

**ОБЗОР УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В
МЕЖДУНАРОДНОМ СОЮЗЕ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ (МСЭ)**

Подготовили:

*Геннадий Тарасов
Ачамкулангаре Гопинатхан*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2016 год



Организация Объединенных Наций

JIU/REP/2016/1

Оригинал: английский

**ОБЗОР УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В
МЕЖДУНАРОДНОМ СОЮЗЕ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ (МСЭ)**

Подготовили:

*Геннадий Тарасов
Ачамкулангаре Гопинатхан*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2016 год

КРАТКИЙ ОБЗОР

Обзор управления и администрирования в Международном союзе электросвязи (МСЭ) ITU/REP/2016/1

Настоящий обзор управления и администрирования в Международном союзе электросвязи (МСЭ) является частью цикла обзоров организаций-участников, проводимых Объединенной инспекционной группой (ОИГ). Группа провела свой первый обзор управления и администрирования в МСЭ в 2001 году, а в 2009 году она, по просьбе Полномочной конференции, оценила эффективность регионального присутствия МСЭ.

В настоящем докладе приведены 12 официальных рекомендаций инспекторов, из которых одна рекомендация адресована Государствам-Членам через Полномочную конференцию и Совет, а остальные 11 адресованы Генеральному секретарю. В центре внимания рекомендаций – предложения по улучшению деятельности в области управления. В дополнение к официальным рекомендациям приведены неофициальные, содержащие дополнительные предложения по усилению системы управления и соответствующих практик МСЭ.

Основные заключения и выводы

МСЭ – это относительно компактное учреждение, расположенное в штаб-квартире, с ограниченным региональным присутствием. Среди его основных обязанностей – осуществление на глобальной основе координации совместного использования радиочастотного спектра, содействие международному сотрудничеству при распределении орбитальных позиций для спутников, совершенствование инфраструктуры электросвязи в развивающихся странах и внедрение всемирных стандартов, которые обеспечивают взаимодействие систем связи. МСЭ ведет свою деятельность в быстро изменяющихся условиях, сталкиваясь по некоторым направлениям своей основной деятельности с конкуренцией, особенно в частном секторе. Таким образом, МСЭ крайне необходимо гарантировать себе соответствующее место в стремительно развивающемся мире информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).

Данный обзор обращает внимание на сложность структуры и руководства Союза, а также его системы управления. Основную работу МСЭ выполняют три Сектора, управление каждым из которых осуществляет Бюро, возглавляемое избираемым должностным лицом, в то время как Генеральный секретариат, под руководством Генерального секретаря, осуществляет общее управление и предоставляет поддержку. Такая структура может нести в себе вызовы и риски в отношении обеспечения согласованности, подотчетности и отчетности, эффективной общеорганизационной координации, дублирования и частичного наложения функций в области управления и администрирования и т. д.

В сфере управления, кроме Генерального секретариата, некоторые функции управленческой и административной поддержки выполняют все три Бюро. Инспекторы рекомендуют провести глубокий анализ эффективности и действенности функций управления и услуг административной поддержки всех структурных компонентов Союза с учетом особенностей и потребностей каждого Сектора до разработки бюджета МСЭ на двухгодичный период 2018-2019 годов (**рекомендация 2**); они настоятельно призывают руководство МСЭ доработать стратегию координации и сотрудничества в соответствии с требованием Государств-Членов,

содержащимся в Резолюции 191 (Пусан, 2014 г.) **(рекомендация 3)**. По мнению инспекторов, МСЭ было бы полезно пересмотреть структуру комитетов по управлению в целях обеспечения взаимодействия и взаимодополняемости **(рекомендация 1)**, объединить основные элементы обеспечения подотчетности в отдельную систему обеспечения подотчетности, а также продолжить разработку политики управления общеорганизационными рисками **(рекомендации 4 и 6)**.

В последние годы финансовое положение МСЭ находится в центре внимания, особенно в свете требований по финансированию медицинского страхования после выхода в отставку и проекта реставрации его штаб-квартиры. Учитывая особенности модели финансирования МСЭ, инспекторы просят Генерального секретаря выработать комплексный план по повышению стабильности и прогнозируемости финансовой базы МСЭ, который бы предусматривал одновременное внедрение предложений по увеличению доходов и предложений по экономии средств **(рекомендация 5)**.

Пять рекомендаций направлены на работу в области людских ресурсов. Целью **рекомендаций 9 и 10** является консолидация регуляторной базы осуществления процессов в области людских ресурсов и разработка комплексной политики привлечения внештатного персонала. Улучшить географическую и гендерную представленность в категории специалистов и выше можно путем разработки планов действий с указанием конкретных целевых показателей, ориентировочных временных рамок и мер контроля, а также предусмотрев в них предоставление Совету отчетности на регулярной основе **(рекомендации 7 и 8)**.

В целях обеспечения дальнейшего развития информационных технологий и повышения уровня управления информацией в рамках МСЭ **в рекомендации 11** содержится призыв к обновлению стратегии в области информационных технологий и управления информацией с тем, чтобы объединить все аспекты управления информацией и знаниями (управление документацией, управление данными, управление знаниями и управление ИКТ) на общей основе.

Исходя из результатов проведенных бесед и ответов, полученных в ходе опросов Государств – Членов МСЭ и других заинтересованных сторон, **рекомендация 12** направлена на обеспечение отображения значения регионального присутствия для реализации концепции единого МСЭ в Стратегическом плане Союза с последующим надлежащим отображением такого значения в оперативных планах каждого Сектора.

Инспекторы отмечают, что для успешного выполнения рекомендаций, приведенных в докладе, необходима непрерывная демонстрация непоколебимой решимости со стороны руководящих органов и исполнительного руководства всех структурных компонентов Союза, а также его персонала.

Рекомендации

Рекомендация 1

Генеральному секретарю следует пересмотреть структуру комитетов по управлению в целях обеспечения взаимодействия и взаимодополняемости, а также во избежание дублирования их мандатов, в частности путем обновления существующих или разрабатывания новых кругов ведения по необходимости.

Рекомендация 2

Генеральному секретарю следует тщательно проанализировать, насколько функции управления и услуги административной поддержки во всех структурных компонентах Союза эффективны и действенны, с учетом

особенностей и потребностей каждого Сектора, а также проинформировать Совет о результатах такого анализа и предоставить ему предложения в контексте разработки бюджета МСЭ на двухгодичный период 2018-2019 годов.

Рекомендация 3

Генеральному секретарю следует доработать и направить на утверждение Совету в ходе его сессии в 2017 году стратегию координации деятельности и сотрудничества в сферах, представляющих взаимный интерес для Генерального секретариата и трех Секторов, в соответствии с предусмотренными Резолюцией 191 (Пусан, 2014 г.) требованиями Государств-Членов, а также ежегодно представлять Совету отчет о ходе внедрения такой стратегии.

Рекомендация 4

Генеральному секретарю следует продолжить разработку и объединение основных элементов обеспечения подотчетности в рамках отдельной системы обеспечения подотчетности, направить ее на утверждение Совету в ходе его сессии в 2017 году, а также ежегодно представлять отчет о ходе внедрения такой системы.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю следует разработать комплексный план по повышению уровня стабильности и предсказуемости финансовой базы Союза, объединив в нем меры, направленные на увеличение доходов, и предложения по экономии средств, а также направить такой план на утверждение Совету в ходе его сессии в 2017 году.

Рекомендация 6

Генеральному секретарю следует доработать, направить на утверждение Совету в ходе его сессии в 2017 году и впоследствии регулярно обновлять политику управления рисками, которая бы охватывала все элементы согласованной и комплексной системы управления корпоративными рисками, а также ежегодно представлять Совету отчет о ходе внедрения такой политики.

Рекомендация 7

Генеральному секретарю следует разработать и направить на утверждение Совета в ходе его сессии в 2017 году план действий с указанием конкретных целевых показателей, ориентировочных временных рамок и мер контроля, направленный на повышение уровня географического представительства среди сотрудников категории специалистов и выше во всех структурных компонентах Союза, а также ежегодно представлять Совету отчет о ходе внедрения такого плана.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю следует направить на утверждение Совета в ходе его сессии в 2017 году план действий в поддержку политики равноправия полов и учета гендерных вопросов с указанием конкретных целевых показателей, ориентировочных временных рамок и мер контроля, направленный на улучшение гендерного баланса, особенно среди высшего руководства, во всех структурных компонентах Союза, а также ежегодно представлять Совету отчет о ходе внедрения такого плана.

Рекомендация 9

Генеральному секретарю следует разработать и направить на утверждение Совета в ходе его сессии в 2017 году комплексную политику задействования внештатных сотрудников и ежегодно представлять Совету консолидированный и аналитический отчет о ходе внедрения такой политики во всех структурных компонентах Союза.

Рекомендация 10

Генеральному секретарю следует обеспечить включение связанных с людскими ресурсами процессов, таких как набор, назначение и повышение в должности персонала, в предусмотренные нормативно-правовой базой официальные процедуры, а также объединение информации о таких процессах в комплексное руководство по людским ресурсам до конца 2017 года.

Рекомендация 11

Генеральному секретарю следует направить на утверждение Совету в ходе его сессии в 2017 году обновленную версию стратегии в области информационных технологий и управления информацией, которая бы охватывала все сферы управления информацией, а также ежегодно представлять Совету отчет о ходе внедрения такой стратегии.

Рекомендация 12

Полномочной конференции 2018 года необходимо обеспечить отображение значения регионального присутствия для реализации концепции единого МСЭ в Стратегическом плане Союза, при этом Совету необходимо принять меры, чтобы такое значение было надлежащим образом последовательно отображено в оперативных планах каждого Сектора".

СОДЕРЖАНИЕ

		<i>Страница</i>
	СОКРАЩЕНИЯ	viii
<i>Глава</i>		<i>Пункты</i>
	I. ВВЕДЕНИЕ	1-14 1
	А. Задачи, сфера охвата и методология.....	2-7 1
	В. Базовая информация.....	8-14 3
	II. СТРУКТУРА И РУКОВОДСТВО	15-30 5
	III. УПРАВЛЕНИЕ	31-69 11
	А. Исполнительное управление.....	31-47 11
	В. Общее управление и администрирование.....	48-69 16
	IV. ФИНАНСОВАЯ СТРУКТУРА	70-101 24
	А. Финансовые ресурсы.....	70-73 24
	В. Модель финансирования.....	74-86 25
	С. Финансовое управление.....	87-89 30
	D. Другие финансовые вопросы.....	90-101 32
	V. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ	102-117 36
	А. Стратегическое планирование.....	102-112 36
	В. Управление рисками.....	113-117 39
	VI. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ	118-162 41
	А. Кадровые ресурсы.....	121-136 42
	В. Другие вопросы управления людскими ресурсами....	137-162 47
	VII. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИЕЙ	163-172 56
	VIII. НАДЗОР	173-191 59
	IX. РЕГИОНАЛЬНОЕ ПРИСУТСТВИЕ	192-198 65
ПРИЛОЖЕНИЯ		
	I. Структура Союза и руководство его деятельностью.....	70
	II. Ориентировочные данные по основным конференциям и собраниям МСЭ.....	71
	III. Организационная структура МСЭ.....	73
	IV. Финансовая информация.....	74
	V. Основные элементы стратегического планирования в МСЭ (2012-2015 гг. и 2016-2019 гг.).....	76
	VI. Данные по людским ресурсам.....	78
	VII. Онлайн-опросы, проводимые ОИГ.....	81
	VIII. Обзор мер, которые должны быть приняты участствующими организациями по рекомендациям Объединенной инспекционной группы.....	84

СОКРАЩЕНИЯ

БР	Бюро радиосвязи
БРЭ	Бюро развития электросвязи
БСЭ	Бюро стандартизации электросвязи
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
КИКТ	Комитет по информационно-коммуникационным технологиям
КССР	Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций
МСКГ	Межсекторальная группа по вопросам, представляющим взаимный интерес
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
МСЭ-D	Сектор развития электросвязи
МСЭ-R	Сектор радиосвязи
МСЭ-T	Сектор стандартизации электросвязи
РГС СП-ФП	Рабочая группа Совета по разработке проекта Стратегического плана и проекта Финансового плана
РГС-ФЛР	Рабочая группа Совета по финансовым и людским ресурсам
ERP	Планирование ресурсов предприятия
FRMD	Департамент управления финансовыми ресурсами
HRMD	Департамент управления людскими ресурсами
IAU	Подразделение внутреннего аудита
IMAC	Независимый консультативный комитет по управлению
ISC-TF	Межсекторальная целевая координационная группа
MCG	Руководящая координационная группа

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В соответствие со своей программой работы на 2015 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела обзор управления и администрирования в Международном союзе электросвязи (МСЭ), в рамках цикла схожих обзоров учреждений системы Организации Объединенных Наций, включенных в пересмотренную стратегическую структуру на 2010-2019 годы.¹ Ранее ОИГ проводила обзор МСЭ дважды: в 2001 году она выработала 16 рекомендаций, направленных на улучшение практик управления и администрирования для содействия запущенному в то время процессу реформ,² а в 2009 году, в соответствии с решением Полномочной конференции (Резолюция 25, пересм. Анталия, 2006 г.), ОИГ провела оценку эффективности регионального присутствия МСЭ, по результатам которой было выработано 19 рекомендаций.³ Настоящий доклад представляет собой полномасштабный обзор управления и администрирования со ссылками на рекомендации, приведенные в предыдущих докладах ОИГ, и меры, принятые в целях обеспечения улучшений, где это было необходимо; при этом в обзоре указаны улучшения по некоторым направлениям, а также обращено внимание на сферы, которые все еще требуют улучшения, или на возникшие новые проблемы.

A. Задачи, сфера охвата и методология

2. Основная задача настоящего доклада – предоставить независимый обзор нормативно-правовой базы и соответствующей практики в отношении управления и администрирования в МСЭ. Он направлен на поиск возможностей для обеспечения дальнейших улучшений в таких сферах, как организационная структура и руководство, исполнительное управление и администрирование, стратегическое планирование, финансовое управление, управление людскими ресурсами, управление информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ) и механизмы надзора.

3. Настоящий обзор является своевременным и актуальным, так как в январе 2015 года во главе МСЭ встала новая команда исполнительного руководства, выразившая заинтересованность в проведении такой независимой оценки. Он не охватывает основные направления работы, проводимой МСЭ или различными его структурными компонентами. Сложность структуры Союза и его системы управления нередко создавала трудности на пути проведения общеорганизационных оценок.

4. Инспекторы применяли различные методы оценки, чтобы рассмотреть полученную информацию под разными углами и выработать хорошо обоснованные заключения и рекомендации. В докладе анализируются информация и данные, полученные по состоянию на декабрь 2015 года; кроме того, были учтены соответствующие комментарии и дополнительная информация, полученные от руководства МСЭ при доработке доклада.

5. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими указаниями ОИГ, а также его внутренними рабочими процедурами, подготовка данного доклада включала следующее:

- аналитический обзор и глубокий анализ парламентской документации МСЭ, а также внутренней документации, изданной Генеральным секретариатом и Бюро

¹ А/66/34, Приложение 1.

² IJU/REP/2001/3: Обзор управления и руководства в Международном союзе электросвязи.

³ IJU/REP/2009/3: Эффективность регионального присутствия Международного союза электросвязи.

(например, служебные приказы, внутренние меморандумы, протоколы и краткие отчеты различных комитетов и т. д.);

- беседы с пятью избираемыми должностными лицами организации: Генеральным секретарем, заместителем Генерального секретаря и Директорами Бюро радиосвязи, Бюро стандартизации электросвязи и Бюро развития электросвязи;

- беседы с уполномоченными выполнять функции общеорганизационного управления должностными лицами, руководителями основных и технических подразделений Генерального секретариата и Бюро, а также шестью региональными директорами. Полученные от них данные дополнили информацию, собранную путем заполнения общеорганизационной анкеты ОИГ со стороны Генерального секретариата;

- получение информации о том, что думают Государства-Члены, осуществлялось путем проведения серии бесед с членами Совета и наблюдателями, а также двух отдельных онлайн-опросов, целевой аудиторией которых были Государства – Члены Совета МСЭ и, как следствие, все Государств – Члены Союза;

- получение данные от членов, не являющихся Государствами-Членами, осуществлялось путем проведения бесед с представителями нескольких организаций Членов Сектора, а также опроса, целевой аудиторией которого были все Члены Сектора, Ассоциативные члены и Академические организации;

- беседы с представителями трех региональных организаций электросвязи, посетивших сессию Совета в 2015 году, в частности Азиатско-Тихоокеанского сообщества электросвязи, Регионального содружества в области связи и Африканского союза электросвязи;

- встречи с представителями Независимого консультативного комитета по управлению (ИМАС) и видеоконференция с внешним аудитором (Corte dei Conti, Италия);

- беседы с представителями персонала в дополнение к ответам, полученным в рамках проведенного ОИГ онлайн-опроса персонала, участие в котором приняло значительное количество сотрудников (63.3 процента, Приложение VII).

6. В докладе содержатся 12 рекомендаций: одна адресована Полномочной конференции и Совету, а 11 – Генеральному секретарю. Чтобы облегчить работу с докладом, выполнение содержащихся в нем рекомендаций и мониторинг такого выполнения, в Приложении VIII приведена таблица, в которой указывается, требуется ли для представленных рекомендаций решение законодательного или руководящего органа организации или же деятельность по ним может определяться Генеральным секретарем. В дополнение к официальным рекомендациям приведены неофициальные, содержащие дополнительные предложения по усилению системы управления и соответствующих практик МСЭ, а также ссылки на стандарты и надлежащие практики, применяемые в рамках системы Организации Объединенных Наций.

7. В соответствии со Статьей 11.2 Статута ОИГ настоящий доклад был доработан по результатам консультаций между инспекторами, целью которых было сверить содержащиеся в нем выводы и рекомендации с общим здравым смыслом представителей Союза. Инспекторы хотели бы выразить признательность всем, кто помогал им в подготовке настоящего доклада, особенно тем, кто участвовал в проведении опросов и с готовностью делился своими знаниями и опытом. В ходе проведения обзора руководство МСЭ продемонстрировало заслуживающее похвалы сотрудничество.

В. Базовая информация

8. МСЭ – это старейшая межправительственная организация (отметившая 150-летие в 2015 г.). Ее история начинается в 1865 году, когда в соответствии с Международной телеграфной конвенцией был создан Международный телеграфный союз с мандатом на надзор за национальными сетями телеграфной связи в ряде стран и обеспечение их функционального взаимодействия.⁴ Организация не отставала от темпов технического прогресса в последующие годы и накапливала специальные знания для разработки международных стандартов для телефонии и радиосвязи. В 1932 году Международная телеграфная конвенция была объединена с Международной радиотелеграфной конвенцией (1906 г.), в результате чего появилась Международная конвенция электросвязи. Учитывая расширившийся круг ее обязанностей, организация была переименована в Международный союз электросвязи (1934 г.). В ее структуру вошли существовавшие до этого независимые комитеты, такие как Международный консультативный комитет по телеграфии, Международный консультативный комитет по радио и Международный консультативный комитет по международной телефонной связи, считающиеся предшественниками Сектора стандартизации электросвязи (МСЭ-T) и Сектора радиосвязи (МСЭ-R).

9. Последовавшие за этим рост числа членов МСЭ и расширение сферы его деятельности, обусловленное развитием технологий, стали одним из ключевых движущих сил структурных реформ внутри Союза. В 1992 году были приняты два правовых документа с четко определенным порядком их приоритетности: Устав и Конвенция (далее именуемые "основополагающими документами").⁵ Оба этих документа действуют с 1994 года. Сборник основных текстов документов также включает в себя Общий регламент конференций, ассамблей и собраний Союза, а также резолюции, решения и рекомендации, принятые Полномочной конференцией. Наряду с Уставом и Конвенцией, двумя другими документами Союза уровня договоров являются Административные регламенты (Регламент международной электросвязи и Регламент радиосвязи).

10. В преамбуле Устава содержится описание мандата Союза: "содействие с целью обеспечения мирных связей, международного сотрудничества и социально-экономического развития народов с помощью эффективных услуг электросвязи".⁶ В анкете ОИГ руководство МСЭ указало, что организация является "межправительственным органом, отвечающим за координацию на глобальной основе совместного использования радиочастотного спектра, содействие международному сотрудничеству при распределении орбитальных позиций для спутников, совершенствование инфраструктуры электросвязи в развивающихся странах и создание всемирных стандартов, которые обеспечивают беспрепятственное взаимодействие широкого диапазона систем связи. Будь то сети широкополосной связи, новейшие беспроводные технологии, аэронавигация, морская навигация, радиоастрономия, океанографические и спутниковые наблюдения, конвергированные сети фиксированной и подвижной телефонной связи, интернет или технологии вещания, МСЭ привержен идее соединить мир посредством технологий связи".

11. В МСЭ насчитывается 193 Государства-Члена. С момента своего основания Союз служил платформой, позволяющей правительствам, регуляторным органам,

⁴ International Telegraph Convention, 1865, consolidated Treaty Series edited and annotated by Clive Parry LDD, vol. 130.

⁵ Устав Международного союза электросвязи (далее именуемый "Устав") и Конвенция Международного союза электросвязи (далее именуемая "Конвенция").

⁶ Подробное описание целей Союза представлено в Статье 1 Устава.

