, прилагая максимум усилий и добросовестно,*

¹⁷⁶ Эти рейтинги рассчитываются по количеству организаций, принимающих или выполняющих рекомендации, причем каждая из них имеет одинаковый вес, независимо от их относительного веса с точки зрения количества персонала и объема выполняемой работы.

¹⁷⁷ Приложение XVI к документу CE/94/3/ II) b).

¹⁷⁸ CE/96/2 g), часть доклада Генерального секретаря по административным и уставным вопросам.

полностью принять и выполнить - или нет, учитывая его размеры - каждую из рекомендаций, содержащихся в проекте соответствующего документа;

- такой диалог будет происходить до указанного конечного срока получения фактических исправлений и представления замечаний по существу;
- в «обзорном» приложении опубликованной версии доклада или замечаний будут отображаться только «для информации», а не «для принятия по ним мер» те рекомендации, которые, по согласованию сторон, Организация не может выполнить, учитывая ее размеры; соответственно, во всех последующих таблицах и статистических данных, представляемых в публикациях ОИГ, включая веб-ориентированную систему контроля и годовой отчет Группы Генеральной Ассамблеи ООН (A/xx/34), информация в отношении согласованного непринятия или невыполнения определенных рекомендаций будет отображаться не в негативном свете, а нейтрально;
- в тех случаях, когда по предложенным рекомендациям не удается достичь согласия с помощью вышеуказанного диалога, ныне действующая практика продолжает применяться во всех отношениях”.

С. Внутренняя ревизия

154. В ОСУАД 2009 было отмечено, что надзорные функции в Организации Объединенных Наций включают аудит, расследования, инспекцию и оценку¹⁷⁹. В ЮНВТО, однако, несмотря на то, что внешние ревизоры удостоверяют счета и финансовые отчеты, другие надзорные функции реализованы не были. Соответственно, в доклад была включена **рекомендация 22**: «Генеральная ассамблея ЮНВТО должна предусмотреть ассигнования для выполнения функции внутренней ревизии, инспекции, оценки, расследования и мониторинга любой другой организацией в системе Организации Объединенных Наций, которая имеет возможность выполнять ее. В качестве альтернативы, Генеральная Ассамблея ЮНВТО должна предусмотреть необходимые ресурсы по трем позициям из вышеуказанных функций на двухлетие 2010-2011 гг».

155. В дополнение к подготовке устава внутреннего надзора¹⁸⁰, которая не была завершена, ответ ЮНВТО на вышеупомянутую рекомендацию в пункте 131 Белой книги был неоднозначным. Он был позитивным в отношении этого принципа, так как в нем указывается, что «в Секретариате будет создана система внутреннего контроля для осуществления надзора за управлением и деятельностью Организации, чтобы реагировать на любые жалобы, и давать рекомендации Генеральному секретарю по мере необходимости”. Генеральная ассамблея поддержала выраженное Генеральным секретарем опасение в отношении заниженной оценки ресурсов, требуемых для создания этой системы: три дополнительные должности сотрудников, занятых полный рабочий день, были расценены как «чрезмерно дорогостоящие и ненужные для малого учреждения, такого как ЮНВТО.” **Соответственно, хотя рекомендация 22 была принята в принципе, она не была до настоящего времени выполнена.**

156. Инспектор, у которого была возможность обсудить этот вопрос с Генеральным секретарем, с удовлетворением отмечает, что, в соответствии с изложенной в Белой книге концепцией, предусматривающей, что «эта система могла бы быть создана с помощью внешней поддержки и, ожидается, что ее участники будут представлять Генеральному секретарю ежегодные отчеты о результатах своей работы и рекомендации”¹⁸¹, будет проведен сравнительный анализ потребностей во внутренних мерах контроля с помощью родственной организации системы Организации Объединенных Наций подобного размера, Всемирного почтового союза. Ряд внутренних мер контроля включен в различные административные процессы и системы ИТ в целях предупреждения определенных ошибок или недочетов. Мониторинг, обеспечение эффективности и совершенствование системы внутреннего

¹⁷⁹ «Функция аудита в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2010/5).

¹⁸⁰ См. CE/94/3 III) е), пункт 35.