отраслям, академическим организациям и гражданскому обществу сотрудничать и взаимодействовать в области ИКТ, а также координировать деятельность сетей электросвязи и предоставление соответствующих услуг на общемировом уровне. В категорию Государств-Членов или Ассоциированных членов входят более 700 субъектов частного сектора, а в категорию Академических организаций – около ста субъектов. Ряд Членов Секторов МСЭ представляют наиболее выдающиеся компании, работающие в области технологий электросвязи по всему миру.

12. МСЭ – это относительно компактная организация, расположенная в штаб-квартире, со штатом менее 800 человек и ограниченным региональным присутствием. В 1947 году она стала специализированным учреждением Организации Объединенных Наций.⁷

13. МСЭ ведет свою деятельность в быстро изменяющейся среде ИКТ, сталкиваясь по некоторым направлениям своей основной деятельности с жесткой конкуренцией со стороны ряда других организаций, особенно в частном секторе. Таким образом, МСЭ крайне необходимо гарантировать себе место в мире ИКТ, адаптировавшись к стремительно эволюционирующим внешним факторам.

14. Согласно заявлению Генерального секретаря МСЭ, на Полномочной конференции 2014 года была выработана совместная концепция, которую Государства – Члены МСЭ обязались воплотить к 2020 году в сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами для обеспечения того, чтобы ИКТ способствовали росту и развитию и ускоряли рост и развитие в интересах каждого человека на планете.⁸ Один из основных вызовов, стоящих перед организацией – это устранение так называемого "цифрового разрыва": на фоне стремительного развития технологий в течение последних десятилетий наблюдается расширение разрыва между теми, у кого есть доступ к новейшим ИКТ, и теми, кто имеет ограниченный доступ к ним или же совсем не имеет такого доступа. ИКТ уже давно признаны в качестве межотраслевых факторов, способствующих преодолению цифрового разрыва и реализации трех основных компонентов устойчивого развития: экономического роста, экологической устойчивости и социального развития. В этом контексте Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, принятой Генеральной Ассамблеей, признается значимость информационно-коммуникационных технологий,⁹ а в итоговом документе прошедшего в декабре 2015 года совещания высокого уровня Генеральной Ассамблеи относительно общего обзора хода осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества упоминается роль МСЭ.¹⁰ В настоящем обзоре Государства-Члены и члены других категорий дали, в целом, положительную оценку деятельности МСЭ, определив ее как соответствующую их ожиданиям.

⁷ Соглашение между Организацией Объединенных Наций и Международным союзом электросвязи, 1947 г.

⁸ Как указано в вводной части сборника основных текстов (издание 2015 г.)

⁹ См. Резолюцию 70/1 Генеральной Ассамблеи, цель 9, пункт с).

¹⁰ См. Резолюцию 70/125 Генеральной Ассамблеи.

II. СТРУКТУРА И РУКОВОДСТВО

15. 1 992 основополагающих документа определяют существующую структуру Союза, в которую входят: а) Полномочная конференция; б) Совет, действующий от имени Полномочной конференции в пределах прав, предоставленных ему последней; в) всемирные конференции по международной электросвязи; д) Сектор радиосвязи (МСЭ-R), включая всемирные и региональные конференции радиосвязи, ассамблеи радиосвязи и Радиорегламентарный комитет; е) Сектор стандартизации электросвязи (МСЭ-T), включая всемирные ассамблеи по стандартизации электросвязи; ф) Сектор развития электросвязи (МСЭ-D), включая всемирные и региональные конференции по развитию электросвязи; и г) Генеральный секретариат.¹¹ Три Бюро (Бюро радиосвязи (БР), Бюро стандартизации электросвязи (БСЭ) и Бюро развития электросвязи (БРЭ)) служат в качестве Секретариата для каждого соответствующего Сектора. Каждое Бюро возглавляет Директор, избираемый на Полномочной конференции.¹²

16. Полномочная конференция – это высший законодательный орган Союза. В нее входят 193 Государства-Члена, и она созывается раз в четыре года. Полномочная конференция, как директивный орган, принимает, среди прочего, стратегический и финансовый планы, рассматривает и утверждает счета, избирает 48 Государств-Членов для работы в Совете, а также 5 избираемых должностных лиц и 12 членов Радиорегламентарного комитета.

17. Совет собирается ежегодно, а между сессиями Полномочной конференции выполняет функции руководящего органа Союза. Он осуществляет надзор за управлением МСЭ, в частности в том, что касается управления людскими и финансовыми ресурсами, принимает решения по основным организационным изменениям в Генеральном секретариате и Бюро, а также осуществляет финансовый контроль за деятельностью Генерального секретариата и Секторов. В рамках проводимых сессий Совет учреждает Постоянный комитет по администрированию и управлению, занимающийся административными вопросами и вопросами управления. В настоящее время поддержку деятельности Совета оказывают семь рабочих групп/комитетов Совета.¹³

18. Роль руководящих органов Секторов выполняют всемирные конференции/ассамблеи, обеспечивающие руководство их основной деятельностью. В ходе региональных конференций рассматриваются вопросы регионального характера. Консультативные группы состоят из Государств-Членов; Члены Секторов пересматривают стратегии, приоритеты, программы и деятельность каждого Сектора, осуществляют надзор за финансовой деятельностью и рассматривают оперативные планы, подготавливаемые Бюро. Исследовательские комиссии и рабочие группы, состоящие из экспертов, представляющих национальные администрации и отрасли со

¹¹ Статья 7 Устава: Структура Союза.

¹² Структура и руководство Союза изображены в Приложении I.

¹³ По состоянию на 2015 год: Рабочая группа Совета по вариантам помещений штаб-квартиры Союза в долгосрочной перспективе; Рабочая группа Совета по использованию шести официальных языков Союза; Рабочая группа Совета по вопросам международной государственной политики, касающимся интернета; Рабочая группа Совета по защите ребенка в онлайн-среде; Рабочая группа Совета по Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества: выполнение решений; Рабочая группа Совета по финансовым и людским ресурсам; а также Комитет по подготовке к празднованию 150-й годовщины МСЭ.

всего мира, проводят техническую работу, находящуюся в компетенции каждого Сектора.

19. Генеральный Секретарь, содействие которому оказывает Генеральный секретариат, уполномочен выполнять ряд функций, в том числе, среди прочего, а) отвечать за общее управление ресурсами Союза; б) координировать деятельность Генерального Секретариата и Секторов; в) координировать выполнение стратегического плана, принятого Полномочной конференцией; г) назначать персонал и осуществлять контроль за его деятельностью; а также е) выделять средства из бюджета. Отмечается, что выполнение многих из этих функций осуществляется по согласованию с Координационным комитетом, в состав которого входит пять избираемых должностных лиц.¹⁴

20. Структура руководящих органов МСЭ и связанных с ними подразделений по управлению говорит о наличии сложной архитектуры руководства, которой нет равных по размеру и ресурсам в системе Организации Объединенных Наций. Эта структура предполагает "федеральную", а не "унитарную", модель, которую обычно можно встретить в остальных учреждениях системы Организации Объединенных Наций. Такая модель может нести в себе присущие ей риски, включая, среди прочего, недостаточную согласованность между правовыми положениями и мандатами различных структурных компонентов, отсутствие четкости при обеспечении подотчетности и отчетности, трудности при реализации эффективной общеорганизационной координации на практике, возможное дублирование и частичное наложение функций и т. д.

21. В своем докладе за 2001 год ОИГ привела несколько рекомендаций, направленных на изменение структуры Союза в сторону унитарной модели. Однако они так и не были выполнены в силу комплекса исторических причин, политических факторов и практических трудностей. В ходе подготовки данного доклада была собрана информация с противоположными мнениями относительно актуальности и эффективности существующей структуры МСЭ. Некоторые делегаты неофициально указали на случаи дублирования функций и лазейки в функционировании Союза и его структурных компонентов. Однако, исходя из бесед с представителями Государств-Членов, равно как и результатов самых разных опросов, адресованных основным заинтересованным сторонам, кажется, что в настоящее время среди членов наблюдается лишь незначительная склонность к тому, чтобы приступить к пересмотру структуры и руководства Союза, который бы предусматривал серьезное изменение основных правовых документов. Осознавая это, инспекторы сосредоточились на направленных на улучшение практических мерах в области управления и администрирования, совместимых с существующей правовой базой МСЭ.

Основополагающие правовые документы

22. В течение многих лет в МСЭ господствовала институциональная практика регулярного изменения правовой базы. Когда при осуществлении своей деятельности Союз руководствовался исключительно Международной конвенцией электросвязи, последнюю то аннулировали, то вновь утверждали с целью внесения изменений, предложенных Государствами-Членами. Введение двух правовых документов в 1992 году, Устава и Конвенции, стало попыткой оптимизировать этот обременительный процесс внесения изменений. Ожидаемые результаты, как кажется, так никогда и не были достигнуты, поскольку в тексты обоих документов было внесено множество поправок (274 в Устав и 450 в Конвенцию), что привело к необходимости в проведении

¹⁴ См. Статью 5 Конвенции: Генеральный секретариат.

Государствами-Членами значительной законодательной работы с целью утвердить и ратифицировать вышеуказанные поправки.

23. В соответствии со специфической практикой, применяемой в МСЭ, поправки вступают в силу в дату, установленную Полномочной конференцией, для Государств-Членов, которые депонировали свои акты о ратификации (принятии или утверждении этих документов или о присоединении к ним).¹⁵ Таким образом, существуют формально отличающиеся версии основополагающих документов, применяемых на уровне Государств-Членов. Действующая в настоящее время практика, когда в отношении всех членов применяется последняя версия текстов этих документов, позволяет МСЭ продолжать свое существование (инспекторы проинформировали только об одном случае отказа Государства-Члена признавать применимость нератифицированного им положения). В то же время такая "правовая полифония" может подвергнуть организацию значительным рискам с точки зрения несогласованности действий. Следует отметить, что участники Полномочных конференций 2010 и 2014 годов воздержались от внесения поправок в Устав и Конвенцию, изменив правовую базу вместо этого путем принятия резолюций и решений. Очевидно, такая практика носит характер больше временного, нежели долгосрочного системного решения. **Инспекторы призывают принять дальнейшие меры для обеспечения равных условий применения основополагающих документов в отношении всех членов.**

Согласованность и координация

24. При существующей структуре Союза координация действий между его компонентами является одним из ключевых факторов обеспечения эффективности и действенности. Несмотря на описанную выше сложность архитектуры, большинство Государств-Членов, участвуя в беседах и опросах, выразили мнение, что мандаты и обязанности четко разграничены между различными органами во избежание дублирования и частичного наложения функций. Так сложилось исторически, что у каждого Сектора есть свои собственные конкретные технические сферы деятельности. Однако все усложняющаяся среда ИКТ и взаимосвязь касающихся ИКТ вопросов сегодня заставляют действовать сообща (концепция единого МСЭ) для выполнения согласованных задач и достижения согласованных целей, а также получения оптимальных результатов. Связь ИКТ с более чем одним Сектором становится все очевидней. В основополагающих документах содержатся четко сформулированные положения, подчеркивающие необходимость тесной координации действий всех трех Секторов, и такая необходимость систематически отображалась в последующих резолюциях руководящих органов МСЭ.¹⁶ **Инспекторы отмечают, что координация играет решающую роль для Союза. Она требует постоянного расширения и мониторинга со стороны Государств-Членов, а также надежного механизма реализации и контроля за ней.**

25. Новый элемент был введен в 2015 году, когда появилась Межсекторальная группа по вопросам, представляющим взаимный интерес (МСКГ), учрежденная совместно с консультативными группами Секторов в качестве координационного органа, в частности для "определения механизмов, необходимых для укрепления сотрудничества и совместной деятельности ... в сферах, представляющих взаимный

¹⁵ См. Статью 55 Устава: положения по внесению поправок в настоящий Устав.

¹⁶ Статья 12 и Статья 17 Устава. Резолюция 191 (Пусан, 2014 г.): стратегия координации усилий трех Секторов Союза; Резолюция 25 (Пересм. Пусан, 2014 г.): укрепление регионального присутствия; Резолюция 57 (Пересм. Дубай, 2012 г.) Всемирной ассамблеи по стандартизации электросвязи и т. д.

интерес".¹⁷ Тем не менее МСКГ все еще пребывает на начальной стадии, и до сегодняшнего дня ее деятельность принесла лишь ограниченные результаты, такие как назначение представителей и составление проекта ориентировочного списка вопросов, подлежащих обсуждению. Инспекторы надеются, что данный орган внесет более значительный и конкретный вклад, а также возьмет на себя выполнение одной из основных ролей в области координации.

Конференции и собрания

26. Структура Союза в комплексе с узкоспециализированным характером его мандата приводят к проведению большого количества официальных собраний (см. Приложение II), что требует значительных ресурсов. В Таблице 1 приведены некоторые ориентировочные данные касательно поддержки, необходимой для проведения основных конференций и ассамблей. Такое положение вещей создает трудности не только с точки зрения координации, определения приоритетов и подготовки к собраниям, но и с точки зрения финансовых последствий для МСЭ.

Таблица 1: основные конференции МСЭ и признаки, указывающие на необходимость оказания поддержки

	Длительность собраний (дней)	Документы	Страницы	Услуги перевода
Полномочная конференция (2014 г.)	15	408	6 306	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
Всемирная конференция радиосвязи (2012 г.)	20	1 615	9 604	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
Ассамблея радиосвязи (2012 г.)	5	209	1 042	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
Радиорегламентарный комитет (2014 г.)	15	90	3 365	Арабский, китайский, английский, французский, русский

¹⁷ См. Документ TDAG15-20/30: предварительный круг ведения МСКГ.

				и испанский
Всемирная ассамблея по стандартизации электросвязи (2012 г.)	8	400	5 377	Арабский, китайский, английский , французски й, русский и испанский
Всемирная конференция по развитию электросвязи (2014 г.)	10	802	4 860	Арабский, китайский, английский , французски й, русский и испанский

Источник: подготовлено на основе информации, предоставленной Генеральным секретариатом.

27. Решения, принимаемые Государствами-Членами в отношении проведения собраний различных руководящих и вспомогательных органов, а также необходимая для этого документация, имеют очевидные последствия с точки зрения ресурсов, поэтому такие последствия необходимо подвергать тщательной оценке, а соответствующую информацию – представлять заинтересованным сторонам. Генеральному секретариату и Бюро следует провести общий расчет затрат на организацию конференций и других мероприятий, например затрат на услуги по проведению конференций, выделенных кадровых ресурсов и затрат на проезд и обеспечение безопасности, которые непременно будут значительными (например, затраты на одну страницу официального документа оцениваются Генеральным секретариатом в среднем в приблизительно 1 000 швейцарских франков, учитывая затраты на редактирование, набор, перевод, печатание и т. д.). В данном исследовании также следует по мере возможности учесть непрямые затраты, такие как затраты на проведение исследовательской работы, разработку, материально-техническое обеспечение и т. д.¹⁸ В некоторые секторальные оперативные планы уже включены соответствующие количественные данные, на основе которых можно разработать более детальный документ, позволяющий Государствам-Членам получить четкое виденье того, какие ресурсы задействованы.

28. Инспекторы предлагают различным руководящим органам Союза инициировать проведение тщательных обзора и оценки количества и продолжительности мероприятий МСЭ, их процедур и документации с целью определить сферы, которые можно оптимизировать, а также выработать рекомендации для внедрения эффективных с экономической точки зрения мер, которые могут привести к значительной потенциальной экономии.

Процедуры деятельности вспомогательных органов

29. Продолжающееся обсуждение Государствами-Членами правил в отношении функций председателя и заместителя председателя руководящих и вспомогательных

¹⁸ Пример может служить отчет внешнего аудитора Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) относительно руководства деятельностью организации, а также зависящих от нее фондов, программ и других субъектов. См. документы 197/EX/28 и 197 EX/28.INF Rev.

органов (рабочих групп Совета, консультативных групп Сектора, исследовательских комиссий и рабочих групп) направлено на уточнение соответствующих аспектов, таких как критерии отбора должностных лиц комитетов, сроки их пребывания в должности, а также географическое и гендерное разнообразие.¹⁹ Многие делегаты подчеркнули необходимость обновления правил и регламента, а также внедрения системы регулярной ротации председательствования и "позиций комитетов" в межправительственных и экспертных органах. Респонденты отметили, среди прочего, что рискам, свойственным таким функциям, подвергаются одни и те же лица на протяжении длительного периода времени. Также была отмечена необходимость предоставить равные возможности представителям разных географических регионов. Инспекторы приветствуют первоначальные меры, предпринятые в рамках Решения 584 (2015 г.) Совета с целью урегулировать данную ситуацию, и принимают к сведению задачи, поставленные в этом направлении перед Рабочей группой Совета по финансовым и людским ресурсам (РГС-ФЛР). В то же время они считают, что предоставление исключения действующим должностным лицам может привести к тому, что значительные изменения будут отложены.

30. На протяжении всей истории МСЭ его развитие шло в ногу с технологическим прогрессом, что оказывало воздействие на оперативные потребности Союза. Его существующая структура установилась почти 25 лет назад. С тех пор мир ИКТ очень сильно вырос как количественно, так и качественно. Инспекторы призывают Государства-Члены признать, что оценка того, является ли существующее устройство Союза оптимальным, важна для успешного выполнения их мандатов в долгосрочной перспективе как с точки зрения обеспечения целостности, так и с точки зрения обеспечения экономии.

¹⁹ Решение 11 (Пересм. Пусан, 2014 г.), а также Резолюция 1333 (2011 г.) и Решение 584 (2015 г.) Совета.

III. УПРАВЛЕНИЕ

A. Исполнительное управление

31. Действующие пять избираемых должностных лиц (Генеральный секретарь, заместитель Генерального секретаря и директора трех Бюро) были избраны на Полномочной конференции в 2014 году и приступили к исполнению своих обязанностей в январе 2015 года. Делегаты, с которыми были проведены беседы в процессе подготовки данного обзора, подчеркнули положительные изменения в отношении отзывчивости действующей группы руководителей высшего звена МСЭ, отметив их более открытый подход к решению вопросов, возникших у Государств-Членов. Такой точки зрения придерживаются и члены Совета, а также координаторы Членов Секторов, Ассоциированные члены и Академические организации, о чем свидетельствуют их ответы на вопросы в рамках опросов, проведенных ОИГ. Они оценили высшее руководство МСЭ как в целом отзывчивое в отношении их запросов и прозрачное в предоставлении информации о своих решениях и деятельности.

Группа исполнительного управления

32. Согласно Статье 26 Устава, Координационный комитет, состоящий из пяти избираемых должностных лиц, является внутренней руководящей группой. Эта модель отличается от большинства учреждений системы Организации Объединенных Наций, которые возглавляет одно избираемое должностное лицо, отчитывающееся перед Государствами-Членами за все аспекты управления организацией. Согласно основополагающим документам, Генеральному секретарю отведена роль законного представителя Союза, а также предоставлены полномочия по общему управлению ресурсами Союза.²⁰ В то же время директорам трех Бюро предоставлена высокая степень автономии.²¹ Наряду с этим, как на членов предусмотренного Уставом Координационного комитета, на них совместно возложена ключевая роль в управлении МСЭ.²²

33. Во время бесед избираемые должностные лица представили свои аргументы в пользу действующей в настоящее время модели, разработанной с учетом технических особенностей Секторов с целью реализации принципа взаимозависимости и взаимоограничения, а также создания возможностей для содействия разнообразию в

²⁰ Статья 11 Устава: Генеральный секретариат и Статья 5 Конвенции: Генеральный секретариат.

²¹ В статьях 12, 15 и 18 Конвенции указаны основные обязанности Директоров соответственно БР, БСЭ и БРЭ. Ряд статей Устава и Конвенции касаются некоторых других прерогатив Директоров Бюро.

²² Исполнительное управление МСЭ было в центре внимания Государств-Членов в прошлом. В ходе Полномочной конференции (Марракеш, 2002 г.) прозвучал призыв к Совету создать рабочую группу для рассмотрения функций Координационного комитета, задач заместителя Генерального секретаря и роли других избираемых должностных лиц. Рабочая группа, которая была учреждена в 2003 году, отчиталась о проделанной работе в 2005 году (C05/41). Полномочная конференция (Анталия, 2006 г.) запустила схожий процесс, обратившись к Генеральному секретарю с просьбой провести исследование по вопросам управления и функционирования Союза, в частности по структуре предоставления отчетности; роли, подотчетности, количеству избираемых должностных лиц, сроку их пребывания в должности/их полномочий и функционированию Координационного комитета, а также избирательным процедурам; сферы ответственности, подотчетности и прозрачности консультативных групп (C08/48). Несмотря на то, что в результате обоих обзоров были выработаны конкретные предложения по повышению эффективности МСЭ, какие-либо конкретные серьезные меры так и не были предприняты в этой связи.

структуре руководства. Тем не менее модель, предусматривающая пять независимых избираемых должностных лиц высокого уровня в организации незначительных размеров, может создать ограничения в отношении управленческих аспектов, таких как необходимость проведения дополнительных консультаций для достижения консенсуса, а также может привести к задержкам и инертности в принятии мер. Она может подвергнуть организацию потенциальным рискам, таким как напряжение в отношениях между Секторами и Генеральным секретариатом, противоречия в практиках управления и недостаточная согласованность между деятельностью разных структурных компонентов Союза.

34. Разнообразие в отношении географической представленности и гендерного баланса среди избираемых должностных лиц было упомянуто в ходе бесед как вопрос, заслуживающий большего внимания. В представительстве разных регионов наблюдается диспропорция, при которой один регион не был представлен начиная с 2006 года. **Справедливая географическая и гендерная представленность является основополагающим принципом учреждений системы Организации Объединенных Наций. Инспекторы предлагают уделить больше внимания этим аспектам при проведении выборов на Полномочной конференции, как предусмотрено Статьей 9 Устава.** В то же время ключевыми должны оставаться такие аспекты, как управленческая и техническая компетенция кандидатов.

35. Согласно Конвенции, избираемые должностные лица "имеют право быть избранными на следующий срок только на ту же должность"; однако в ней нет положений, касающихся вопроса избрания на другую должность. Это привело к продлению срока пребывания некоторых избираемых должностных лиц в занимаемых ими должностях. В 2009 году в докладе ОИГ по системе в целом было выдвинуто предложение ограничить длительность пребывания высшего руководства в должности двумя сроками, чтобы содействовать повышению эффективности региональной представленности и гендерного баланса, а также чтобы представить свежее видение руководителям и лидерам, что является чрезвычайно важным аспектом для МСЭ, функционирующего в постоянно меняющейся среде.²³

36. Задания и функции заместителя Генерального секретаря описаны в общих чертах в Уставе и Конвенции.²⁴ В период 2003-2005 годов была создана рабочая группа Совета для изучения практики в контексте роли и функций заместителя Генерального секретаря. В отношении более подробного описания заданий, поручаемых заместителю Генерального секретаря, согласия достигнуто не было. Рабочая группа пришла к выводу о необходимости сохранения гибкости, осознавая "фундаментальную проблему того, можно ли доверить Генеральному секретарю установление функций заместителя Генерального секретаря или это должно быть ограничено основными документами".²⁵

37. В 2006 году Государства-Члены озвучили поддержку вышеупомянутому подходу, тем не менее, отметив, что для оптимального использования должности заместителя Генерального секретаря в управлении Союзом задания в рамках такой

²³ См. Доклад JIU/REP/2009/8: Selection and conditions of service of executive heads in the United Nations system organizations.

²⁴ Статья 11 Устава (Номер 77) гласит, что, "заместитель Генерального секретаря несет ответственность перед Генеральным секретарем; он помогает Генеральному секретарю в выполнении им своих обязанностей и выполняет отдельные задания, которые ему поручает Генеральный секретарь. Он исполняет обязанности Генерального секретаря в отсутствие последнего.". Статья 5 Конвенции (Номер 84) гласит, что Генеральный секретарь "может поручать управление частью этих ресурсов заместителю Генерального секретаря".

²⁵ См. Документ C05/41: отчет Председателя Рабочей группы по Резолюции 108 (Марракеш, 2002 г.).

должности следует сформулировать таким образом, чтобы выработать четкие оперативные и управленческие обязанности.²⁶ Практика разработки директив, описывающих конкретные обязанности заместителя Генерального секретаря, была введена на основании документа, представленного Координационному комитету в 1999 году, а формализована в 2002 году.²⁷ Несмотря на то, что следующие один за другим служебные приказы постепенно предоставляли расширенные полномочия заместителю Генерального секретаря, эти полномочия ограничивались такими областями, как общие услуги, управление проведением конференций и информационные услуги, а также координация межсекторальной деятельности.

38. Однако указанные обязанности не представляют собой стратегического подхода к должности заместителя Генерального секретаря как второго по рангу руководителя высшего звена Союза. Во время бесед представители Государств-Членов с осторожностью отнеслись к действующему документу о делегировании полномочий заместителю Генерального секретаря, распространенному на Совете в 2015 году, которым определены обязанности на разных уровнях.²⁸ Инспекторы полагают, что данный вопрос необходимо рассмотреть повторно. Возможным вариантом является возложение на заместителя Генерального секретаря более широкой ответственности за ежедневное управление Генеральным секретариатом под руководством Генерального секретаря. Благодаря этому у Генерального секретаря будет больше времени, чтобы сосредоточить внимание на стратегическом позиционировании организации, а также чтобы выступать в качестве представителя самого высокого уровня Союза.

Комитеты по управлению

Исполнительное управление

39. Являясь органом, предусмотренным Уставом, Координационный комитет действует в качестве внутреннего органа управления, который дает советы Генеральному секретарю и оказывает ему практическую помощь по всем административным, финансовым вопросам, вопросам информационных систем и по вопросам технического сотрудничества, которые не входят в исключительную компетенцию конкретного Сектора или Генерального секретариата, а также по вопросам внешних сношений и общественной информации.²⁹ По результатам анализа документации, относящейся к 22 собраниям Координационного комитета за период с 2012 по 2014 год и предоставленной инспекторам, была выявлена их четкая направленность на управление людскими ресурсами, в частности на переклассификацию, введение и упразднение должностей. **По мнению инспекторов, Координационный комитет должен быть форумом высокого уровня, на котором должны выработываться четкое видение и стратегическое позиционирование для всего Союза, а также формироваться и поддерживаться культура внутреннего управления.** Можно вспомнить, что в рамках предыдущих исследований управления и функционирования Союза Государства-Члены пришли к похожему выводу и предоставили рекомендации в отношении того, чтобы Координационный комитет работал в соответствии со своим мандатом и уделял больше времени обеспечению реализации стратегических миссии и целей Союза.³⁰

²⁶ См. Резолюцию 148 (Анталия, 2006 г.): задачи и функции заместителя Генерального секретаря.

²⁷ Служебный приказ 02/14 и, впоследствии, 07/01, 15/02.

²⁸ С15/36: задачи и функции заместителя Генерального секретаря.

²⁹ Статья 26 Устава: Координационный комитет

³⁰ См. Документ С05/41.

40. Установленная Уставом роль Координационного комитета предусматривает важные обязанности в области управления и администрирования. Согласно Статье 6 Конвенции, Координационный комитет обязан приложить все усилия для того, чтобы решения принимались единогласно. Такой принцип принятия решений не всегда может содействовать упреждающему, эффективному и продуктивному управлению, как описано в докладе ОИГ за 2001 год. В ходе бесед избираемые должностные лица подчеркнули, что текущая положительная динамика среди членов Комитета в сочетании с такой формой принятия решений обеспечивает принятие более зрелых решений, пользующихся высоким уровнем поддержки, и в конечном итоге отображает устойчивость Союза. Тем не менее существует неотъемлемый риск замедления процесса принятия решений и/или применения подхода сведения к низшему общему знаменателю при формировании консенсуса.

41. Руководящая координационная группа (MCG) является консультативным органом при Координационном комитете, в круг обязанностей которой входит обмен информацией и точками зрения в отношении разных политик и деятельности, а также принятие согласованных подходов к их реализации.³¹ Ее состав был расширен в 2015 году: наряду с пятью избираемыми должностными лицами, в группу входят все должностные лица МСЭ в ранге D-2 (три заместителя Директора Бюро и глава Департамента по стратегическому планированию и связям с членами), а также руководители департаментов людских ресурсов и финансов (в ранге D-1). По мнению руководства МСЭ, MCG предоставляет более широкую картину с учетом разных областей организации и улучшает согласованность управления МСЭ.

42. Инспекторы проанализировали протоколы собраний Руководящей координационной группы за период с января 2013 года по июнь 2015 года (24 собрания) и отметили актуальные и касающиеся основной деятельности материалы в таких областях, как внутреннее управление, а также процедуры и программы, указанные в описании мандата группы. Документы, представленные к обсуждению на заседаниях были информативными. В частности, совместное использование информации о статусе работы, осуществляемое рабочими группами Совета и консультативными группами Секторов является надлежащей практикой, которую следует систематизировать с целью улучшения согласованности в Союзе на общеорганизационном уровне. Еще одной надлежащей практикой, применяемой в MCG, является систематический пересмотр перечня заданий и регулярная последующая работа по выполнению ранее принятых решений.

43. Инспекторы считают, что остаточную неоднозначность в отношениях между Координационным комитетом и Руководящей координационной группой можно прояснить. В документе, описывающем круг ведения MCG, группа определена как консультативный орган. Однако в протоколах ее собраний содержатся ссылки на решения, принятые в разных областях администрирования и управления, например таких, как политика относительно поездок, политика переклассификации, система оценки, формирование специальных фондов, стратегии коммуникации и брендинга и т.д. Руководство МСЭ отметило, что группа могла бы заниматься такими вопросами без необходимости прямого вмешательства со стороны Координационного комитета. Однако это не в полной мере соответствует ее мандату в качестве консультативного органа. Согласно ее кругу ведения, миссия группы состоит в подготовке консультаций и рекомендаций и предоставлении их Координационному

³¹ Management Coordination Group, document 97/10: Establishment of the Management Coordination Group, January 2015.

комитету; тем не менее было непонятно, каким образом эти рекомендации формально принимались к выполнению на уровне Координационного комитета.

Другие комитеты по управлению

44. Генеральный секретариат имеет собственный Руководящий комитет, который консультирует Генерального секретаря и выступает в качестве платформы для обмена информацией о политиках и практиках в области управления. Согласно краткому документу, описывающему круг ведения этого комитета, ему отведена ключевая роль в разработке оперативного плана и бюджета Генерального секретариата, а также роль в работе по координации деятельности структурных компонентов Союза.³² Инспекторы отмечают, что круг ведения Руководящего комитета Генерального секретариата охватывает вопросы, аналогичные вопросам, которыми занимается МСГ, и они сформулированы точно такими же словами. Инспекторы призывают руководство МСЭ принять соответствующие меры с целью избежать рисков дублирования и частичного наложения функций в рамках руководящего комитета

45. Наряду с этим, при каждом Бюро работает собственный руководящий комитет, возглавляемый директором, в который входят сотрудники категории старших консультантов (D-1 и D-2), работающие в соответствующем Бюро. Круг ведения этих комитетов не сформулирован. Согласно заявлениям некоторых должностных лиц, формализация круга ведения этих комитетов необязательна ввиду того, что выполняемые ими функции в рамках текущего управления и так очевидны. Тем не менее сотрудники, принявшие участие в опросе ОИГ, предоставили ряд критических комментариев, например относительно распространения информации о принятых решениях. Четко описанный круг ведения может помочь прояснить рабочие процедуры руководящих комитетов и условия распространения информации о решениях.

46. Ожидается, что представленная ниже рекомендация улучшит взаимодействие и взаимодополняемость в контексте руководящих комитетов МСЭ.

Рекомендация 1

Генеральному секретарю следует пересмотреть структуру комитетов по управлению в целях обеспечения взаимодействия и взаимодополняемости, а также во избежание дублирования их мандатов, в частности путем обновления существующих или разработки новых кругов ведения по необходимости.

³² См. Документ 121-3Rev МСЭ, пересмотренный в апреле 2007 года.

47. Другие предусмотренные Уставом комитеты, подчиненные Генеральному секретарю, выполняют специальные функции общеорганизационного уровня и состоят из членов, представляющих разные структуры МСЭ. Одни комитеты руководствуются в своей деятельности регламентом и правилами МСЭ (например, Объединенный консультативный комитет, Совет по назначениям и повышению в должности, Апелляционный комитет и Комитет по контрактам), в то время как другие – служебными приказами (например, Комитет по пересмотру категорий, Комитет по издательской политике МСЭ, Комитет по информационно-коммуникационным технологиям (КИКТ), Комитет по проверке требований о субсидиях, направленных объединениями и клубами, признанными МСЭ, а также Комитет по управлению программой медицинского страхования МСЭ).

Рисунок 1: обзор структуры комитетов МСЭ по управлению



**Объединение 9 групп по следующим направлениям: мобилизация ресурсов; редакция веб-сайта; изменение климата; координация проведения мероприятий; связь; электросвязь в чрезвычайных ситуациях; гендер; устранение разрыва в отношении стандартов; доступность.*

Источник: подготовлено ОИГ (2015 г.).

В. Общее управление и администрирование

48. На Генеральный секретариат возложено задание, под руководством Генерального секретаря, осуществлять надзора за общеорганизационными функциями управления и координировать предоставление Секторами услуг по административной поддержке с целью обеспечения наиболее эффективного и рентабельного

использования его ресурсов. В настоящее время в состав Генерального секретариата входят следующие департаменты: Канцелярия Генерального секретаря (подразделения внутреннего аудита и по правовым вопросам, Управление по вопросам этики); Департамент по стратегическому планированию и связям с членами, Департамент конференций и публикаций, Департамент управления финансовыми ресурсами, Департамент управления людскими ресурсами, Департамент информационных служб, а также TELECOM.³³

49. В целом, сотрудники, принявшие участие в опросе ОИГ, оценили качество услуг, предоставляемых Генеральным секретариатом, как положительное. Не было упомянуто о каких-либо значительных недостатках, за исключением отдельных случаев, в частности в отношении отзывчивости и своевременности.

Таблица 2: мнения штатных сотрудников МСЭ относительно качества вспомогательных услуг (в процентном соотношении)

	Очень хорошо	Хорошо	Удовлетворительно	Плохо	Очень плохо	Не пользуюсь на регулярной основе
Финансы	19,1	40,3	20,3	3,1	1,7	15,5
ИКТ	17,9	39,1	23,9	8,2	1,9	9
Содействие в осуществлении поездок	26,8	32,1	17,4	2,4	1,0	20,3
Услуги по проведению конференций	17,9	36,7	19,3	1,5	0,5	24,1
Обработка документации	16,2	39,4	18,4	2,9	0,7	22,4
Закупки	11,6	27,5	22,0	5,1	1,2	32,6
Управление зданиями	8,9	28,3	22,5	7,0	2,7	30,6

Источник: опрос персонала ОИГ (2015 г.)

50. *Поездки:* в 2014 году МСЭ пересмотрел правила, регулирующие официальные поездки, чтобы привести их в соответствие с политикой Организации Объединенных Наций в отношении поездок, принятой в 2013 году.³⁴ Наряду с этим, в соответствии с Приложением 2 к Решению 5 Полномочной конференции о мерах обеспечения эффективности, в 2015 году вступила в силу пересмотренная редакция политики, которая обеспечила дальнейшее упорядочение процедур, применимых к поездкам сотрудников.³⁵

³³ См. схему организационной структуры в Приложении III.

³⁴ ST/AI/2013/3 и Поправка 1.

³⁵ Service Order 13/4: Conditions governing official travel and Service Order 15/09: Processing of travel authorizations forms, laissez-passer and visas and conditions governing travel payments.

51. *Закупки*: общий оценочный объем закупок товаров и услуг в 2015 году составил 45 миллионов швейцарских франков. Соответствующие процедуры регулируются в соответствии со Служебным приказом 14/06³⁶ или Базовыми правилами закупки оборудования для проектов МСЭ в области технического сотрудничества и технической помощи.³⁷ Ответственным за закупки является Отдел закупок, который осуществляет их от имени всех Секторов и департаментов Союза, за некоторыми исключениями (например, закупки библиотеки, поездки и специальные соглашения об услугах). Процедуры закупки отличаются в зависимости от оценочного уровня затрат/доходов (менее 20 000 швейцарских франков, менее 50 000 швейцарских франков, от 50 000 до 100 000 швейцарских франков и свыше 100 000 швейцарских франков). Служебный приказ 14/06 описывает круг ведения Комитета по контрактам, который оказывает Генеральному секретарю помощь в выполнении финансовых обязанностей, в частности осуществляет надзор за контрактами, условиями которых предусмотрены затраты на сумму 50 000 швейцарских франков и выше.

52. МСЭ является членом руководящего комитета Глобального рынка Организации Объединенных Наций³⁸ – общего портала закупок системы Организации Объединенных Наций, который является платформой для налаживания связей между сотрудниками, отвечающими за закупки, и сообществом поставщиков. Тендеры МСЭ, оценочная стоимость которых превышает 20 000 швейцарских франков, как правило, публикуются на Глобальном рынке Организации Объединенных Наций.

53. Наряду с этим, некоторые функции управления и администрирования выполняют Бюро, в которых специальные сотрудники или подразделения организации отвечают за управление людскими и финансовыми ресурсами, внешние коммуникации и мобилизацию ресурсов, а также поддержку в области ИКТ. В данном обзоре собраны разные мнения в отношении таких параллельных процедур. Представители Бюро считали, что эти процедуры – это надлежащий способ управления ресурсами Секторов и улучшения поддержки их деятельности, гарантирующий учет интересов и особенностей Секторов. С другой стороны, некоторые респонденты отметили риск дублирования заданий и услуг. Кроме того, в отношении данной ситуации могут возникать вопросы, когда соответствующие сотрудники находятся в подчинении своих непосредственных руководителей в Бюро, а также имеют функциональные отношения с аналогичным департаментом Генерального секретариата.

54. Оптимизация связанных с управлением функций, а также административных и вспомогательных услуг, находится в МСЭ под пристальным вниманием, особенно в периоды ограниченного бюджета и принятия мер по повышению эффективности. Проведение четкой линии между соответствующими функциями Генерального секретариата и Бюро с целью обеспечения эффективности, рентабельности процессов и согласованности должно быть одним из приоритетов организации. Рекомендуется осуществить углубленное исследование функций управления и административной поддержки с целью оценить их актуальность с точки зрения эффективности и действенности. Результаты такого исследования должны направлять высшее руководство МСЭ при разработке бюджета на двухлетний период 2018-2019 годов, в том числе путем определения того, следует ли и в дальнейшем придерживаться этой модели, или ее следует заменить. Это должно помочь сократить возможные частичные

³⁶ Служебный приказ 14/06: правила и процедуры размещения контрактов.

³⁷ Базовые правила закупки оборудования для проектов МСЭ в области технического сотрудничества и технической помощи, утвержденные Административным советом в 1968 году (пересм. в 1992 г.).

³⁸ См. www.ungm.org.

наложения и дублирование функций разных структурных компонентов Генерального секретариата и Бюро.

55. Ожидается, что представленная ниже рекомендация повысит эффективность и действенность услуг по управлению и администрированию в МСЭ.

Рекомендация 2

Генеральному секретарю следует тщательно проанализировать, насколько функции управления и услуги административной поддержки во всех структурных компонентах Союза эффективны и действенны, с учетом особенностей и потребностей каждого Сектора, а также проинформировать Совет о результатах такого анализа и предоставить ему предложения в контексте разработки бюджета МСЭ на двухгодичный период 2018-2019 годов.

Внутренняя координация

56. Инспекторы собрали примеры, указывающие на необходимость улучшения координации между структурными компонентами Союза в таких областях, как, например, обеспечение внешней коммуникации, мобилизация ресурсов, планирование мероприятий, а также связи с Членами Секторов. В ходе бесед респонденты отметили некоторый прогресс, достигнутый в последние несколько лет; тем не менее, представляя точку зрения рабочего уровня, сотрудники указали на постоянные трудности в этой связи (см. Рис. 2 и 3).

Рисунок 2: реакция на утверждение "Я думаю, что в структурных подразделениях Генерального секретариата и Секторов/Бюро МСЭ существует достаточная координация"

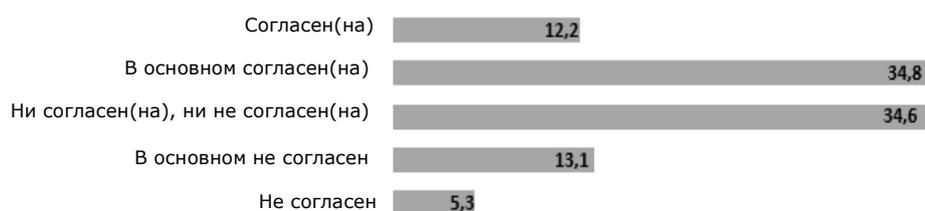
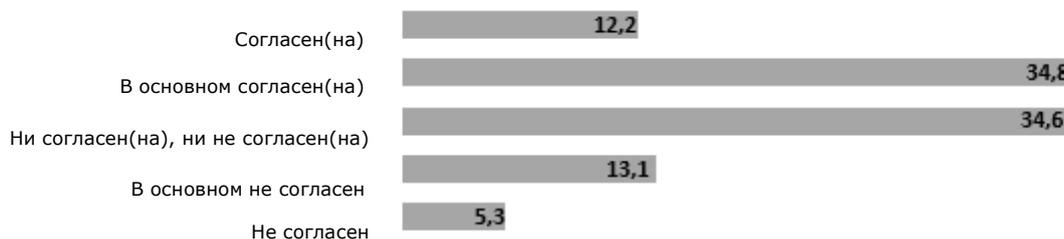


Рисунок 3: реакция на утверждение "Я думаю, что между структурными подразделениями Генерального секретариата и Секторов/Бюро МСЭ существует достаточная координация"



Источник: опрос персонала ОИГ (2015 г.)

57. Несмотря на то, что любая организация может столкнуться с трудностями в отношении внутренней координации, учитывая структуру МСЭ, этому аспекту необходимо уделять больше внимания. На протяжении многих лет Государства-Члены подчеркивают необходимость избегать дублирования деятельности Секторов и обеспечивать эффективное, согласованное выполнение работы с оптимальным использованием ресурсов. В частности, в Резолюции 71 (Пересм. Пусан, 2014 г.) о стратегическом плане (2016-2019 гг.) и Резолюции 191 (Пусан 2014 г.) содержится призыв к разработке и реализации общеорганизационной стратегии координации и сотрудничества. Генеральный секретарь представил первичный доклад о внедрении последней резолюции, в котором он описал шаги, предпринятые Генеральным секретариатом и Секторами, а также Членами.³⁹ По мнению инспекторов, такие усилия следует расширить и оформить в полноценную общеорганизационную стратегию, предусматривающую более конкретные меры и более согласованные цели, чем те, что представлены в настоящее время, а также подробно описывающую функции, обязанности и соответствующие механизмы обеспечения подотчетности, необходимые для достижения таких целей.