¹⁸¹ Белая книга, A/19/11, пункт 131.

контроля является частью работы внутреннего ревизора (функция, которую еще предстоит финансировать и осуществить в ЮНВТО). Кроме того, принимая во внимание статью 5.4 устава ОИГ¹⁸², с Группой начался обмен мнениями для обсуждения альтернативных вариантов содействия созданию функции оценки на основе принципа профессиональной добросовестности (то есть отвечающей соответствующим нормам и стандартам) и должным образом учитывающую факторы экономии, эффективность и влияние на развитие организации.

D. Оценка

157. В Белой книге ЮНВТО признала, что контроль и оценка должны стать *“постоянными функциями управления в ЮНВТО, направленными, прежде всего, на обеспечение регулярной обратной связи между Группой руководящего состава и членами, и получение на ранней стадии информации в отношении наличия или отсутствия прогресса в достижении намеченных результатов”*¹⁸³.

158. Инструменты оценки были введены в действие в 2008 году для измерения результатов и эффективности деятельности ЮНВТО. Достигнутый прогресс включал: проведение технических конференций, технических миссий, мероприятий по повышению потенциала, выпуск публикаций и реализацию технических проектов. Эти инструменты были специально разработаны для ЮНВТО и подлежали дополнительной доработке, совершенствованию и инкорпорированию в каждый вид деятельности¹⁸⁴. Факты¹⁸⁵ свидетельствуют о не систематическом, а специальном и ограниченном использовании таких инструментов, обеспечивавших ограниченные оценки. Бюджетные ограничения, отсутствие культуры оценки и обучения, связанное с этим отсутствие структуры управления, ориентированной на конечный результат, а также технических возможностей для проведения оценки, квалифицируются как ограничивающие факторы.

159. В Белой книге далее признается, что оценку можно было бы осуществлять в партнерстве и в сотрудничестве с внешними учреждениями, в том числе с Присоединившимися членами. В настоящее время это делается на специальной индивидуальной основе, и результаты не всегда очевидны. Несмотря на тот факт, что такие действия *“иногда предпринимаются без прямых затрат для ЮНВТО”*, предоставление ресурсов способствовало бы успешной деятельности партнерств. Наконец, в Белой книге также указывается, что *“реализация в полном объеме введенных нынешних и будущих процедур мониторинга и оценки, в свою очередь, будет способствовать внедрению рекомендуемой системы управления, основывающейся на достижении результатов, и методов составления бюджета, основывающихся на достижении результатов, которые призваны содействовать повышению производительности и эффективности работы.”*¹⁸⁶ Управления, ориентированного на конечный результат, практически не существует, как отмечается выше в отношении рекомендации 8 ОСУАД 2009. Усилиям, направленным на создание этой системы, мешает нехватка культуры в области управления, ориентированного на конечный результат, так как существующая культура по-прежнему направлена скорее на действия, а не ориентирована на результаты.

¹⁸² «Без ущерба для принципа, предусматривающего, что внешняя оценка по-прежнему является обязанностью соответствующих межправительственных органов, Группа с должным учетом других своих обязанностей может оказывать им помощь в выполнении их обязанностей по внешней оценке программ и деятельности. По своей собственной инициативе или по просьбе исполнительных глав Группа может также давать рекомендации организациям в отношении методов их внутренней оценки, периодического анализа этих методов и проводить специальную оценку программ и деятельности».

¹⁸³ Пункт 115 Белой книги.

¹⁸⁴ Там же, пункт 117.

¹⁸⁵ Обзор ОИГ 2013: Анализ функции оценки в системе Организации Объединенных Наций.

¹⁸⁶ Там же, пункт 120.