58. На протяжении многих лет, несколько целевых групп, комитетов, рабочих групп в тех или иных основных или управленческих и административных областях принимают участие в усилении координации между структурными компонентами Союза, и такая работа принесла некоторые успехи. Во исполнение Резолюции 191 (Пусан 2014 г.) руководство МСЭ пересмотрел действующие механизмы и сделал выбор в пользу централизованного подхода, создав Межсекторальную целевую координационную группу (ISC-TF) с целью содействовать сотрудничеству между Бюро и Генеральным секретариатом.⁴⁰ Главой ISC-TF является заместитель Генерального секретаря; группа состоит из заместителей Директоров Бюро, руководителя Департамента по стратегическому планированию и связям с членами, всех межсекторальных координаторов в отдельных тематических областях, региональных директоров и руководителей департаментов Генерального секретариата. Такой состав, по утверждению руководства МСЭ, обеспечивает широкий спектр квалифицированных кадров и специальных знаний из всех сфер деятельности Союза и, как ожидается, принесет более конкретные достижения.

³⁹ См. Документ C15/38(Rev.1): стратегия координации усилий трех Секторов Союза.

⁴⁰ ISC-TF заменила собой разного рода тематические группы, в частности по следующим направлениям: изменение климата, электросвязь в чрезвычайных ситуациях, доступность, связь, мобилизация ресурсов, гендер, координация проведения мероприятий и устранение разрыва в отношении стандартов..

59. Тем не менее документ, представленный руководством МСЭ Совету, содержит описание мандата ISC-TF только в общих чертах.⁴¹ Доступ к любой другой дополнительной информации о ее круге ведения или рабочих процедурах предоставлен не был. Обзор протоколов собраний группы показывает, что ISC-TF начала создавать основу для улучшенного сотрудничества в таких областях, как коммуникация, координация мероприятий и мобилизация ресурсов, в том числе путем разработки общих рабочих планов. Кроме того, она рассматривала более общие вопросы, связанные с управлением, такие как управление рисками и последующая работа по надзору за выполнением рекомендаций.

60. По мнению инспекторов важно подробно описать функции ISC-TF, чтобы провести грань между ней и другими существующими органами, на которых возложены обязанности по координации. Это будет содействовать дальнейшему повышению уровня воздействия группы и даст ей возможность расширить свою деятельность, охватывая другие области, в контексте общеорганизационной стратегии координации и сотрудничества, которую предстоит разработать. Аналогично, ее способ действия с Межсекторальной группой по вопросам, представляющим взаимный интерес, созданной консультативными группами Секторов, следует интегрировать в стратегию, а связи между двумя механизмами следует поместить в четкие рамки, чтобы обеспечить синергию усилий.⁴²

61. Ожидается, что представленная ниже рекомендация повысит эффективность внутренней координации в МСЭ.

Рекомендация 3

Генеральному секретарю следует доработать и направить на утверждение Совету в ходе его сессии в 2017 году стратегию координации деятельности и сотрудничества в сферах, представляющих взаимный интерес для Генерального секретариата и трех Секторов, в соответствии предусмотренными Резолюцией 191 (Пусан, 2014 г.) требованиями Государств-Членов, а также ежегодно представлять Совету отчет о ходе внедрения такой стратегии.

Система обеспечения подотчетности и делегирование полномочий

62. ОИГ определила контрольные показатели в отношении жесткой системы обеспечения подотчетности в учреждениях системы Организации Объединенных Наций.⁴³ В последние годы, наряду с системой внутреннего контроля, МСЭ разработал или усилил некоторые основные элементы, к которым относятся: инструменты делегирования полномочий, политика предоставления финансовой информации, пересмотр инструментов управления показателями деятельности, включение управления рисками в стратегическое планирование, усилия по внедрению управления, ориентированного на результаты, институционализация Независимого консультативного комитета по управлению, а также внедрение стандартов безупречности и этики поведения для персонала. Эти компоненты находятся на разных стадиях зрелости. Половина сотрудников, принявших участие в опросе ОИГ, отметили, что руководители МСЭ соответствуют стандартам подотчетности согласно возложенным на них полномочиям и обязанностям.

⁴¹ См. Документ С15/38 (Rev.1).

⁴² Данный вопрос обсуждался в ходе сессии РГС-ФЛР в октябре 2015 года.

⁴³ См. Доклад ЛИУ/РЕР/2011/5: функция аудита в системе Организации Объединенных Наций.

63. Для МСЭ было бы полезно укрепить указанные выше компоненты, объединив их в отдельный официальный документ, регулирующий функционирование системы обеспечения подотчетности; это позволило бы лучше сформулировать все аспекты и механизмы подотчетности в МСЭ. Ряд учреждений системы Организации Объединенных Наций, в частности Секретариат Организации Объединенных Наций, Международная организация труда, Программа развития Организации Объединенных Наций, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов и Всемирная организация здравоохранения, уже внедрили такой рамочный документ. Учитывая структуру МСЭ, предусматривающую разные степени автономии компонентов организации, такой шаг должен иметь первоочередное значение для МСЭ. В этой связи инспекторы приветствуют пересмотр всех служебных приказов, осуществленный руководством МСЭ в 2015 году, в результате которого был аннулирован ряд устаревших документов, что сделало общую систему управления и администрирования более четкой.⁴⁴

64. В докладе ОИГ за 2001 год представлены аргументы в пользу всеобъемлющих рамок или единого официального документа, определяющего общие принципы, на которых основано делегирование полномочий в Союзе в целом. С того времени ситуация улучшилась, так как был издан ряд служебных приказов и внутренних меморандумов, охватывающих персонал и финансовые вопросы, разрешения на поездки и заключение контрактов. Эти документы дополняют положения базовых текстов, а также Финансовый регламент и Финансовые правила, в которых, среди прочего, содержатся общие положения о делегировании полномочий.⁴⁵ Эти документы в основном делегируют полномочия Директорам Бюро и руководителям департаментов Генерального секретариата в категории старших консультантов (ранги D-1 и D-2). Руководству МСЭ следует изучить вариант делегирования полномочий на низшие уровни, который может оказаться эффективным механизмом управления, а также при необходимости возложить обязанности по принятию решений на больший круг руководителей.

65. Руководство МСЭ отметило, что Директора Бюро уполномочены подписывать соглашения о сотрудничестве, протоколы и меморандумы о взаимопонимании, а также соглашения по проектам и соглашения о партнерстве, связанные с Секторами. В ходе обзора не были выявлены официальные документы, предусматривающие делегирование таких полномочий, что, по всей видимости, основано на практике, а не на политике.

66. Ожидается, что представленная ниже рекомендация улучшит подотчетность в МСЭ.

Рекомендация 4

Генеральному секретарю следует продолжить разработку и объединение основных элементов обеспечения подотчетности в независимо действующую систему обеспечения подотчетности, направить ее на утверждение Совету в ходе его сессии в 2017 году, а также ежегодно представлять отчет о ходе внедрения такой системы.

⁴⁴ См. Service Order 15/06: Service Orders and office memoranda to be abrogated.

⁴⁵ См. служебные приказы 03/17: делегирование полномочий по вопросам персонала, работающего в штаб-квартире; 14/03: делегирование полномочий для выдачи разрешений на поездки; 14/06: правила и процедуры размещения контрактов; а также 14/07: делегирование полномочий для утверждения обязательств по расходам и счетов.

Внутренняя коммуникация

67. Наряду со служебными приказами и служебными меморандумами, основным каналом внутренней коммуникации между руководством и персоналом является портал МСЭ. Он предоставляет сотрудникам штаб-квартиры и на местах онлайн-инструменты для доступа к информации в соответствии с их должностными функциями и полномочиями в рамках иерархической структуры персонала. Портал был описан как простой в использовании и прозрачный инструмент для получения доступа к информации со всех подразделений МСЭ, а также как ключевой инструмент для осуществления управленческой функции Генеральным секретариатом и Бюро. Кроме того, Генеральный секретарь проводит открытые собрания для обмена информацией.

68. В ходе опроса персонала, проведенного ОИГ, значительное количество респондентов отметило, что внутренняя коммуникация как область деятельности организации нуждается в улучшении. Они выступали за более открытое отношение со стороны руководства, в том числе более эффективную коммуникацию, улучшенную прозрачность практик управления, а также более широкое и более согласованное распространение информации о принимаемых решениях. **Инспекторы считают, что каждый структурный компонент Союза должен повторно оценить свои механизмы коммуникации, чтобы информация о значимых решениях и данные не только предоставлялись заинтересованным сторонам, но и последовательно передавались на уровень руководителей среднего звена и оперативный уровень с целью обеспечить согласованность и координацию в МСЭ в целом.** Прозрачная коммуникация является залогом эффективного управления, поскольку она оказывает прямое воздействие на вовлеченность персонала и степень его уверенности в руководстве.

69. Высокий процент участия в опросе персонала, проведенном ОИГ (63,3 процента), а также количество и качество комментариев, указывает на то, что сотрудники были заинтересованы в том, чтобы выразить свою точку зрения относительно основных аспектов их работы, так и относительно общеорганизационных вопросов. **Руководству МСЭ следует проводить опросы сотрудников с регулярной периодичностью и использовать результаты таких опросов в качестве инструмента для улучшения внутренней коммуникации и управления.**

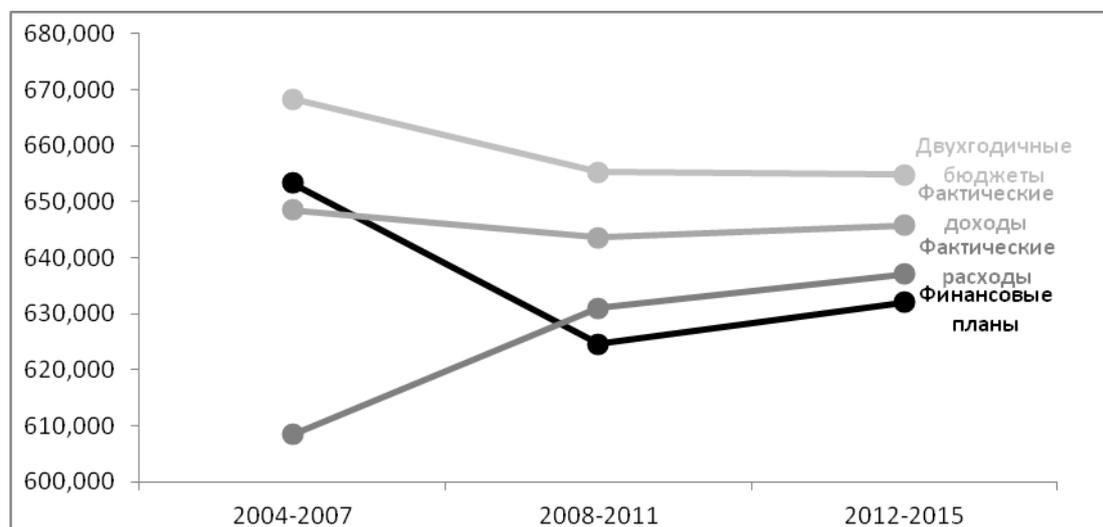
IV. ФИНАНСОВАЯ СТРУКТУРА

А. Финансовые ресурсы

70. Финансовый план, принятый Полномочной конференцией, содержит финансовый прогноз для Союза на четыре года. Он соответствует двум двухгодичным бюджетам, подготовленным Генеральным секретариатом и Бюро, которые были утверждены Советом. Тем не менее поскольку двухгодичные бюджеты разработаны на основе оценочного дохода, а также с учетом поставленных целей и видов деятельности, которые были определены Государствами-Членами, следует отметить, что суммарные цифры двух утвержденных двухгодичных бюджетов могут отличаться от прогнозируемых цифр, содержащихся в Финансовом плане. До разработки бюджета на двухлетний период с 2016 года по 2017 год средства из резервного счета использовались для покрытия этой разницы с целью обеспечения баланса между двухгодичными бюджетами.

71. Финансовая база МСЭ остается скромной в сравнении со многими другими организациями в системе Организации Объединенных Наций: бюджет на 2012-2013 годы составлял 323,8 млн. швейцарских франков.⁴⁶ На Рис. 4, где представлены финансовые данные начиная с финансового периода 2004-2007 годов, показано незначительное снижение размеров утвержденных бюджетов. Например, бюджеты за период с 2004 года по 2007 год в общей сложности составили 668,3 млн. швейцарских франков, в то время как за период с 2012 года по 2015 год их объем был равен 654,8 млн. швейцарских франков (снижение на 3,27 процента).⁴⁷

Рисунок 4: номинальные финансовые данные МСЭ за периоды 2004-2007 и 2012-2015 годов (в тыс. швейцарских франков)



⁴⁶ Наиболее свежие окончательные данные, доступные на момент доработки настоящего доклада.

⁴⁷ Снижение было бы еще более очевидным (5,77 процента) при отображении совокупной суммы бюджетов за период 2000-2003 годов (674,6 млн. швейцарских франков) в сравнении с прогнозом на 2016-2019 годы (635,7 млн. швейцарских франков).

Источник: подготовлено на основе информации, предоставленной Генеральным секретариатом (см. также пункт а) Приложения IV).

72. За указанный период расходы МСЭ выросли на 7,2 процента: с 608,2 млн. швейцарских франков (2004-2007 гг.) до 637 млн. швейцарских франков (2012-2015 гг., оценочные данные), тем не менее они неизменно остаются более низкими, чем суммы, заложенные в бюджете. Руководство МСЭ утверждало, что мандат и расходы Союза продолжают расширяться, что повышает необходимость поиска дополнительных ресурсов для достижения согласованных целей и обеспечения ожидаемых промежуточных результатов, несмотря на постоянно прилагаемые усилия по применению мер повышения эффективности и снижения расходов. Наряду с этим, руководство озвучило свое намерение переломить тенденцию постоянно растущих затрат, чтобы не выходить за рамки утвержденного финансового плана. Еще одним значимым моментом является снижение доходов, поскольку фактические доходы все время оказывались ниже заложенных в бюджет, в связи с чем у руководства МСЭ возникла необходимость привести затраты в соответствие друг с другом, применив меры повышения эффективности.⁴⁸

73. Во время подготовки данного обзора Государства-Члены и другие заинтересованные стороны повторно озвучили свои опасения по поводу финансового благополучия Союза, особенно ввиду необходимости финансирования текущих и будущих обязательств и необходимых вложений в недвижимое имущество. Ввиду таких опасений инспекторы отмечают работу по разработке ключевых финансовых показателей, применимых к Союзу, начатую РГС-ФЛР в октябре 2015 года. **Инспекторы указывают на необходимость дальнейшей доработки этих показателей, что позволит Государствам-Членам и руководству МСЭ усилить потенциал для мониторинга и поможет прояснить разные аспекты финансовой ситуации Союза.**⁴⁹

В. Модель финансирования

74. Финансовым планом на 2012-2015 годы предусмотрено, что взносы Государств-Членов составляют 68,25 процентов от всех ресурсов в распоряжении МСЭ. Дополнительными поступлениями являются взносы Членов Сектора, Ассоциированных членов и Академических организаций, предоставляемые в качестве членских взносов (10,9%), а также возмещение расходов (18,3%) (см. Рис. 5). Поступления из других источников финансирования являются незначительными, за исключением резервного счета, который до недавнего времени регулярно

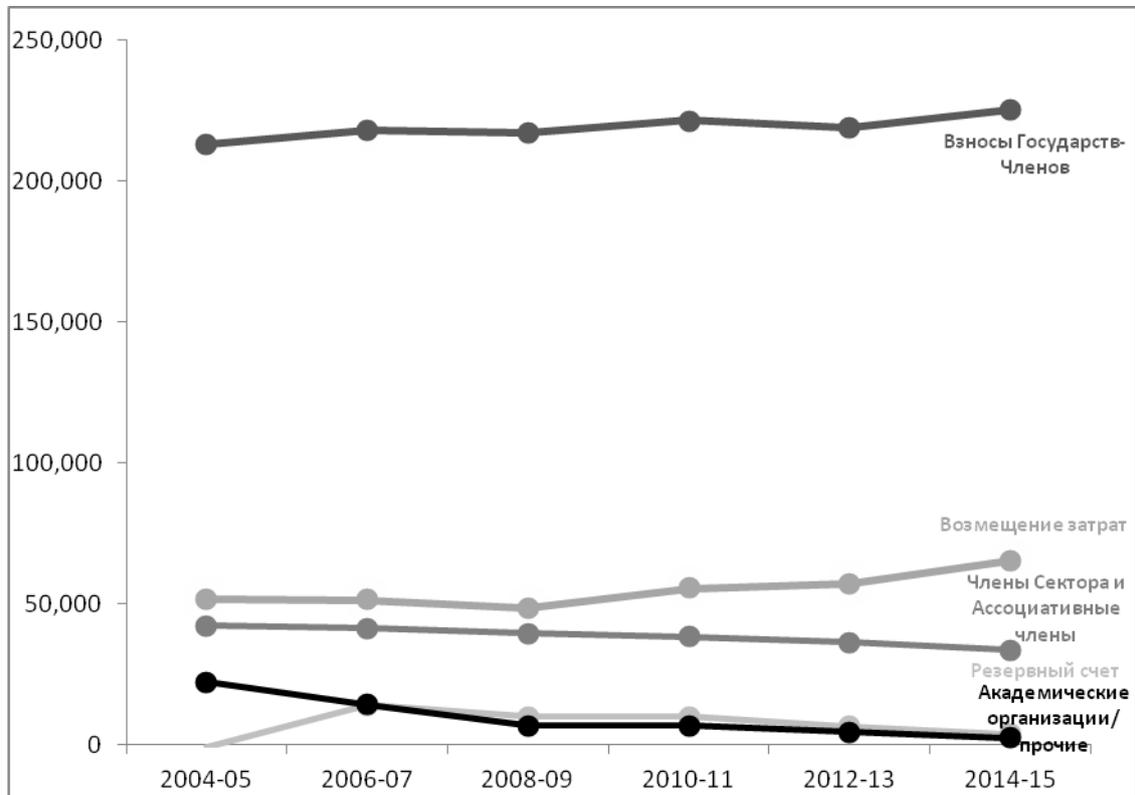
⁴⁸ Для всесторонней оценки финансового положения МСЭ описываемые в данном разделе тенденции необходимо также рассмотреть в контексте уровня инфляции, зафиксированного за тот же период. Прогнозы, основанные на уровне инфляции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), указывают на сокращение бюджета на 20 процентов, расходов на 12 процентов и доходов на 17 процентов в промежутке между двухгодичными периодами 2004-2005 и 2014-2015 годов. Расчет оценочных данных в реальном выражении осуществлялся на основе годового уровня инфляции ОЭСР, взятого в среднем за каждый двухгодичный период с 2004-2005 годов по 2014-2015 годы, в соответствии с данными, доступными на веб-сайте ОЭСР. Данные о суммах бюджета были взяты по состоянию на начало каждого двухгодичного периода, в то время как данные о доходах и расходах – по состоянию на конец каждого такого периода.

⁴⁹ См. Документ CWG-FHR 5/6: финансовый анализ с использованием ключевых показателей.

использовался для обеспечения баланса двухгодичных бюджетов.⁵⁰

⁵⁰ В Статье 33 Конвенции предусмотрена требование иметь резервный фонд, чтобы был оборотный капитал, позволяющий покрывать основные расходы и поддерживать резервы наличности, достаточные для того, чтобы по возможности не прибегать к займам. Более того, в Финансовом регламенте содержится описание принципов, регулирующих управление таким счетом. В 2015 году сумма на резервном счету составляла 26,3 млн. швейцарских франков (C15/14), что было значительно больше минимального уровня средств, установленного Полномочной конференцией (6 процентов от общих затрат за год).

Рисунок 5: динамика финансовых ресурсов МСЭ в номинальном выражении по категориям дохода за промежуток двухгодичных периодов с 2004-2005 годов по 2014-2015 годы (в тыс. швейцарских франков)



Источник: подготовлено на основе информации, предоставленной Генеральным секретариатом.

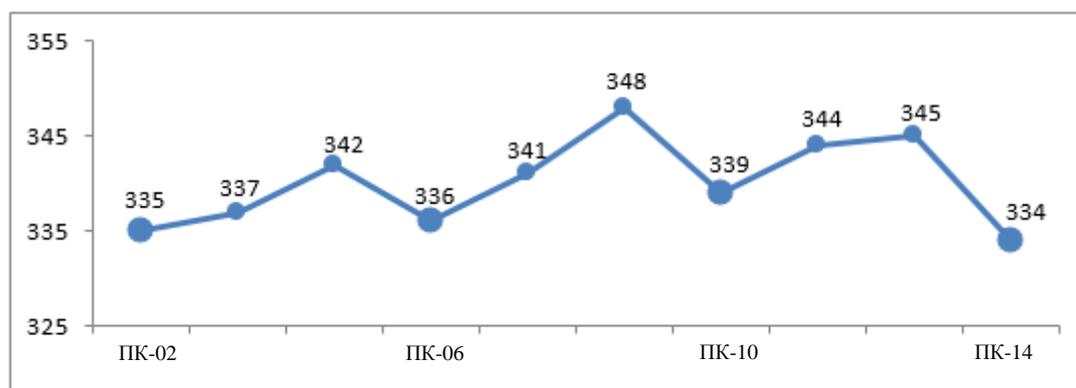
Взносы Государств-Членов

75. Государства-Члены осуществляют финансирование Союза на основе системы единиц взносов, предусматривающей выбор разных классов. Одной из основных характеристик модели финансирования МСЭ является предоставление Государству-Члену возможности корректировать свои финансовые обязательства на следующий финансовый период на каждой Полномочной конференции. Такая модель финансирования отличается от системы установленных взносов, в которой критерии определения размера взносов утверждаются и регулярно пересматриваются соответствующим руководящим органом.

76. На протяжении последних десяти лет уровень единиц взносов, выбираемых Государствами-Членами на Полномочных конференциях, остается более-менее стабильным, являясь немного более низким, чем количество единиц взносов, фактически доступных для выбора на последующие двухлетние периоды (Рис. 6). Например, 334 единицы взносов, задекларированных в ходе Полномочной конференции (на которой был утвержден Финансовый план на 2016-2019 гг.), указывают на снижение на 4 единицы 12/16 в сравнении с обязательствами Государств-Членов, взятыми на себя в 2010 году (Гвадалахара). Фактически, здесь имеет место даже более очевидное снижение на 10 единиц 5/8, учитывая количество фактически полученных единиц (345 1/8) за двухлетний период 2014-2015 годов. Тем не менее,

учитывая тот факт, что в прошлом некоторые Государства-Члены практиковали увеличение суммы взносов в рамках двухлетних периодов, остается непонятным вопрос, является ли принятие Финансового плана на 2016-2019 годы тем рубежом, за которым поддержка Государствами-Членами организации начнет значительно падать, как утверждают некоторые из опрошенных респондентов. Наряду с этим, по результатам проведенного анализа были обнаружены некоторые изменения в структуре основных финансирующих сторон, а именно: в то время как некоторые традиционные участники финансирования снизили свою долю в последние несколько лет, некоторые страны с формирующейся экономикой и страны Залива постепенно увеличивают свои взносы.

Рисунок 6: обязательства Государств-Членов, взятые в ходе последовательных Полномочных конференций, и число единиц взносов, доступных в рамках последовательных двухгодичных периодов начиная с 2002 года



Источник: подготовлено на основе информации, предоставленной Генеральным секретариатом.

Взносы Членов Сектора

77. Уровень взносов Членов Сектора напрямую связан с количеством членов в разных категориях. Взносы Членов Сектора непрерывно сокращались в течение анализируемого периода (с 42,3 млн. швейцарских франков в 2004-2005 гг. до 36,5 млн. швейцарских франков в 2012-2013 гг., при этом их оценочная сумма в 2014-2015 гг. является еще меньшей – 33,8 млн. швейцарских франков). Руководство МСЭ объясняет такую тенденцию (снижение на 13,7%) целым рядом факторов, таких как консолидация отрасли и озвученный переход членов в категорию Ассоциированных членов, которые платят сниженные взносы. Значительное снижение сумм взносов произошло в период с 2007 года по 2011 год, когда строго применялись правила, регулирующие случаи задолженностей, что привело к исключению неплательщиков. Гибкость управления членством в секторах, заново введенная в 2012 году, способствовала снижению темпов уменьшения поступлений и связанных с этим негативных последствий.

78. Руководство МСЭ осуществляет анализ причин таких тенденций и разрабатывает возможные меры по предотвращению дальнейшего снижения размеров поступлений. Это отвечает Резолюции 187 (Пусан, 2014 г.), согласно которой Совету были даны указания по пересмотру структуры, преимуществ и методики ценообразования в отношении Членов Сектора. Генеральный секретариат внес поправки в документ, изначально подготовленный в 2014 году, с целью содействия

работе РГС-ФЛР, занимающейся пересмотром некоторых аспектов, таких как реформа структуры взносов и предоставленных льгот, категории членства, а также преимущества и права, предусмотренные в рамках каждой из таких категорий.⁵¹ По мнению инспекторов, такие усилия следует интенсифицировать с целью нахождения инновационных и устойчивых решений, направленных на расширение членства в соответствующих секторах и, следовательно, финансовой базы организации. К тому же, МСЭ запланировал получение большей прибыли за счет Членов Сектора и Ассоциированных членов на период 2016-2017 годов: ожидаемое увеличение в размере 5 процентов будет обеспечено благодаря активной мобилизации ресурсов. Руководство МСЭ отметило, что в отношении ресурсов, обеспечиваемых за счет членства Академических организаций, наблюдается уверенная тенденция к росту.

Возмещение затрат

79. Возмещение затрат является важным источником ресурсов для МСЭ, который регулируется согласно Резолюции 91 (Пересм. Гвадалахара, 2010 г.). Возмещение затрат предусматривает получение доходов по линии вспомогательных затрат по проектам, продажу публикаций, а также возмещение предоставленных товаров и услуг, например в рамках заявок на регистрацию спутниковых сетей. Ресурсы, получаемые за счет возмещения затрат, не выделяются непосредственно сектору – распоряжение ими и их учет в рамках общего дохода МСЭ осуществляется на центральном уровне, в то время как бюджетные ассигнования распределяются согласно предложениям, внесенным каждым сектором.

80. Ресурсы, получаемые за счет возмещения затрат, обычно увеличиваются по мере расширения масштабов предоставляемых услуг. Деятельность по возмещению затрат не должна рассматриваться как такая, которая генерирует доход, однако при этом устанавливается двухуровневая политика ценообразования, при которой Государства-Члены, Члены Секторов и Ассоциированные члены осуществляют оплату по цене, основанной на возмещении затрат, тогда как для всех остальных, т. е. нечленов, должна быть установлена "рыночная цена". Руководство МСЭ отметило, что возмещение затрат помогает компенсировать снижение сумм взносов. Таким образом, определение мероприятий по возмещению затрат и методология расчета затрат требуют постоянного пересмотра и обновления со стороны руководства, а также утверждения Государствами-Членами.

Повышение финансовой стабильности

81. Большинство Государств-Членов (60 процентов) отметили, в ходе интервью и опросов, что действующая в настоящее время модель финансирования в большинстве случаев обеспечивает среднесрочную финансовую прогнозируемость и устойчивость организации. Было зафиксировано лишь несколько комментариев в поддержку изменения условий финансирования, несовпадающих с таким общим мнением. Тем не менее инспекторы полагают, что действующая в настоящее время модель создает неясность относительно финансовой стабильности Союза в долгосрочной перспективе ввиду того, что уровень дохода сложно спрогнозировать на период длительностью свыше четырех лет. Кроме того, эта модель финансирования создает ограничения в

⁵¹ См. Документы CWG-FHR 5/17, 5/18 и 5/1 о всеобъемлющем отчете о правах, обязанностях и условиях участия Членов Секторов, Ассоциированных членов и академических организаций.

отношении программ и проектов, разработанных МСЭ, поскольку уровень приверженности Государств-Членов необходимо подтверждать каждые четыре года.

82. Обеспечение более прочной финансовой стабильности и лучшей прогнозируемости может помочь МСЭ осуществлять деятельность в рамках своих основных полномочий. Кроме того, это создало бы возможность для повышения эффективности планирования в рамках решения некоторых долгосрочных финансовых вызовов, таких как ремонт штаб-квартиры Союза или финансирование его обязательств. Такие меры отвечали бы требованию Полномочной конференции к Совету изучить возможность создания механизмов для обеспечения большей финансовой стабильности Союза и для подготовки рекомендаций в этом отношении.⁵²

83. Уже много лет на Полномочной конференции подчеркивается необходимость повышения доходов Союза. В 2014 году Конференция направила Генеральному секретарю требование о необходимости, силами РГС-ФЛР, изучить возможные пути создания дополнительного дохода и предоставить соответствующие рекомендации Совету. Эта работа до настоящего времени не принесла достаточных результатов. Было предоставлено лишь несколько конкретных предложений, но большинство из них были отклонены в связи с расхождением мнений Государств-Членов, например в том, что касается международных систем нумерации. После Полномочной конференции 2014 года руководство МСЭ создало международную группу (Группа, предусмотренная Приложением 2 к Решению 5), председателем которой выступил Заместитель генерального секретаря, и поручило ей изучить потенциально прибыльные виды деятельности или услуги, которые может осуществлять или предоставлять МСЭ с целью улучшения финансового состояния организации.

84. Поскольку реализация планов по генерированию доходов все еще не принесла достаточных результатов, в целях улучшения финансового состояния МСЭ Государства-Члены отдают предпочтение активному внедрению мер обеспечения эффективности и экономии. В свою очередь, руководство МСЭ представило сбалансированный двухгодичный бюджет на 2016-2017 годы, которым не предусмотрено использование средств из резервного счета. Это стало возможным благодаря усилиям, прилагаемым руководством МСЭ, по ограничению расходов, в частности за счет ряда мер экономии в сферах, которые были определены на Полномочных конференциях 2010 и 2014 годов.⁵³ Ввиду того, что затраты на содержание персонала составляют большую часть всех расходов Союза, одно из первых практических изменений в последующие бюджеты было направлено на снижение количества штатных должностей и на сохранение доли вакансий на уровне 5%.

85. Меры повышения рентабельности направлены на разные процессы и виды деятельности, к которым, среди прочих, относятся финансовая и административная поддержка, трудовые ресурсы, организация мероприятий, управление документооборотом, количество заседаний и объем связанной с этим поддержки. Однако, как указано в опросе, меры по сдерживанию и повышению эффективности затрат создают давление на рабочую силу и в итоге могут повлечь за собой трудности при исполнении полномочий и предоставлении услуг. В то же время опрошенные должностные лица признали, что могут быть и другие пути реализации мер повышения эффективности (расширение масштабов использования цифровых документов вместо бумажных, оптимизация или вывод за рамки организации административных

⁵² См. Резолюцию 158 (Пересм. Пусан, 2014 г.): финансовые вопросы для рассмотрения Советом.

⁵³ Приложение 2 к финансовым планам Союза на периоды 2012-2015 и 2016-2019 годов.

процессов или процессов обработки транзакций и т. д.). Инспекторы призывают руководство МСЭ продолжать критический анализ его внутренних процессов с целью определения дальнейших возможностей для повышения эффективности. Они подчеркивают необходимость стратегического и ориентированного на перспективу подхода к решению данного вопроса. Первый отчет руководства о реализации мер по повышению рентабельности содержал список предпринятых или предусмотренных действий.⁵⁴ По мнению инспекторов, в последующих отчетах должна быть представлена дальнейшая информация, обосновывающая принятие таких мер, а также предположения касательно оценки сэкономленных средств и их воздействия на осуществление работ и предоставление услуг, чтобы Государства-Члены могли по возможности дать совет относительно приоритетных сфер.

86. Ожидается, что укрепление финансовой основы Союза будет обеспечено благодаря нижеследующим рекомендациям.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю следует разработать комплексный план по повышению уровня стабильности и предсказуемости финансовой базы Союза, объединив в нем меры, направленные на увеличение доходов, и предложения по экономии средств, а также направить такой план на утверждение Совету в ходе его сессии в 2017 году.

С. Финансовое управление

87. Департамент управления финансовыми ресурсами (FRMD) играет центральную роль в обеспечении эффективного управления финансовыми ресурсами МСЭ. Согласно Оперативному плану Генерального секретариата на 2013-2016 годы, этот департамент осуществляет стратегическую координацию в отношении финансовой, бюджетной политики, а также политик учета и закупок, принимая во внимание те или иные потребности департаментов и Бюро в соответствии с Финансовым регламентом и Финансовыми правилами МСЭ.⁵⁵ FRMD осуществляет мониторинг выполнения бюджета и подает руководству МСЭ квартальные отчеты, доступ к которым через портал МСЭ имеют и Государства-Члены.

88. Процесс разработки финансового плана и бюджета осуществляется в соответствии с внутренними руководящими указаниями, применяемыми финансовыми контролерами в Бюро и департаментах, а также в FRMD, в процессе подготовки проекта бюджета, который утверждает Координационный комитет. Формирование и мониторинг выполнения бюджета осуществляется FRMD централизованно; финансовый учет также осуществляется централизованно. В то же время финансовое управление является частично децентрализованным, поскольку финансовые контролеры/должностные лица по вопросам финансов, в круг обязанностей которых входит надзор за выполнением бюджета, работают в других департаментах Генерального секретариата и в трех Бюро, уполномоченных выполнять функции финансового мониторинга и контроля в отношении ресурсов, выделенных на деятельность их структур. Такие должностные лица находятся в подчинении своего

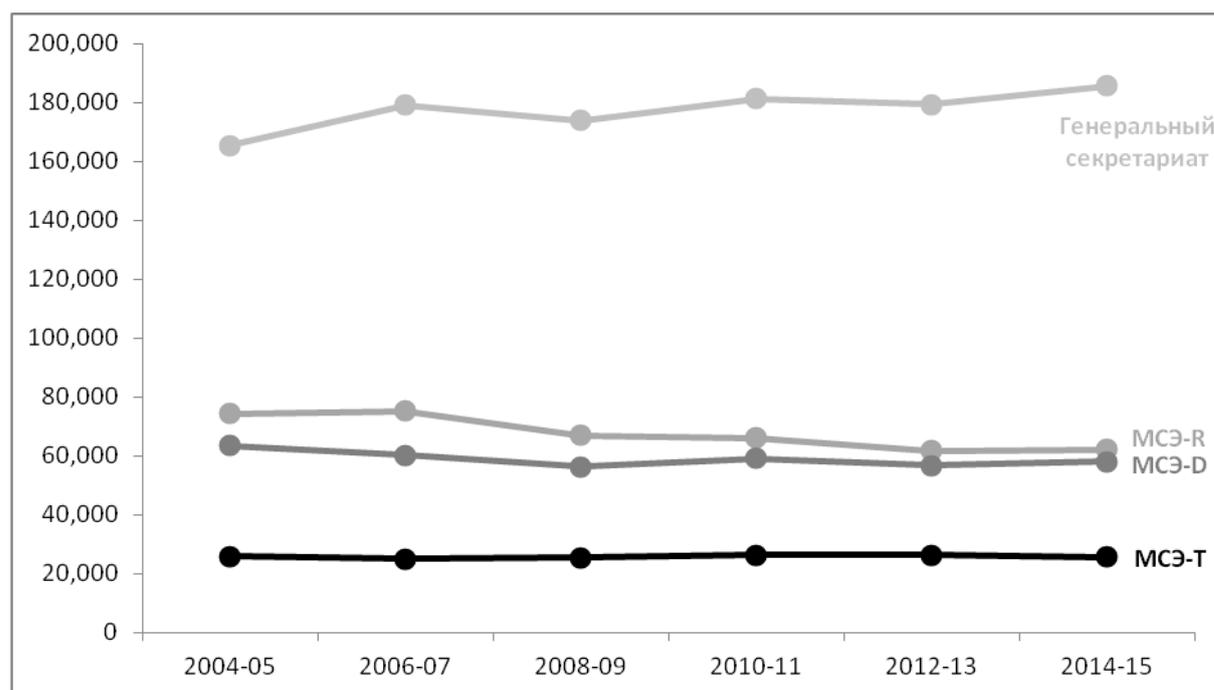
⁵⁴ См. Документ C15/45(Rev.1): меры, направленные на повышение эффективности.

⁵⁵ См. Оперативный план Генерального секретариата на 2013-2016 годы.

руководителя среднего звена или Директора Бюро. Это может вызывать опасения в отношении согласованности и последовательности применяемых практик, а также независимости и целостности процедур контроля. В исследовании, упомянутом в Рекомендации 2 настоящего доклада, следует осуществить углубленный анализ этих аспектов.

89. Доходы в МСЭ консолидируются централизованно. На Рис. 7 представлена структура расходов в разбивке по основным структурным компонентам Союза в рамках последних двухлетних периодов.⁵⁶ На рисунке показано, что на Генеральный секретариат приходилось более чем 55% всех расходов в 2014-2015 годах (эта доля немного выросла в сравнении с 2004-2005 гг.), так как в нем работает большинство сотрудников, отвечающих за предоставление секторам широкого спектра общеорганизационных вспомогательных услуг. Расходы секторов оставались более-менее стабильными. Доля расходов МСЭ-R снизилась в относительном выражении в общей структуре расходов Союза (с 22,5% в 2004-2005 гг. до 18,7% в 2014-2015 гг.), в то время как заложенные в бюджете расходы МСЭ-D выросли до 19,3 процентов. Доля бюджета, выделенная МСЭ-T, осталась практически неизменной (7,8%).

Рисунок 7: динамика затрат основных структурных компонентов Союза в номинальном выражении за промежутки двухгодичных периодов с 2004-2005 годов по 2014-2015 годы (в тыс. швейцарских франков)



Источник: подготовлено на основе информации, предоставленной Генеральным секретариатом.

D. Другие финансовые вопросы

Внебюджетные взносы и мобилизация ресурсов

⁵⁶ См. также пункт 113 для ознакомления с описанием процесса выделения ресурсов при ориентированном на результаты бюджетировании.

90. Внебюджетные взносы в настоящее время составляют ограниченную долю от общих ресурсов МСЭ (8,7% в 2014 г.), оставаясь стабильными на протяжении нескольких последних лет (см. пункт d) Приложения IV). Эти взносы делают Государства-Члены или Члены Сектора с целью финансирования тех или иных проектов (целевые фонды) или в дополнение к уже существующему финансированию в том или ином секторе вне рамок процедуры ассигнования средств на проекты (добровольные взносы). Что касается управления финансами, такие внебюджетные взносы обрабатывает на центральном уровне FRMD, но их управление находится в ведении менеджеров программ в секторах. МСЭ-D использует 90 процентов ресурсов целевых фондов, в то время как добровольные взносы в равных долях используют секторы и Генеральный секретариат.

91. Правила, процедуры и финансовые соглашения, касающиеся добровольных взносов и целевых фондов, описаны в Приложении 2 Финансового регламента МСЭ. По результатам проведенного в 2011 году внутреннего аудита были обнаружены некоторые сложности относительно политик и процедур в этой области, в частности в отношении распределения на категории внебюджетных поступлений, принятия дальнейших действий в связи со взятыми на себя финансовыми обязательствами, управления и ведения дел и т. д.⁵⁷ Руководство МСЭ работает над уточнением и прояснением отличий между разными категориями внебюджетных ресурсов, а также процедур, которые следует применять как с юридической точки зрения, так и с точки зрения более эффективного внутреннего мониторинга и контроля.

92. В настоящее время внебюджетные ресурсы отображаются только в общей отчетности в рамках годового Отчета о финансовой деятельности. Отдельные отчеты о внебюджетных ресурсах составляются на основании специального запроса со стороны доноров или в соответствии с требованиями договоров о реализации проектов. **Такие процедуры предоставления отчетности следует улучшить для обеспечения надежных и своевременных подробных количественных данных, а также конкретной информации о принятых мерах в отношении взносов. Такая отчетность была бы более прозрачной и соответствовала бы положениям Статьи 34 Конвенции; кроме того, она может способствовать привлечению дополнительного финансирования.**

93. В периоды нехватки бюджетных средств многие подразделения ищут дополнительные ресурсы и обращаются к потенциальным донорам с целью получения поддержки в реализации своих проектов или организации мероприятий. Среди респондентов наблюдалось общее мнение относительно того, что функцию мобилизации ресурсов можно и следует оптимизировать. Межсекторальная группа по мобилизации ресурсов⁵⁸, созданная в 2014 году, была расформирована и интегрирована в ISC-TF, и в настоящее время большую часть внутренней работы по содействию координации между структурами в рамках МСЭ в вопросах мобилизации ресурсов в основном осуществляет Группа по вопросам внедрения управления отношениями с клиентами.

94. **По мнению инспекторов, прилагаемым в настоящее время усилиям содействовала бы установленная Корпоративная стратегия мобилизации ресурсов, в который были бы прописаны цели привлечения средств для Союза и**

⁵⁷ См. отчет о проведении внутренней аудиторской проверки: аудиторская проверка добровольных взносов (Документ SG-SGO/IA/11-20).

⁵⁸ См. Service Order 14/08: Intersectoral Resource Mobilization Group.

его структурных компонентов, о чем говорится в недавнем докладе ОИГ.⁵⁹ Такая стратегия должна определять ожидаемый масштаб внебюджетных ресурсов, объем предусмотренных мероприятий, особенно в связи с теми ресурсами, которые включены в стратегический и оперативный планы, а также последующие процедуры, которые подлежат исполнению с целью обеспечения единого подхода, в том числе функции и обязанности в Генеральном секретариате, Бюро, региональных и зональных отделениях, а также ITU Telecom. В эту стратегию также следует ввести принципы управления спонсорской поддержкой, которые в настоящее время находятся в разработке.

Медицинское страхование после выхода в отставку (АСХИ)

95. Начиная с 2010 года составление финансовых отчетов осуществляется в соответствии с Международными стандартами учета в государственном секторе (МСУГС). Таким образом, обязательства МСЭ нашли более четкое выражение в его финансовых отчетах и были отмечены внешним аудитором как сфера, тщательный мониторинг которой необходимо осуществлять в среднесрочной перспективе. Кроме этого, внешний аудитор отметил, что финансовое здоровье организации обеспечено в краткосрочной перспективе.⁶⁰ Согласно отчету, сумма средств, выделенных на медицинское страхование после выхода в отставку, по состоянию на конец 2014 года составила 512,7 млн. швейцарских франков, продемонстрировав резкий рост в сравнении с предыдущими годами, вызванный наиболее низкими за все время ставками дисконтирования (важнейший определяющий фактор при расчете текущей стоимости такого обязательства), а также постоянным ростом расходов на медицинское обслуживание сотрудников. В результате этого в 2014 году МСЭ сообщило об отрицательных чистых активах в размере 386 млн. швейцарских франков.