IX. ДРУГИЕ ПРОБЛЕМЫ

А. Закупки

160. До недавнего времени ЮНВТО была единственной организацией системы Организации Объединенных Наций, не установившей общие принципы закупочной деятельности¹⁸⁷. Однако, после приема на работу в марте 2010 года сотрудника по правовым вопросам и закупкам (LPO), подчиняющегося непосредственно Директору по административным вопросам, организация, которая ввела Подробные финансовые правила (в 2013 году), касающиеся этой сферы, скоро выпустит свое руководство по закупкам (на момент подготовки настоящего доклада проект уже прошел внутренний процесс утверждения) в соответствии с установившейся практикой Организации Объединенных Наций. В 2012 году израсходованная Организацией сумма на закупки составила 4 млн. евро.¹⁸⁸

161. Закупочная деятельность в ЮНВТО децентрализована; каждая программа проводит свою собственную закупочную деятельность, как указывается в программе работы; сотрудник по правовым вопросам и закупкам не занимается закупками; она только дает консультации по практике закупок. Организация считает закупки относительно малорискованными для себя и оценка риска проводится на специальной основе, когда в этом возникает необходимость¹⁸⁹.

162. ОИГ в своей записке по закупочной деятельности рекомендовала главам организаций признать важность, закупочной деятельности, которая должна быть "неотъемлемой частью общеорганизационных процессов принятия решений и планирования каждой организации"¹⁹⁰. Динамичная природа закупочной деятельности, включая рост ее масштабов и технической сложности, требует проведения регулярного профессионального обучения соответствующего персонала. Финансирование таких видов деятельности «может обеспечить относительно быструю окупаемость в плане экономии и максимального эффективного использования финансовых средств»¹⁹¹.

В. Информация и коммуникация

Вебсайт

163. В ОСУАД 2009 была включена **рекомендация 21**: *Генеральный секретарь должен пересмотреть, постоянно обновлять содержание и пополнять вебсайт ЮНВТО.*

164. В пункте 63 Белой книги указывается, что под руководством назначенного Исполнительного директора «в Секретариате производится существенное совершенствование систем ИКТ и электронных коммуникаций для, среди других целей, увеличения частоты коммуникаций, повышения качества и улучшения содержания взаимоотношений и контактов с членами, а также для совершенствования содержания, вида вебсайта Организации и упрощения пользования этим сайтом.»¹⁹² В Приложении 4 к Белой книге приведен краткий обзор мер, принятых с целью модернизации вебсайта ЮНВТО¹⁹³, в котором упоминается первое достижение Организации, заключающееся во внедрении новейшей и надежной вебинфраструктуры, предназначенной для размещения на ней всего контента, и сделанный секретариатом выбор в пользу использования «облачных» серверов, обеспечивающих возможность доступа к ним из любой точки мира, масштабируемость и растянутые во времени расходы (не без риска для безопасности). Все функции основаны на программном обеспечении с открытыми исходными кодами и, следовательно, не сопряжены с каким-либо расходами на лицензии и обслуживание. **Рекомендация 21 была принята и выполнена.**

¹⁸⁷ "Реформирование системы закупок в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/NOTE/2011/1), приложение 1.

¹⁸⁸ Годовой статистический доклад о закупочной деятельности системы Организации Объединенных Наций, 2012 ЮНОПС

¹⁸⁹ Ответ на вопросник Инспектора по реформе закупочной деятельности.

¹⁹⁰ JIU/NOTE/2011/1 (см. примечание 191), пункт 24.

¹⁹¹ Там же, пункт 35.

¹⁹² A/19/11, пункт 63.

¹⁹³ A/19/11, приложение 4.

Информационно-коммуникационные технологии

165. В ОСУАД 2009 содержится **рекомендация 20**: *Генеральный секретарь должен разработать долгосрочную целостную стратегию ИКТ, приняв во внимание текущие и будущие нужды различных заинтересованных сторон. В стратегию следует включить план поэтапных расходов, который следует представить Генеральной ассамблее на рассмотрение и одобрение.*

166. В 2009 году компания Microsoft по просьбе Секретариата провела независимую оценку информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в ЮНВТО, которая легла в основу нынешней программы работы по ИКТ. Доклад о ходе выполнения этой программы работы был представлен Исполнительному совету на его 94-ой сессии в октябре 2012 года¹⁹⁴. Исполнительный совет принял к сведению информацию об организационной структуре и развитии программы ИКТ и приветствовал инициативу Генерального секретаря в отношении информирования Исполнительного совета на регулярной основе о стратегии, программе работы и изменениях в области ИКТ¹⁹⁵.