96. Изначально принятые руководством МСЭ меры, такие как создание специального фонда для покрытия медицинского страхования после выхода в отставку (в размере 7 миллионов швейцарских франков в мае 2015 г.) и ликвидация схемы медицинского страхования МОТ с целью перехода на обслуживание в частную страховую компанию в рамках Плана коллективного медицинского страхования, были оценены как положительные многими заинтересованными сторонами, но вызвали опасения среди участников планов страхования. Наряду с этим инспекторы отметили, что эти меры соответствуют улучшенным процедурам предоставления отчетности, благодаря которым осуществляется информирование Государств-Членов, в частности относительно предложений частичного финансирования таких обязательств. Согласно рекомендациям внешнего аудитора, руководство МСЭ анонсировало проведение всестороннего актуарного исследования в конце 2016 года на основе данных, накопленных за три года с момента имплементации Плана коллективного медицинского страхования.⁶¹ Другие международные организации, такие как Международная организация гражданской авиации или Всемирная торговая организация, провели такой всесторонний анализ, чтобы оценить все соответствующие параметры и их возможные изменения с течением времени, а также предусмотреть меры ограничения и финансирования таких обязательств

97. Следует вспомнить, что обязательства в отношении медицинского страхования после выхода в отставку вызывают серьезные опасения во всей системе Организации

⁵⁹ Доклад JIU/REP/2014/1: An analysis of the resource mobilization function within the United Nations system.

⁶⁰ Документы C15/65 и C/14/105(Rev.1): отчеты Внешнего аудитора.

⁶¹ См. Документ CWG-FHR 5/7: Contribution by the Secretariat: Follow-up on the recommendations of the External Auditor, September 2015.

Объединенных Наций. За ходом решения этого вопроса несколько лет наблюдала Генеральная ассамблея ООН. Рабочей группе во главе с Секретариатом ООН совместно с Координационным советом старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР) и специализированной консалтинговой фирмой было поручено определить примеры передового опыта в сфере финансирования и управления такими обязательствами. Доклад, представленный на 70-й Сессии Генеральной Ассамблеи ООН, содержал ряд рекомендаций по управлению обязательствами в отношении медицинского страхования после выхода в отставку.⁶² Руководство МСЭ заявило о тщательном мониторинге этих разработок. В этом контексте при осуществлении сравнительного анализа следует учитывать индивидуальные особенности систем каждой из структур в составе ООН (конкретные условия планов медицинского обслуживания, характеристики участников и т. д.). МСЭ следует в первую очередь опираться на результаты актуарного исследования при разработке плана действий и сосредоточить внимание на собственных особенностях, чтобы можно было предложить наиболее подходящий план действий своим Государствам-Членам.

Ремонт штаб-квартиры

98. Еще один финансовый вызов для МСЭ в предстоящие годы связан с ремонтом его штаб-квартиры. В настоящее время МСЭ имеет в своей собственности и занимает три здания в Женеве, при этом использование участка осуществляется на основании пролонгируемого "права суперфиция", предоставляемого принимающей страной. К вышеуказанным объектам относятся следующие здания: "Варембе" (1962), "Башня" (1973) и "Монбрийан" (1999). Эти три здания были построены в соответствии со стандартами строительства своего времени. Проблема заключается в том, что и здание "Башня", и здание "Варембе" скоро перестанут соответствовать законодательным стандартам Швейцарии, ввиду чего принятие мер по исправлению ситуации становится обязательным. Было предложено несколько вариантов решения этого вопроса, в том числе перенос штаб-квартиры, долгосрочная аренда объекта, постройка зданий взамен существующих, а также ремонт существующих зданий, каждый из которых оказывает значительное воздействие на финансовый потенциал Союза.

99. По итогам Полномочной конференции 2014 года была создана рабочая группа Совета с целью изучения возможных вариантов размещения штаб-квартиры Союза на долгосрочный период.⁶³ Группа провела два заседания в 2015 году и одно в 2016 году для анализа вариантов с точки зрения как финансов, так и деятельности Союза. Рекомендации рабочей группы направлены на замену здания "Варембе" новым зданием, в котором бы работали сотрудники, в настоящее время размещенные в зданиях "Варембе" и "Башня", что рассматривается как наиболее экономически эффективное решение. Этот вариант предусматривает продажу башни с правом пользования землей, чтобы обеспечить часть необходимых инвестиций, с учетом готовности принимающей страны и местных органов власти внести необходимые юридические изменения с целью разрешить продажу права пользования землей и осуществление хозяйственной деятельности.

⁶² Документ A/70/590; см. также отчеты Консультативного комитета по бюджетным и административным вопросам:: документы A/68/550 и A/70/7/Add 42.

⁶³ См. Резолюцию 194 (Пусан, 2014 г.): варианты помещений штаб-квартиры Союза в долгосрочной перспективе. С более подробной информацией можно ознакомиться в Документе PP14/57/Rev.1 Полномочной конференции, а также документах CWG-HQ 1/3, 2/2-3 и 3/3-5 рабочей группы Совета.

100. Данный обзор не преследует цель указать на один из вариантов решения вопроса как более приемлемый, чем другие. Тем не менее инспекторы желают обратить внимание на положительные шаги, предпринятые МСЭ в ходе решения этого важного для его будущего вопроса. Динамика участников рабочей группы была описана как положительная с хорошей посещаемостью со стороны делегатов. Согласованный комплекс рекомендаций и наблюдений, предоставленных руководству МСЭ, является хорошим примером надзора со стороны Государств-Членов, направляющих свои дальнейшие действия на обеспечение принятия должным образом информированных решений. Диалог и взаимодействие между МСЭ и принимающей страной также заслуживает поощрения.

101. МСЭ должен начать реализацию масштабного проекта, в рамках которого будет осуществлена интенсивная мобилизация его времени и ресурсов. Для этого потребуются эффективный менеджмент и соответствующее управление проектом. Государствам-Членам следует продолжать осуществлять непосредственный надзор за этим вопросом на всех этапах реализации проекта. В этом контексте инспекторы поддерживают рекомендации рабочей группы, предусматривающие создание четкой структуры руководства. Для обеспечения рентабельности и уместности выбранных вариантов решения вопроса важно, чтобы решения принимались с учетом полной и точной информации не только о финансовых аспектах (стоимость строительства и ремонта, кредитные ставки, коммерческая стоимость здания с башней и т. д.), но и обо всех других потенциально связанных с этим вопросом аспектах, таких как порядок работы персонала, потребности делегатов, принципы использования пространства и т. д. В этой связи при необходимости следует принимать во внимание примеры передового опыта, описанные в отчете ОИГ за 2014 год о проектах капитального ремонта/реставрации/строительства, реализованных организациями в системе Организации Объединенных Наций.⁶⁴

⁶⁴ Доклад JIU/REP/2014/3: Capital/refurbishment/construction projects across the United Nations system organizations.

V. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ

A. Стратегическое планирование

102. В системе Организации Объединенных Наций стратегическое планирование определяется как инструмент выявления и мобилизации всех доступных ресурсов, а также установки приоритетов для их оптимального распределения на согласованные цели и задачи, утвержденные руководящими органами.⁶⁵ Для МСЭ стратегическое планирование является ключевой функцией, учитывая среду его деятельности (постоянное развитие технологий, конкуренция международных и региональных игроков и т. д.).

103. Процесс стратегического планирования в МСЭ занимает от 16 до 18 месяцев, и основную роль в его осуществлении играет Рабочая группа Совета по разработке проекта Стратегического плана и проекта Финансового плана (РГС СП-ФП), которая изучает и учитывает точки зрения широкого круга заинтересованных сторон МСЭ. С целью разработки стратегического плана на 2016-2019 годы РГС СП-ФП провела четыре заседания, в ходе которых рассматривался вопрос о взносах Государств-Членов, Членов Сектора и консультативных групп Сектора, а также информация, предоставленная Генеральным секретариатом и Бюро. Впервые в процесс были включены консультации с общественностью. В ходе опроса, проведенного ОИГ, Государства-Члены выразили удовлетворенность имеющейся у них возможностью принять участие в процессе разработки стратегического плана и определения тематических приоритетов. Однако в рамках консультаций было получено ограниченное количество предложений. **Инспекторы призывают Государства-Члены к активному участию в работе РГС СП-ФП, поскольку разработка стратегического плана несет в себе возможность предоставления концепции развития и координирования работы каждого из структурных компонентов Союза с точки зрения стратегии.**

104. Руководство МСЭ подчеркнуло положительные результаты работы в отношении замечаний, касающихся недостаточной согласованности и связности планирования, описанного в отчете ОИГ за 2001 год.⁶⁶ В настоящее время основные компоненты стратегического планирования аналогичны таким компонентам, присущим другим организациям в системе Организации Объединенных Наций, а именно: а) Стратегический план на четыре года и Финансовый план, принятые соответственно в рамках Резолюции 71 и Решения 5 Полномочной конференции; б) двухгодичный бюджет, разработанный Генеральным секретариатом и Бюро и принятый Советом; а также в) четырехгодичные скользящие оперативные планы, разрабатываемые каждым Бюро, с учетом входящей информации, предоставленной соответствующей консультативной группой, и план деятельности Генерального секретариата, при разработке которого используется информация, предоставляемая консультативными группами Сектора и который утверждает Совет.

105. В этой связи следует указать на некоторые сложности. По всей видимости, действующая структура и методы работы Союза предоставляют мало возможностей для улучшения совместимости стратегического и финансового циклов, а также цикла

⁶⁵ Доклад JIU/REP/2012/12: стратегическое планирование в системе Организации Объединенных Наций.

⁶⁶ Доклад JIU/REP/2001/3: пункты с 65 по 100, а также рекомендация 8.

составления бюджета с оперативным планированием Перед МСЭ стоит вызов, связанный со сведением воедино целей и видов деятельности всех его структурных компонентов, работающих в рамках разных циклов (т. е. его руководящие органы проводят заседания в разные годы и с разной периодичностью). Четырехгодичные скользящие оперативные планы должны охватывать периоды, включенные в стратегические и финансовые рамочные программы, которые Союзу еще предстоит разработать. Наконец, цикл планирования МСЭ не в полной мере согласован с циклом четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, и МСЭ не отчитывается о показателях, полученных в результате такого обзора.⁶⁷

106. Сведение ранее отдельных планов в единый документ стало шагом к построению более интегрированной концепции деятельности МСЭ. В сопоставительный анализ стратегических планов на период 2012-2015 годов и 2016-2019 годов включены общие для всех подразделений МСЭ концепции и стратегические цели, а также общие для секторов задачи.⁶⁸ Инспекторы одобряют установление взаимосвязи между стратегическими целями Союза и целями каждого сектора, но в то же время отмечают отсутствие достаточного обоснования такой взаимосвязи, которое способствовало бы лучшему пониманию всей последовательной структуры задач и целей.⁶⁹ В стратегическом плане задачи, установленные в отношении каждой из стратегических целей, зачастую не совпадают с действиями, отнесенными к деятельности МСЭ, что усложняет оценку эффективности и результатов деятельности Союза. Примером надлежащей практики, наблюдаемой в отношении разработки стратегического плана на 2016-2019 годы, было проведение анализа уроков, извлеченных из реализации предыдущих стратегических планов. Положительным является тот факт, что начиная с 2013 года МСЭ сотрудничает с другими организациями в системе Организации Объединенных Наций в качестве члена Сети стратегического планирования, так как эта сеть является платформой для совместного использования знаний и обмена примерами передового опыта.

107. Результаты изучения планов и отчетов подтверждают наличие некоторых нерешенных проблем, а также указывают на то, что структурные компоненты Союза могут находиться на разных стадиях зрелости в отношении внедрения управления, ориентированного на результаты, несмотря на усилия по гармонизации структуры оперативных планов. В рамках этого процесса создается множество объемных документов по планированию и отчетности, которые иногда дублируют друг друга. Нередко количество подробностей и дезагрегированные данные сказываются на том, насколько четкой является информация, адресованная заинтересованным сторонам.

108. Тщательное ознакомление с оперативными планами указывает на тенденцию представления большого количества мероприятий как конечных и/или промежуточных результатов деятельности Союза. Такой подход может сформировать искаженное понимание работы, выполняемой МСЭ и не достаточно демонстрирует дополнительные выгоды, а также уровень воздействия деятельности Союза. В оперативных планах описание ожидаемых результатов не всегда содержит четкие цели и не всегда привязано к ключевыми показателями эффективности, которые описаны в общих чертах и не в достаточной степени опираются на измеримые элементы. Вследствие этого отчетность сосредоточена на описании действий, в то время как достижения зачастую выражены общими утверждениями и не опираются на уровень воздействия от осуществления таких действий. Такая ситуация контрастирует с подробными количественными данными относительно выделения ресурсов в

⁶⁷ А/71/63-Е/2016/8.

⁶⁸ См. Приложение V.

⁶⁹ См. Таблицу 4 Стратегического плана Союза на 2016-2019 годы.

соответствии с целями и промежуточными результатами, представленными без достаточного обоснования, подтверждающего такие оценочные данные. **Руководство МСЭ должно критически проанализировать ключевые показатели эффективности и повторно оценить, точно ли они измеряют результаты работы организации и ее структурных компонентов.**

109. Руководство МСЭ признало, что мониторинг и оценка осуществляются децентрализованно (самооценка) в каждом Бюро и в Генеральном секретариате и не координируются на общеорганизационном уровне. Инспекторы обнаружили четко определенную процедуру оказания поддержки менеджерам проектов/программ (Руководящие принципы управления проектами) лишь в Секторе МСЭ-D.⁷⁰ Понимая необходимость внесения большей ясности и обеспечения согласованности в этом вопросе, в Резолюции 151 (Пересм. Пусан, 2014 г.) Государства-Члены дали Генеральному секретарю и Директорам Бюро указание "разработать комплексную рамочную программу мониторинга и оценки, которая бы способствовала внедрению концепции МСЭ, ориентированной на результаты". **Инспекторы акцентируют внимание на необходимости для Государств-Членов быть в курсе отчетности каждого структурного компонента Союза путем участия в углубленном анализе реализации стратегического плана на уровне Совета.** В этой связи намерение Генерального секретариата улучшить формат и содержание отчета о реализации стратегического плана является положительным достижением.⁷¹

Управление, ориентированное на результаты

110. В 2010 и 2014 годах Полномочная конференция приняла резолюцию, в которой подчеркивается важность управления, ориентированного на результаты.⁷² Опрошенные должностные лица подчеркнули свою готовность к внедрению управления, ориентированного на результаты, и составления бюджета, ориентированного на результаты, признавая, что "в настоящее время осуществляется работа, предусматривающая внесение изменений в корпоративную культуру". По результатам опроса ОИГ, 60 процентов сотрудников указали, что имеют базовое понимание понятия управления, ориентированного на результаты, несмотря на то, что пройденная профессиональная подготовка была оценена как недостаточная. Треть сотрудников в категории специалистов были уверены в эффективности стратегического планирования МСЭ и в том, что ему способствует управление, ориентированное на результаты, а менее трети не были против того, что деятельность МСЭ измеряется на основе четких и достоверных показателей.

111. Как оказалось, усилия руководства МСЭ по широкому внедрению принципов управления, ориентированного на результаты, были направлены в первую очередь на планирование мер по согласованию существующих подходов, применяемых в структурных компонентах Союза, а также мер по обеспечению более методичной интеграции принципа причинно-следственной связи в работу по реализации программ Союза. Тем не менее принципы управления, ориентированного на результаты, должны быть внедрены во все рабочие процессы организации, что было подчеркнуто Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Наряду с этим, согласно контрольным показателям, предложенным в докладе ОИГ за 2006 год, комплексная стратегия управления, ориентированного на результаты, должна состоять из трех

⁷⁰ См. ITU-D Project Management Guidelines, July 2013, pp. 23-26.

⁷¹ Документ CWG-FHR 5/26: Format of the annual Council report on the implementation of the ITU Strategic Plan and the Annual Activities.

⁷² См. Резолюцию 151 (Пересм. Пусан, 2014 г.): внедрение в МСЭ управления, ориентированного на результаты.

основополагающих элементов: а) цикл планирование-разработка программ-составление бюджета-мониторинг-оценка; б) необходимый комплекс политик управления людскими ресурсами; а также с) общеорганизационные вспомогательные системы управления информацией.⁷³

112. В области составления бюджета, ориентированного на результаты, Советом была принята пересмотренная методология распределения статей расходов (Решение 535, пересмотренное в 2014 г.), которая определяет порядок распределения ресурсов, необходимых для достижения соответствующих целей и выполнения задач, стоящих перед Союзом. Критерии выделения ресурсов основаны на оценках, осуществленных секторами и департаментами с использованием обзоров распределения времени для определения того, какие людские ресурсы необходимы. Эта методология включает в себя процесс, состоящий из четырех этапов, в рамках которого осуществляется выделение средств подразделениям организации для выполнения задач и достижения целей МСЭ.⁷⁴ Заметным улучшением является то, что затраты в связи с услугами, предоставляемыми Генеральным секретариатом, распределяются на Бюро и на межсекторальные виды деятельности с целью более точного отображения требований в отношении услуг. Руководство МСЭ отметило, что в отношении эффективности составления бюджета, ориентированного на результаты, ежеквартально осуществляется мониторинг и предоставляется отчетность. Инспекторы с нетерпением ждут успешного внедрения в организации новой методологии, содействующей управлению, ориентированному на результаты, и составлению бюджета, ориентированного на результаты.

В. Управление рисками

113. Существенным элементом обеспечения эффективного управления и подотчетности, а также управления рисками предприятия, является систематический общеорганизационный подход, содействующий выполнению стратегических задач путем активного выявления, оценки, приоритизации и контроля рисков на общеорганизационном уровне.⁷⁵ В ходе работы над обзором в поле внимания инспекторов не раз попадали утверждения о том, что управление рисками является приоритетом для МСЭ, который уделяет внимание управлению рисками при стратегическом и оперативном планировании, включи в стратегический план (на 2016-2019 гг.) раздел, посвященный стратегическим рискам и мерам по смягчению их последствий, а также предусмотрев в оперативных планах осуществление анализа рисков. В то время как обнаружение стратегических рисков, как было установлено, соответствует ситуации и учитывает некоторые опасения, высказанные Государствами-Членами, меры по смягчению последствий оказались достаточно общими по своему характеру и не такими надежными.

114. Согласно записям Координационного комитета и Руководящей координационной группы, анализ работы по управлению рисками осуществляется нерегулярно. Более того, несмотря на повышенное внимание к этому вопросу, МСЭ не

⁷³ См. Доклад JIU/REP/2006/6: Results-based management in the United Nations in the context of the reform process.

⁷⁴ Краткий обзор данного процесса представлен в приложении к Решению 535 Совета (изменено в 2014 г.).

⁷⁵ См. Доклад JIU/REP/2010/4: Review of enterprise risk management in the United Nations system: benchmarking framework.

имеет общей системы управления корпоративными рисками, которая бы включала такие элементы, как заявление о корпоративных рисках, определяющее уровень допустимых рисков и применимых контрольных показателей, а также руководство по рискам/реестр рисков с установленными функциями и обязанностями.

115. В анкете ОИГ руководство МСЭ отметило, что управление рисками и управление внутренним контролем являются неотъемлемой частью общего процесса управления операциями, в связи с чем эти обязанности "возложены на руководителей МСЭ всех уровней". Такой фрагментированный подход может повлечь за собой несоответствия в том, как каждый структурный компонент Союза осуществляет управление рисками. Инспекторы уверены в том, что следует внедрить более структурированный подход к управлению рисками организации. Отмечая работу, осуществляемую в контексте ISC-TF, они поддерживают призыв ИМАС относительно разработки и внедрения всеобъемлющей системы управления рисками в рамках МСЭ в целом.⁷⁶

116. **Инспекторы подчеркивают обязательность выполнения руководящими органами своих функций по надзору за эффективностью процесса управления рисками.** По данным анкетирования, проведенного ОИГ, менее 50 процентов членов Союза считают, что основные риски, с которыми сталкивается Союз и его секторы, а также соответствующие меры смягчения последствий риска были должным образом задокументированы и озвучены. Инспекторы полагают, что в процессе пересмотра реализации стратегических и оперативных планов члены Союза и члены консультативных групп Сектора должны уделять максимальное внимание управлению рисками, а также привести его в соответствие с передовым опытом в системе Организации Объединенных Наций.

117. Ожидается, что представленная ниже рекомендация повысит эффективность управления рисками в МСЭ.

Рекомендация 6

Генеральному секретарю следует доработать, направить на утверждение Совету в ходе его сессии в 2017 году и впоследствии регулярно обновлять политику управления рисками, которая бы охватывала все элементы согласованной и комплексной системы управления корпоративными рисками, а также ежегодно представлять Совету отчет о ходе внедрения такой политики.

⁷⁶ Документ С15/22: четвертый ежегодный отчет Независимого консультативного комитета по управлению (2015 г.).

VI. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ

118. За период с момента принятия Резолюции 48 в 1994 году Полномочная конференция разработала руководящие указания в области управления людскими ресурсами. Надзор за делами, связанными с этой сферой, осуществляет Рабочая группа Совета по финансовым и людским ресурсам (РГС-ФЛР). Действующие в настоящее время процедуры охватывают большинство сфер, перечисленных в Приложении I к указанной резолюции.⁷⁷ Однако инспекторы выявили, что отчеты являются чрезмерно описательными; они призывают руководство МСЭ продолжать улучшать качественный анализ, результаты которого будут представлены Государствам-Членам.