167. Переход на МСУГС и связанные с этим преобразования в сфере управления и учета всех операций было бы невозможно осуществить **без углубленного адаптивования ИТ-системы ЮНВТО** и ее интеграции в структуру администрирования с помощью не чрезмерно дорогостоящей системы общеорганизационного планирования ресурсов (ОПР), а проводимой вручную трансформации ряда модулей (кредиторская задолженность, дебиторская задолженность, контроль материальных запасов, и т.д.). По каждому конкретному случаю требовалось провести функциональный анализ системы ИТ и определить все модификации, которые необходимо внести в используемое программное обеспечение. Работа консалтинговой фирмы «Делавэр» (выбранной на конкурсной основе) заключалась в проектировании, определении, проверке, тестировании и обучении сотрудников работе на адаптированной системе ИТ, проведении анализа и определении всех изменений, которые необходимо внести в используемые базы данных, разработке интерфейса для сопряжения с платформой Oracle и переноса на нее других внутренних баз данных, которые содержат справочные данные, использовавшиеся системой ИТ, существовавшей до перехода на МСУГС¹⁹⁶. Секретариат представил Исполнительному совету на его 96-ой сессии 25 августа 2013 года обновленную версию программы работы по ИКТ, включая краткий обзор текущей/будущей деятельности¹⁹⁷. Исполнительный совет принял к сведению этот доклад и «поддержал курс, заданный Секретариатом программе работы по ИКТ, в частности проекты, касающиеся внедрения МСУГС, телекоммуникационной инфраструктуры и услуг»¹⁹⁸, что свидетельствует о принятии и **надлежащем выполнении рекомендации 20**.

168. Согласно докладу по информационно-коммуникационным технологиям в секретариате¹⁹⁹ от 10 июля 2013 года, где описываются основные виды деятельности, предусмотренные программой по ИКТ, план по созданию основных инфраструктур тогда был «близок к завершению, и внимание следует сконцентрировать на разработке приложений. С критически важным и не терпящим отлагательств проектом, осуществляемым в настоящее время в ИКТ (ICT-PREIPSAS), Программа ИКТ планирует провести вторую полную ревизию ИКТ в 2014 году. Итоги этой ревизии предоставят, как ожидается, основные направления для подготовки стратегического плана ИКТ до 2017 года.

¹⁹⁴ «Доклад Генерального секретаря, Часть III: Административные и уставные вопросы f) Информационно-коммуникационные технологии в Секретариате» (CE/94/3 III) f) (документ Исполнительного совета ЮНВТО – Девяносто четвертая сессия, 23 – 25 октября 2012 года).

¹⁹⁵ CE/DEC/13(XCIV), Девяносто четвертая сессия Исполнительного совета, 23 – 25 октября 2012 года.

¹⁹⁶ В докладе Генерального секретаря, посвященного ИКТ в Секретариате (CE/96/2/ f)), описываются эти усилия.

¹⁹⁷ «Доклад Генерального секретаря по административным и уставным вопросам f) Информационно-коммуникационные технологии в Секретариате» (CE/96/2 f) (документ Исполнительного совета ЮНВТО – 96-я сессия, 25 августа 2013 года).

¹⁹⁸ CE/DEC/6(XCVI), 96-я сессия Исполнительного совета, 25 августа 2013 года.

¹⁹⁹ CE/96/2 f): Доклад Генерального секретаря по административным и уставным вопросам: Информационно-коммуникационные технологии в Секретариате, пункт 13.

Многоязычие

169. В ОСУАД 2009 включена **рекомендация 19**: *Генеральная ассамблея ЮНВТО должна предусмотреть ресурсы, необходимые для использования китайского языка в качестве официального языка Организации в соответствии с резолюцией 521 (XVII) Генеральной ассамблеи ЮНВТО.*

170. Хотя поправка к статье 38 Устава ЮНВТО была действительно принята Генеральной ассамблей ЮНВТО на ее семнадцатой сессии в Картахена-де-Индиас в ноябре 2007 года, предусмотренные Уставом требования (поправка вступает в силу когда две трети государств-членов уведомят правительство-депозитарий об одобрении этой поправки) задерживают ее вступление в силу. По состоянию на 4 июня 2013 года только 48 государств-членов одобрили эту поправку; таким образом, понадобится ее одобрение еще 55 странами для достижения порогового значения 103²⁰⁰. Вместе с тем, Инспектор отмечает, что некоторые документы ЮНВТО уже переведены на китайский язык при поддержке китайского правительства и/или других добровольных взносов.