119. Управление людскими ресурсами осуществляет Департамент управления людскими ресурсами (HRMD), состоящий из двух отдельных подразделений: а) Отдел административного управления, который в основном занимается вопросами, связанными с оплатой труда, социальными правами, пособиями, страхованием и т. д.; и б) Отдел планирования и политики, отвечающий за разработку политики, развитие персонала, а также за такие вопросы, среди прочего, как классификация и набор персонала. Следует отметить, что уровень компетентности сотрудников был оценен представителями Государств-Членов и другими категориями заинтересованных сторон в рамках интервью и опросов положительно.

120. Затраты на персонал составили 84 процента от общей суммы расходов МСЭ в 2014 году. Как видно из Таблицы 3, несмотря на то, что начиная с 2008 года эта процентная доля незначительно снизилась в результате мер, принимаемых руководством МСЭ с целью стабилизации и снижения расходов по персоналу, она все равно остается существенной.

Таблица 3: обзор расходов по персоналу с разбивкой на основные структурные компоненты Союза (2008 г. в сравнении с 2014 г.)

	2008	2014
Общие расходы по МСЭ (в тыс. швейцарских франков)	146 424	165 208
Расходы по персоналу МСЭ ⁷⁸ (в тыс. швейцарских франков)	125 076	138 826
Процентная доля расходов по персоналу в структуре организационных расходов в целом	85,4 %	84 %

⁷⁷ Основными инструментами предоставления отчетности являются доклад Генерального секретаря о ходе выполнения Стратегического плана в области людских ресурсов и Резолюции 48, а также направляемый Совету документ касательно отчетности и статистических данных по людским ресурсам.

⁷⁸ Расходы по персоналу охватывают все статьи вознаграждения, выплачиваемого занимающим постоянные должности штатным сотрудникам, а также всему персоналу, обслуживающему конференции или работающему по краткосрочным контрактам, в том числе базовые оклады, коррективы по месту службы, надбавки за знание языков и надбавки для нерезидентов, надбавки на иждивенцев и сверхурочные, а также прочие расходы по персоналу (см. Примечание 23 Документа С15/50).

Процентная доля расходов по персоналу (Генеральный секретариат)	83,1 %	84 %
Процентная доля расходов по персоналу (МСЭ-D)	81,6 %	75 %
Процентная доля расходов по персоналу (МСЭ-R)	92,1 %	91,2 %
Процентная доля расходов по персоналу (МСЭ-T)	91,4 %	89,2 %

Источник: отчет о финансовой деятельности за 2014 финансовый год (Документ C15/50), а также информация, предоставленная Генеральным секретариатом.

А. Кадровые ресурсы

121. В 2008 г. Совет пересмотрел и внес поправки в Положения о персонале и Правила персонала, чтобы привести основные положения своей системы контрактов в соответствие с положениями Комиссии по международной гражданской службе (КМГС), которые основываются на трех типах контрактов: постоянные/бессрочные, срочные/временные контракты в категории специалистов или выше или в категории общего обслуживания. Эти положения системы контрактов введены в действие Служебным приказом 09/09; в то же время Служебный приказ 09/06 ранее регулировал применение краткосрочных контрактов, которые широко использовались в прошлом.

122. В Таблице 4 представлен сравнительный анализ состава персонала по категориям в 2010 и 2014 годах. В целом, количество персонала сократилось на 7 процентов (с 836 сотрудников в 2010 г. до 780 в 2014 г.). В то же время зафиксирована тенденция профессионализации рабочей силы, поскольку количество сотрудников категории специалистов в сравнении с сотрудниками категории общего обслуживания выросло с 44 до 50 процентов. Наблюдается снижение количества постоянных/бессрочных контрактов в сравнении со срочными контрактами: в 2010 году постоянные/бессрочные контракты составляли 72,9 процента, а в 2014 году их количество было равно 62,8 процента. В конечном счете произошло снижение количества сотрудников, нанятых на краткосрочной основе, ввиду того, что руководство МСЭ изменило сферу применения таких контрактов, начав использовать их в основном в целях получения услуг по организации и проведению конференций и мероприятий.

Таблица 4: обзор комплектования штата МСЭ за 2010 и 2014 годы с разбивкой на основные категории (в процентном выражении)⁷⁹

	2010	2014	2010/2014
Категория старших советников (D-1 и D-2)	19	22	+ 16 %
Категория специалистов	321	369	+ 15 %

⁷⁹ Для сравнения выбраны годы, позволяющие обеспечить сопоставимость с учетом тех договорных форм, которые были внедрены в 2009 году. Более подробная информация о кадровых ресурсах МСЭ приведена в Приложении VI. Содержащиеся в этом разделе данные взяты из Документа CWG-FHR 4/11: Human Resources Reporting and Statistics (2008-2014), February 2015.

Категория специалистов (на основе краткосрочных контрактов)	47	24	- 49 %
Категория сотрудников общего обслуживания	389	347	-11 %
Категория сотрудников общего обслуживания (на основе краткосрочных контрактов)	60	18	-70 %
Всего	836	780	-7 %

Источник: Human Resources Reporting and Statistics (по состоянию на декабрь 2014 г.) (Документ CWG-FHR 4/11).

Географическое представительство

123. В отличие от ряда других организаций системы Организации Объединенных Наций МСЭ не имеет формальной политики географической представленности в отношении рабочей силы, принадлежащей к категории специалистов. Инспекторы отметили, что Трехсторонняя группа по управлению людскими ресурсами (предшественник РГС-ФЛР) рассмотрела в 2011 году предложение о внедрении методики расчета географической представленности, но не пришла к согласию по данному вопросу.⁸⁰ Это послужило причиной ярко выраженного дисбаланса в представительстве Государств-Членов: представлены только 101 из 193 стран (52 процента). Наряду с этим, на представителей десяти национальностей приходится почти половина рабочей силы в категории специалистов (47 процентов), причем граждане одного государства составляют 13,8 процентов от всей рабочей силы. Данные о найме и повышении в должности сотрудников за последнее время не указывают на возможные значительные изменения в разнообразии рабочей силы в ближайшем будущем. По мнению инспекторов, для улучшения географической представленности необходимо определить соответствующую методику, исходя из поставленной задачи и соответствующих факторов.

124. Необходимость обеспечить наивысшие стандарты эффективности, компетенции и благонадежности сотрудников подчеркивается в рамках как основополагающих документов, так и Положений о персонале и Правил о персонале. Эти документы также акцентируют внимание на важности набора персонала с максимально широким географическим охватом. В Резолюции 48 (Пересм. Пусан, 2014 г.) Государства-Члены подчеркнули необходимость улучшить географическую представленность сотрудников Союза. Руководство МСЭ указало, что это – значимый фактор, учитывающийся при наборе сотрудников из категории специалистов и выше.

125. Инспекторы признают особенности МСЭ, в частности тот факт, что его модель финансирования не основана на начисленных взносах, которые обычно применяются для определения желаемых диапазонов представленности, а также то, что необходимые профессиональные квалифицированные кадры не всегда легко доступны на глобальном уровне. Тем не менее они убедительно рекомендуют руководству МСЭ активизировать усилия, направленные на диверсификацию географической представленности в рамках

⁸⁰ См. Документ WG-RG-20/14 (Rev.1): Summary report of the Joint Meeting of the Council Working Group on the Financial Regulations and related Financial Management Issues and the Tripartite Group on Human Resources Management.

каждого из структурных компонентов Союза, в частности с привлечением непредставленных стран. Разработка плана действий с четкими целями, временными рамками и механизмами контроля является обязательным первым шагом.

126. Ожидается, что представленная ниже рекомендация расширит географическое разнообразие в МСЭ.

Рекомендация 7

Генеральному секретарю следует разработать и направить на утверждение Совета в ходе его сессии в 2017 году план действий с указанием конкретных целевых показателей, ориентировочных временных рамок и мер контроля, направленный на повышение уровня географического представительства среди сотрудников категории специалистов и выше во всех структурных компонентах Союза, а также ежегодно представлять Совету отчет о ходе внедрения такого плана.

Гендерный баланс

127. Уже давно установлено, что гендерный баланс персонала МСЭ является сферой, требующей улучшений. В докладе Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ООН-женщины) о представительстве женщин МСЭ находится на низкой позиции по сравнению с другими организациями в системе Организации Объединенных Наций.⁸¹ Несмотря на то, что доля женщин в общем количестве сотрудников составляет 53,1 процента, они в основном работают в категории общего обслуживания, а также на низших уровнях категории специалистов (P-1 и P-2). В других разрядах специалистов доля женщин составляет от 22,2 процента (на уровне P-5) до 40,8 процента (на уровне P-3), в то время как в категории старших советников (на уровнях D-1 и D-2) наблюдается полный дисбаланс. В пункте а) Приложения VI представлено подробное сравнение гендерного баланса в разных структурных компонентах Союза в 2010 и 2014 годах в разбивке по категориям и разрядам.

128. Инспекторы отметили усилия, направленные на улучшение гендерного баланса в организации в целом, среди которых – создание в 2012 году Целевой группы по гендерным вопросам и внедрение в 2013 году Политики гендерного равенства и учета гендерных аспектов (GEM).⁸² Руководство МСЭ описало меры, принимаемые с целью содействия созданию дружественной к разным гендерам рабочей среды, а также улучшения гендерного баланса персонала. К ним относятся назначение Координатора высокого уровня по гендерным вопросам, информационно-пропагандистская деятельность, расширенная профессиональная подготовка для действующих сотрудников, пересмотренный состав групп, проводящих интервью, и Совета по назначениям и повышению в должности, а также повышение качества ведения статистики. К настоящему времени такие усилия обеспечили лишь скромные результаты. Более того, данные по гендерному распределению в отношении набора персонала и повышения в должности за последние четыре года не дают оснований

⁸¹ См. справочную информацию по адресу www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/how%20we%20work/unsystemcoordination/data/un/2013-factsheet/itu.pdf.

⁸² В 2013 году Совет принял политику МСЭ в области гендерного равенства и учета гендерных аспектов, утвердившую общесистемную политику Организации Объединенных Наций в области гендерного равенства и План действий по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. См. Service Order 14/09: Gender Policy in ITU.

говорить о значительной положительной тенденции. Тем не менее инспекторы отметили прогресс, достигнутый в отношении представительства женщин в категории специалистов в рамках Бюро стандартизации электросвязи, так как доля женщин в общем количестве сотрудников увеличилась с 22 процентов в 2008 году до 40 процентов в 2014 году.

129. По информации руководства МСЭ, продолжающийся гендерный дисбаланс объясняется рядом причин. Одной из таких причин является то, что МСЭ нужны специализированные квалифицированные кадры, среди которых традиционно преобладают мужчины. Однако это не должно препятствовать инициативному отношению к решению вопросов, вызывающих обеспокоенность Государств-Членов.⁸³ Таким образом, инспекторы призывают руководство МСЭ активизировать усилия с учетом уроков, извлеченных в процессе реализации предыдущих мер, а также уровня их воздействия. В частности, Политику гендерного равенства и учета гендерных аспектов следует дополнить планом действий с согласованными целями и временными рамками, дающими возможность осуществлять мониторинг ориентированных на вопросы гендера мер, а также улучшать подотчетность лиц, отвечающих за принятие решений в отношении найма сотрудников, согласно положениям указанной политики. Наряду с этим, круг ведения Целевой группы по гендерным вопросам необходимо формализовать.

130. Ожидается, что представленная ниже рекомендация улучшит гендерный баланс в МСЭ.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю следует направить на утверждение Совета в ходе его сессии в 2017 году план действий в поддержку политики равноправия полов и учета гендерных вопросов с указанием конкретных целевых показателей, ориентировочных временных рамок и мер контроля, направленный на улучшение гендерного баланса, особенно среди высшего руководства, во всех структурных компонентах Союза, а также ежегодно представлять Совету отчет о ходе внедрения такого плана.

Внештатные сотрудники и консультанты

131. Специальное соглашение об услугах представляет собой договорные условия по найму технических экспертов на временной основе (как местных, так и зарубежных консультантов) для предоставления специальных знаний и навыков в ходе реализации проектов/программ или при необходимости для набора персонала, необходимого для проведения конференций и других мероприятий.⁸⁴ В пункте с) Приложения VI содержатся данные по персоналу за 2014 год, составленные руководством МСЭ. Общая сумма расходов превысила 6 млн. швейцарских франков. Разные структуры Генерального секретариата потратили около 2,4 млн. швейцарских франков на услуги по консультированию и переводу. БРЭ использовало около 3,4 млн. швейцарских

⁸³ В Резолюции 48 (Пересм. Пусан, 2014 г.) было сделано соответствующее упоминание, направленное на то, чтобы выразить обеспокоенность по поводу найма женщин на должности категории специалистов и выше, особенно на высшие должности.

⁸⁴ Такие мероприятия включают наем на временной основе переводчиков, операторов в отделы по обработке данных, дополнительный персонал в области материально-технического обеспечения и безопасности, а также персонал для оказания помощи с использованием средств дистанционного участия, предлагаемых участникам в ходе конференций и собраний МСЭ.

франков, БСЭ – 482 тыс. швейцарских франков, а БР – около 41 тыс. швейцарских франков.

132. В своем недавнем отчете внешний аудитор отметил значительное увеличение количества специальных соглашений об услугах, что подтверждено информацией, предоставленной руководством МСЭ. Внешний аудитор поставил под сомнение обоснованность привлечения подрядчиков не для заполнения временных пробелов в высококвалифицированных кадрах, а для выполнения простой административной работы.⁸⁵ Инспекторы придерживаются мнения, что применение такого рода договорных условий для выполнения работы на постоянной основе не соответствует политикам Организации Объединенных Наций и передовому опыту в области кадрового обеспечения. Более того, такие практики могут стать препятствием при наборе квалифицированного персонала, ввиду того, что эти соглашения имеют неопределенный статус.

133. Инспекторы запросили доступ ко всем личным делам сотрудников, нанятых по специальным соглашениям об услугах в период с сентября 2014 года по март 2015 года. Среди них было 189 сотрудников, нанятых для оказания услуг разным подразделениям организации, а также 186 экспертов на местах. Для проведения оценки инспекторы проанализировали выборку из 30 личных дел в каждой категории. Личные дела, как правило, были хорошо организованы и включали в себя базовую документацию, такую как требование о предоставлении дополнительного персонала от нанимающего подразделения, резюме нанятого лица, а также разрешение на оплату, предоставленное нанимающими менеджерами. В документах, к которым инспекторы обращались по вопросам найма, находящихся в штаб-квартире, не всегда содержались описания полномочий в рамках выполняемых работ, а также отсутствовали отчеты о проведении оценки. Дела консультантов на местах, наоборот, систематически содержали описания полномочий и краткий оценочный отчет о проделанной работе. В обоих случаях механизм вознаграждения часто предусматривал выплату в виде единовременной суммы, включающей в себя расходы, связанные с организацией поездки.

134. Наем внештатных сотрудников в настоящее время регулируется руководителем Департамента администрирования и финансов в соответствии с меморандумом от 2010 года, который содержит руководящие положения в отношении вознаграждения за работу, но не включает в себя соответствующую общеорганизационную политику. Руководству МСЭ следует формализовать всеобъемлющую политику привлечения лиц, не являющихся штатными сотрудниками, чтобы уточнить и согласовать правила, применяемые ко всем соответствующим аспектам, а именно: критерии привлечения, типы включенных или исключенных функций, максимальный срок соглашения, условия продления, положения о конфликте интересов, мониторинг и оценка выполненной работы и т. д. Такая политика находится на рассмотрении уже много лет, но еще не была окончательно доработана. Этот вопрос следует решить как первоочередной, ввиду значительных финансовых ресурсов, используемых для привлечения к выполнению работ внештатных сотрудников (см. пункт с) Приложения VI). Ввиду отсутствия формальной политики, роль HRMD ограничивается подтверждением необходимой квалификации нанятых лиц, а также проверкой выплаты вознаграждения в соответствии с общеорганизационной системой.

135. В соответствии с такой всеобъемлющей политикой, следует ввести улучшенные условия отчетности. В настоящее время информация, касающаяся найма и условий найма таких категорий сотрудников в МСЭ, является разрозненной и не сведена

⁸⁵ См. Документ С15/65: отчет Внешнего аудитора по аудиту финансовой отчетности за 2014 год.

воедино на общеорганизационном уровне. Инспекторы отметили, что используемые разные типы договоров на предоставление консультационных услуг основаны на поставках товаров, продолжительности услуг или суточных ставках, по причине чего их сложно свести воедино. Сведение воедино точных цифр, возможно, в рамках уже существующего документа, содержащего отчетность и статистику в области людских ресурсов, помогло бы руководству МСЭ определить потребности организации и при необходимости внести соответствующие изменения в отношении рабочей силы. Такая система отчетности должна давать Совету возможность осуществлять надзор за привлечением внештатных сотрудников путем проведения регулярных проверок.

136. Ожидается, что представленная ниже рекомендация повысит прозрачность и подотчетность относительно привлечения к работе в МСЭ внештатных сотрудников.

Рекомендация 9

Генеральному секретарю следует разработать и направить на утверждение Совета в ходе его сессии в 2017 году комплексную политику задействования внештатных сотрудников и ежегодно представлять Совету консолидированный и аналитический отчет о ходе внедрения такой политики во всех структурных компонентах Союза.

В. Другие вопросы управления людскими ресурсами

Планирование людских ресурсов

137. Стратегический план в области людских ресурсов на 2010-2015 года содержал общие положения в отношении основных аспектов управления людскими ресурсами в интересах МСЭ, в частности в отношении руководства, организационной культуры, укомплектования персоналом, управления развитием карьеры и социального обеспечения персонала.⁸⁶ По мнению инспекторов, план был недоработан в части стратегического управления людскими ресурсами, что является крайне важным ввиду того, что мандат и услуги МСЭ требуют постоянного обновления умений и специальных знаний сотрудников. Кроме того, План реализации и действий (представленный в документе TGHRM7-2) и годовой доклад Генерального секретаря о его имплементации являются большей частью описательными и не содержат достаточных сведений об осуществленной деятельности, направленной на устранение недостатков или обеспечение необходимых стратегических улучшений, указанных в Плане.

138. Стратегический план в области людских ресурсов на 2016-2015 года в настоящее время готовится к подаче и утверждению РГС-ФЛР, а впоследствии – Советом. **Инспекторы рекомендуют провести углубленную оценку реализации действующего в настоящее время плана, чтобы соответствующие результаты оценки и ее выводы могли стать значимым вкладом в подготовку следующего стратегического плана в области людских ресурсов.**

Политика в области людских ресурсов и ее внедрение

⁸⁶ См. Документ С09/56 и Исправление к нему: проект стратегического плана в области людских ресурсов.

139. В Решениях 1107 и 1108 Совет предусмотрел гибкость в управлении людскими ресурсами, в частности в отношении создания, отмены или переклассификации должностей, финансируемых из бюджета (за исключением сотрудников категории старших советников). Совет больше не утверждает штатное расписание, а гибкость управления осуществляется в рамках полномочий Генерального секретаря по перестановке, коррективам и реструктуризации кадров в соответствии с оперативными требованиями.⁸⁷

140. В Главе IV Положений о персонале и Правил о персонале представлены руководящие принципы относительно найма, назначения, перевода и повышения в должности, но только в общих чертах. Их дополняют ряд служебных приказов и некоторые положения из круга ведения предусмотренных Уставом комитетов, связанных с людскими ресурсами. Для того, чтобы дополнительно задокументировать эти процедуры, HRMD разработало ряд руководящих указаний, которые не относятся к нормативно-правовой базе как таковой.

141. Как показано на рисунках 8 и 9, в то время как сотрудники МСЭ положительно оценили четкость и всеобъемлемость правил и процедур управления людскими ресурсами, оценка их последовательной и прозрачной реализации имела больше нюансов. Респонденты воспринимали это как допущение отличающихся подходов к индивидуальным случаям, что отрицательно сказывается на дисциплине сотрудников. Скромные размеры МСЭ, в сочетании с тем фактом, что он в большей степени осуществляет деятельность на базе своей штаб-квартиры, послужили причиной возникновения специфической организационной культуры в сфере управления людскими ресурсами, которая была описана как такая, которая предусматривает частое прямое взаимодействие между отдельными сотрудниками и старшими руководителями. В этой связи стоит задача по обеспечению эффективного управления в соответствии с согласованными процедурами и практиками на всех уровнях Союза. Инспекторы акцентируют внимание на роли HRMD относительно мониторинга практик каждого из структурных компонентов Союза с целью обеспечения согласованного внедрения правил и процедур.

⁸⁷ Инспекторы просмотрели один из документов по переклассификации должностей и пришли к выводу, что в них приведено достаточное обоснование принятых решений, в частности тех, которые были приняты в связи с увеличившимися обязанностями или сложностью работы на соответствующей должности.