171. Секретариат выдвинул проблему одобрения поправок на первый план. Из десяти поправок к Уставу и Финансовым правилам, принятых до настоящего времени Генеральной ассамблей с 1975 года, только одна поправка, касающаяся включения арабского языка в число официальных языков Организации, вступила в силу по происшествии двадцати девяти лет²⁰¹. Генеральная ассамблея приняла к сведению записку Генерального секретаря по этому вопросу, призвала государства-члены одобрить все поправки к Уставу и Финансовым правилам и обратилась с просьбой к Генеральному секретарю систематически информировать ее о положении дел с поправками²⁰². **Таким образом, рекомендация 19 была принята, но не выполнена.** Вместе с тем, на национальном уровне, как представляется, отвечающие за туризм органы действительно сталкиваются с трудностями в вопросе мобилизации министерства иностранных дел в этом отношении.

²⁰⁰ A/20/5/ II) f), «Доклад Генерального секретаря, Часть II: Административные и уставные вопросы f) Положение дел с поправками к Уставу и Финансовым правилам» (документ Генеральной ассамблеи ЮНВТО – Двадцатая сессия, 24 – 29 августа 2013 года).

²⁰¹ Там же, пункт 2.

²⁰² A/RES/628(XX), Решение Генеральной ассамблеи ЮНВТО, двадцатая сессия, 24 – 29 августа 2013 года.

**Приложение I: Статус принятия и выполнения рекомендаций, содержащихся в документе
JIU/REP/2009/1**

Первоначальный доклад JIU/REP/2009/1		Настоящий доклад JIU/REP/2014/Х	Принятие		Выполнение	
			Согласно информации ЮНВТО	По оценке ОИГ	Согласно информации ЮНВТО	По оценке ОИГ
Рек. 1	Пункты 21-27	Пункты 28-29	Принята	Не принята	Выполнена	Неприменима
Рек. 2	Пункты 28-32	Пункты 89-98	Принята	Принята	Выполняется	Выполняется
Рек. 3	Пункты 33-40	Пункты 32-33	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 4	Пункты 33-40	Пункты 25-27	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 5	Пункты 41-43	Пункты 20-21	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 6	Пункты 41-43	Пункты 22-24	Принята	Не принята	Выполнена	Неприменима
Рек. 7	Пункты 44-47	Пункты 72-74	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 8	Пункты 48-55	Пункты 54-57	Принята	Не принята	Выполнена	Неприменима
Рек. 9	Пункты 56-58	Пункты 63-64	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 10	Пункты 59-63	Пункты 75-76	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 11	Пункты 64-65	Пункты 65-66	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 12	Пункты 66-67	Пункты 78-81	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 13	Пункты 68-70	Пункты 36-37	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек.14	Пункты 71-82	Пункты 138-140	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 15а	Пункты 71-82	Пункты 134-135	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 15b	Пункты 71-82	Пункты 126-127	Принята	Не принята	Выполнена	Неприменима
Рек. 15с	Пункты 71-82	Пункты 39-41	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 16	Пункты 83-87	Пункты 109-110	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 17	Пункты 91-93	Пункты 124-125	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 18	Пункты 94-96	Пункты 130-131	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 19	Пункты 99-	Пункты 169-171	Принята	Принята	Выполнена	Выполняется
Рек. 20	Пункты 101-	Пункты 165-167	Принята	Принята	Выполняется	Выполнена
Рек. 21	Пункты 104-	Пункты 163-164	Принята	Принята	Выполнена	Выполнена
Рек. 22	Пункты 107-	Пункты 153-154	Принята	Принята	Выполняется	Выполняется
Рек. 23	Пункты 107-	Пункты 146-147	Принята	Не принята	Выполнена	Неприменима
Рек. 24	Пункты 121-	Пункты 99-101	Принята	Принята	Выполняется	Выполнена

Приложение II: Схема организационной структуры ЮНВТО 2014

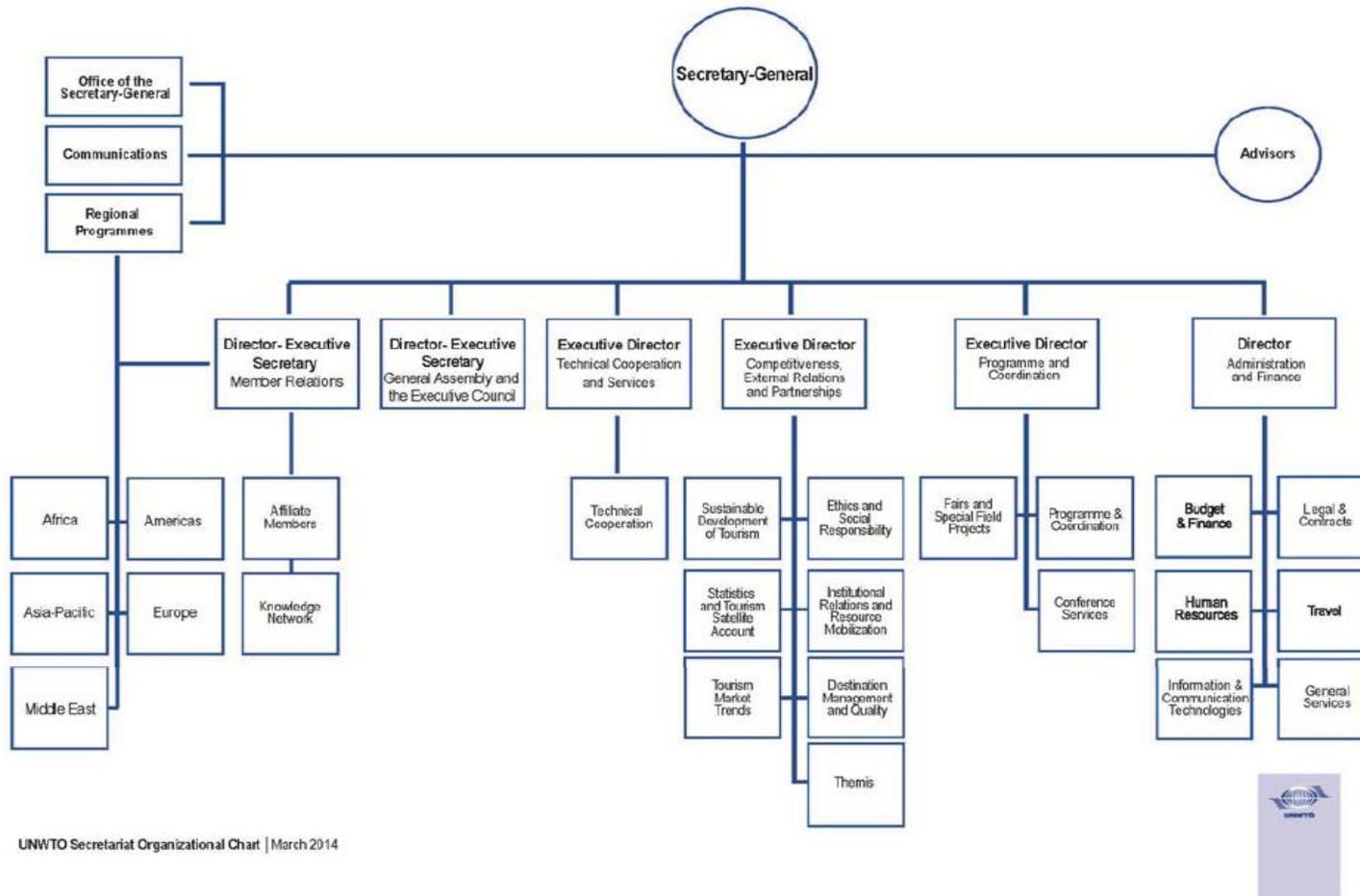


Схема организационной структуры ЮНВТО 2014