Рисунок 8: реакция на утверждение "По моему мнению, в МСЭ действует четкий и всеобъемлющий комплекс правил и процедур в области управления людскими ресурсами"

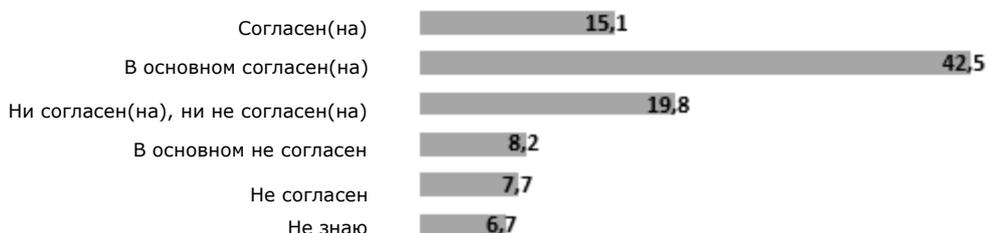
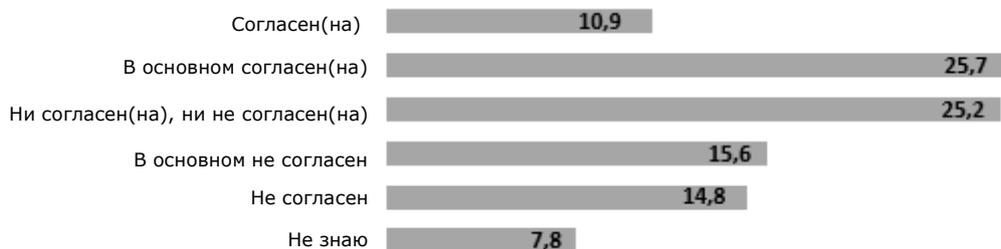


Рисунок 9: реакция на утверждение "По моему мнению, внедрение в МСЭ политики в области людских ресурсов осуществляется последовательно и прозрачно"



Источник: опрос персонала ОИГ (2015 г.)

142. Инспекторы пришли к выводу, что руководству МСЭ необходимо расширить нормативную базу и свести ее воедино в виде комплексного руководства по управлению людскими ресурсами. Принимая во внимание некоторые особенности внедренных в МСЭ процессов в сфере людских ресурсов, такой шаг также создал бы возможность пересмотреть некоторые аспекты этих процедур и приблизить их к общепринятым практикам в системе Организации Объединенных Наций. Одним из примеров в этой связи является введение письменных тестов и/или интервью как обязательных этапов процесса набора сотрудников, что в настоящее время не практикуется.

143. Ожидается, что представленная ниже рекомендация повысит прозрачность и подотчетность в области управления людскими ресурсами.

Рекомендация 10

Генеральному секретарю следует обеспечить включение связанных с людскими ресурсами процессов, таких как набор, назначение и повышение в должности персонала, в предусмотренные нормативно-правовой базой официальные процедуры, а также объединение информации о таких процессах в комплексное руководство по людским ресурсам до конца 2017 года.

Аттестация персонала

144. Действующие процедуры управления аттестацией персонала, работающего по постоянным/бессрочным или срочным контрактам, являются аналогичными процедурам, применяемым в других организациях в системе Организации Объединенных Наций, с некоторыми незначительными исключениями.⁸⁸ В анкете ОИГ сотрудники МСЭ указали, что считают процесс оценки своевременным, прозрачным и объективным, но сомневаются в его использовании как инструмента для управления (поощрение тех, кто добился хороших результатов и введение санкций против отстающих, уровень воздействия на развитие карьеры и т. д.).

145. На протяжении нескольких последних лет осуществляется пересмотр системы оценки сотрудников, но окончательное решение в этой связи еще не принято. Координационный комитет и Руководящая координационная группа согласились внедрить электронную систему оценивания, интегрированную в систему планирования ресурсов предприятий (ERP) и портал МСЭ. Запрос предложений в этой связи был опубликован в 2015 году. Однако элементы, лежащие в структуре процесса, все еще остаются темой для обсуждения. **Инспекторы призывают руководство МСЭ доработать и внедрить принципы определения структуры системы оценки, основанной на таких внутренних инициативах, как пересмотр системы компетенций МСЭ и интеграция управления, ориентированного на результаты.** Согласно протоколу Руководящей координационной группы, руководство МСЭ намерено отказаться от общей оценки личной результативности сотрудников. Вместо этого отдельно будут оценены планы сотрудников в каждой из трех категорий (задачи, компетенции, развитие) с использованием трехуровневой шкалы "в надежде, что это будет мотивировать сотрудников к более высокой результативности".

Мобильность

146. В Стратегический план в области людских ресурсов входит раздел, посвященный ротации и мобильности. При отсутствии формальной политики мобильности нормативно-правовую базу по вопросам мобильности персонала составляют Служебные приказы 01/12 (Rev.1) и 12/05 о внутренних и внешних командировках. На практике мобильность в МСЭ не развита, так как он является относительно небольшой, узкоспециализированной организацией, работающей на базе штаб-квартиры и имеющей мало возможностей для перемещения в географическом плане, а мобильность между секторами может быть ограничена по техническим соображениям.⁸⁹

147. Тем не менее мобильность следует рассматривать как возможность для профессионального развития сотрудников при условии, что она сопровождается соответствующими мерами, такими как ознакомительные программы, поддержка сотрудников и т. д. В то же время она представляет собой возможный способ улучшить сплоченность Союза, открывая основную работу, осуществляемую в секторах, и культуру для более широкого круга сотрудников. Временный обмен персоналом может

⁸⁸ См. Service Order 08/09: Performance appraisal system (2009).

⁸⁹ См. Service Order 01/12(Rev.1): Secondments in case of fixed-term posts advertised (revised in January 2013) and Service Order 12/05: Policy on Secondment (2012).

усилить потенциал региональных и зональных отделений в соответствии с Резолюцией 25 (Пересм. Пусан, 2014 г.), которая призывает к усилению присутствия в регионах для более эффективного представительства МСЭ в целом. В этой связи постоянные внутренние обсуждения и инициативы, ориентированные на поиск возможностей для расширения как внутренней, так и внешней мобильности (в т. ч. обмен персоналом с межправительственными или региональными учреждениями или государственными агентствами, обновление программы для младших сотрудников категории специалистов или командировки в другие организации в системе Организации Объединенных Наций), заслуживают, при необходимости, более тщательного развития и формализации.

Профессиональный рост и профессиональная подготовка

148. Система продвижения персонала по службе приостановлена с 2004 года.⁹⁰ Повышение сотрудников в должности осуществляется либо в рамках процесса конкурсного отбора на новосозданные или существующие вакансии, либо путем переклассификации их должностей при выполнении четко установленных условий (повышенная сложность работы, доступное финансирование и т. д.). В рамках опроса, проведенного ОИГ, было собрано много комментариев сотрудников относительно ограниченных возможностей профессионального роста. Постоянно изменяющиеся требования к специализированным квалифицированным кадрам в сочетании с финансовыми ограничениями создают препятствия, которые могут мешать профессиональному росту. Тем не менее следует отметить, что МСЭ предоставляет больше возможностей для перехода своих сотрудников из категории общего обслуживания в категорию специалистов, чем некоторые другие организации системы Организации Объединенных Наций.

149. В настоящее время отсутствует комплекс четко определенных критериев, на основе которых может быть принято решение относительно открытия доступа кандидатам извне к процессу набора сотрудников или ограничения доступа к такому процессу только кругом внутренних кандидатов. Решающую роль в этой связи, наряду с HRMD, играют нанимающие менеджеры. **По мнению инспекторов, руководству МСЭ следует разработать комплекс критериев, которые более точно обосновывают выбор в пользу внутреннего или внешнего процесса набора персонала.** Такой комплекс критериев обеспечил бы расширенные возможности для профессионального роста сотрудников в соответствии с положениями Резолюции 48 (Пересм. Пусан, 2014 г.), согласно которой "в рамках доступных финансовых ресурсов и насколько это целесообразно, вакансии следует заполнять за счет повышения мобильности существующего персонала"; кроме того, "существующим сотрудникам необходимо постоянно предлагать обоснованные возможности для повышения в должности".

150. Бюджет МСЭ на профессиональную подготовку в 2014 году составил 461 000 швейцарских франков, что составляет менее 0,5 процента от общих затрат на содержание персонала; это соотношение ниже, чем обычное соотношение в системе Организации Объединенных Наций, и намного ниже ожидаемого уровня, указанного в Резолюции 48 (Пересм. Пусан, 2014 г.), согласно которой поставлена цель на уровне "трех процентов от бюджета, выделенного на покрытие расходов по персоналу". Три четверти средств, предназначенных на проведение профессиональной подготовки,

⁹⁰ См. Service Order 04/19: Suspension of the personal promotion scheme.

находятся в централизованном распоряжении HRMD и предназначены для организации программ языковой подготовки и оказания поддержки централизованным инициативам по профессиональной подготовке или в рамках отдельных запросов на проведение профессиональной подготовки для Генерального секретариата. Оставшаяся четвертая часть средств находится в децентрализованном распоряжении в рамках бюджетов каждого из Бюро; однако инспекторы отметили, что Бюро не разработали секторальных планов профессиональной подготовки с целью выявления пробелов в квалифицированных кадрах и потребностей в профессиональной подготовке. Кроме того, Департамент информационных служб имеет в своем распоряжении отдельные средства на проведение профессиональной подготовки.

151. Руководство МСЭ описало свои усилия, направленные на оказание поддержки персоналу в непрерывном обучении как умеренно успешные, например в части того, что касается программ электронного обучения. Тем не менее сотрудники назвали профессиональную подготовку сферой, заслуживающей большего внимания, особенно с точки зрения персонала на местах (см. рисунки 10 и 11). МСЭ не формализовал общеорганизационную политику профессиональной подготовки и профессионального роста, в которой были бы четко описаны все его программы профессиональной подготовки с учетом их приоритетности и направленности. **Генеральному секретарю следует разработать и ввести в действие общеорганизационную политику профессиональной подготовки и профессионального роста и представить ее на утверждение Совета на сессии в 2017 году.** Такая политика должна определять наиболее подходящие сферы и масштабы обучения, соответствующие методы обучения, а также обязанности каждой заинтересованной стороны. Чтобы учесть все требования каждого структурного компонента Союза, сначала следует провести общеорганизационную "инвентаризацию навыков и компетенций" с целью определить существующие в настоящее время сильные и слабые стороны персонала МСЭ. Такая комплексная политика и инвентаризация должны лечь в основу разработки планов профессиональной подготовки Секторов, ориентированных на технические компетенции в перспективе. Совету следует предоставлять адекватную отчетность о реализации данной политики в рамках каждого структурного компонента Союза.

Рисунок 10: реакция на утверждение "Предлагаемые в МСЭ возможности для профессиональной подготовки и развития достаточны для повышения уровня моих навыков и компетенций в целях эффективного выполнения моих функций"

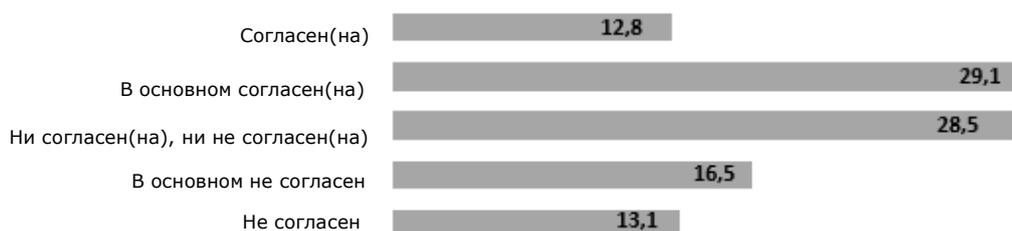
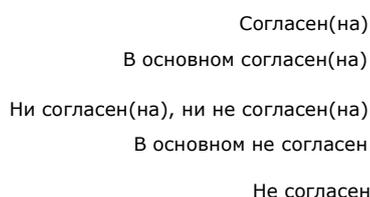
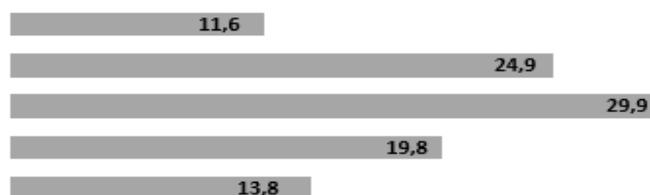


Рисунок 11: реакция на утверждение "Предлагаемые в МСЭ возможности для профессиональной подготовки и развития учитывают мои потребности в плане профессионального роста"





Источн

ик: опрос персонала ОИГ за 2015 год.

152. В МСЭ нет обязательной учебной программы. **Инспекторы рекомендуют разработать и внедрить программу обязательной профессиональной подготовки для всех сотрудников, основанной на единых во всей организации требованиях, таким образом создав общую базу навыков и компетенций.** Другие организации системы Организации Объединенных Наций обычно дополняют такую основу соответствующими модулями, необходимыми для тех или иных групп сотрудников, таких как высшее руководство, менеджеры среднего звена, сотрудники технических сфер (закупка, людские ресурсы, ИКТ и т. д.) или сотрудники, занятые на местах. В таком же ключе руководству МСЭ следует рассмотреть и возможность введения минимального количества дней обучения в году для своего персонала, а также включить это положение в пересмотренную систему аттестации персонала, чтобы повысить эффективность непрерывного обучения.

Взаимоотношения между персоналом и руководством

153. По результатам исследования, проведенного ОИГ несколько лет назад, качество отношений между сотрудниками и руководством в МСЭ ухудшилось в период с 2009 года по 2012 год.⁹¹ Общая оценка респондентов в рамках опроса ОИГ остается критичной в отношении тех же аспектов. Хотя большинство сотрудников (85 процентов) и считали, что отношения между сотрудниками и руководством в настоящее время являются удовлетворительными, гораздо меньшая доля респондентов (35%) придерживалась мнения, что существующие внутренние механизмы и процедуры являются эффективными для предотвращения и разрешения конфликтов и жалоб. В МСЭ внедрены ключевые механизмы обеспечения представительства персонала и обработки жалоб; однако исходя из данных, полученных в ходе проведения интервью с сотрудниками, некоторые из таких элементов знакомы не многим сотрудникам или не используются широко (в частности, функция посредничества и политики относительно притеснения и злоупотребления служебным положением).

154. Инспекторы установили, что ситуация с представительством сотрудников является сложной. Положения о персонале и Правила о персонале, а также Совет признают Совет персонала как контактный орган в общении с руководством МСЭ, представляющий сотрудников в предусмотренных Уставом консультативных органах по людским ресурсам и по вопросам, связанным с персоналом (Объединенный консультативный комитет, Совет по назначениям и повышению в должности, Комитет по пересмотру категорий и Апелляционный комитет). Союз персонала, деятельность

⁹¹ С более детальным анализом динамики взаимоотношений между сотрудниками и руководством МСЭ с течением времени можно ознакомиться в дополнительных материалах к Докладу JIU/REP/2012/10 касательно взаимоотношений между сотрудниками и руководством в специализированных учреждениях и общей системе Организации Объединенных Наций, доступных на веб-сайте ОИГ (www.unjui.org).

которого основана на принципе свободы объединений, озвучивает вопросы, требующие решения в области людских ресурсов, и предоставляет ряд услуг своим членам. Совет персонала и Союз персонала активно работают на протяжении многих лет, развивая свои собственные направления специализации.

155. В 2013 году были внесены поправки в Положения о персонале и Правила о персонале; было издано два служебных приказа с целью уточнить нормативно-правовую базу по вопросам представительства персонала.⁹² Есть надежда, что такая база будет служить первоочередной цели обеспечения механизмов представительства персонала, позволяющих эффективно и сбалансировано рассматривать замечания и жалобы сотрудников. Учитывая такую цель, возможным решением является учреждение одного избираемого представительского органа, который бы учитывал все точки зрения и обеспечивал эффективное репрезентативное участие в принятии решений, оказывающих влияние на политики и практики в области людских ресурсов. Инспекторы считают, что этот вопрос является важной составляющей содействия созданию рабочей среды, которая в конечном итоге выгодна для организации. Можно вспомнить, что Государства-Члены выразили заинтересованность вопросом отношений между персоналом и руководством, в частности в рамках Решения 517 Совета (2004 г., пересмотрено в 2009 г.) об углублении диалога между Генеральным секретарем и Советом персонала.

Функции в сфере этики

156. В 2002 году, издав Служебный приказ 02/05, МСЭ выполнило нормы поведения международных гражданских служащих (см. Резолюцию 56/244 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций). Кроме того, руководство МСЭ разработало комплексную нормативную базу по этике, основными составляющими которой являются Кодекс этики персонала МСЭ (2011 г.), Политика о раскрытии финансовой информации (2011 г.), а также Политика, направленная на защиту сотрудников от возмездия за сообщение о неправомерном поведении (политика, направленная на защиту сотрудников, сообщающих о злоупотреблениях, 2011 г.).⁹³ Эти политики дополняют соответствующие требования Положений о персонале и Правил о персонале относительно поведения сотрудников. Со временем были опубликованы служебные приказы и служебные меморандумы по темам, связанным с этикой и поведением персонала в целом (притеснение, злоупотребление служебным положением, предотвращение притеснения по признаку пола и т. д.)

157. Сотрудник по вопросам этики играет важную роль в руководстве процессом внедрения принципов, содержащихся в вышеупомянутых документах. В этом контексте инспекторы выражают озабоченность по поводу того, что должность сотрудника по вопросам этики остается вакантной с июля 2013 года. **Инспекторы призывают руководство МСЭ ускорить упорядочение функции обеспечения соблюдения норм этики и приветствуют подписание меморандума о взаимопонимании со Всемирной метеорологической организацией, которым предусмотрено введение общей должности сотрудника по вопросам этики для обеих организаций.**

⁹² См. Главу VIII Положений о персонале и Правил о персонале МСЭ (в частности Положение 8.1: представительство персонала; Правило 8.1.1: Совет персонала; а также Правило 8.3.1: объединения и клубы членов персонала; служебные приказы 13/2 относительно предоставления ресурсов и средств Совету персонала и 13/03 о критериях и условиях признания объединений и клубов персонала.

⁹³ Изданные в качестве служебных приказов 11/02, 11/03 и 11/04, соответственно.

158. После назначения сотрудника по вопросам этики должен наступить новый этап профессиональной подготовки с целью повышения осведомленности, который необходимо закрепить организационно на основе периодических обязательных общеорганизационных учебных занятий по вопросам этики и благонадежности для всех сотрудников МСЭ, включая менеджеров на всех уровнях.

Функция посредничества

159. В МСЭ нет омбудсмена, который бы предоставлял объективную помощь в контексте формального или конфиденциального процесса урегулирования конфликтов. Союз внедрил функцию посредничества в 2001 году после решения Совета от 1998 года. В настоящее время посредничество регулируется служебным приказом от 2014 года, согласно которому процесс посредничества является необязательным и осуществляется на добровольных началах посредниками, назначенными из числа действующих или вышедших на пенсию сотрудников.⁹⁴

160. Как отметили действующие и бывшие посредники, с которыми было проведено интервью, что также было подтверждено результатами опроса ОИГ, в том виде, в котором данная функция выполняется, она имеет очевидные ограничения. Не все сотрудники знают об этой функции, ввиду чего они не прибегают к широкому применению этого варианта в ходе решения своих проблем: посредники занимаются рассмотрением только около 10 дел в год, в основном связанных со взаимоотношениями между персоналом и руководством.

161. **По мнению инспекторов, МСЭ получило бы выгоду от улучшенной и более заметной функции посредничества, которая была бы более ориентирована на принятие в первую очередь неформального решения, чем на формальное применение механизмов обеспечения правосудия в рамках урегулирования конфликтов** Такая функция может быть полезной для руководства МСЭ при определении системных проблем и выработке рекомендаций по их решению.

162. Кроме того, принимая во внимание финансовые ограничения в МСЭ и текущее незначительное количество дел, возможным вариантом также могло бы быть изучение возможности сотрудничества с одной или несколькими организациями системы Организации Объединенных Наций со штаб-квартирой в Женеве с целью создания общей службы омбудсмена на основе совместного финансирования.

⁹⁴ См. Service Order 14/05: Mediation Function.

VII. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИЕЙ

163. Департамент информационных служб (IS) управляет инфраструктурой ИКТ и предоставляет необходимые услуги департаментам Генерального секретариата и Секторам. Он отвечает за обеспечение основных централизованных функций, таких как ERP, веб-услуги, система управления отношениями с клиентами и портал МСЭ. Он оказывает поддержку в процессе удаленного участия в собраниях и управляет около 20 000 учетных записей в рамках услуги обмена информацией при помощи электросвязи (TIES). Для формирования структуры отношений с внутренними клиентами, департамент подписывает отдельные соглашения об услугах с целью мониторинга своевременности и качества предоставляемых им услуг на основе согласованных показателей деятельности. Наряду с этим департаментом, вспомогательные услуги в области информационных технологий предоставляет каждое Бюро (например, в БРЭ есть отдел поддержки, в котором работают четыре сотрудника категории специалистов).

Нормативно-правовая база

164. Что касается управления в области ИКТ, Служебным приказом 11/06 был формально учрежден общеорганизационный Комитет по информационно-коммуникационным технологиям (КИКТ), главой которого является заместитель Генерального секретаря и в который входят представители всех Секторов и четырех департаментов Генерального секретариата (Департамент информационных служб, Департамент конференций и публикаций, Департамент по стратегическому планированию и связям с членами, а также Департамент управления финансовыми ресурсами). Находясь в подчинении Генерального секретаря, КИКТ является консультативным форумом для обмена информацией, мандат которого предусматривает мониторинг реализации политики в области ИКТ, разработку инвестиционного плана в области ИКТ, а также анализ прогресса реализации проектов в области ИКТ. КИКТ рассматривает и утверждает финансирование проектов в области ИКТ, которые финансируются за счет средств Капитального фонда ИКТ, учрежденного Советом в 2001 году с целью финансирования разработки основных информационных систем (в 2014-2015 гг. бюджет фонда составил 1 млн. швейцарских франков). Во время подготовки данного обзора руководство МСЭ не озвучило каких-либо оснований для беспокойства в отношении финансирования проектов в области ИКТ.

165. Инспекторы обратили внимание на то, что отдельные руководящие комитеты с определенным для каждого из них кругом ведения были созданы в рамках реализации недавних масштабных общеорганизационных проектов в области ИКТ, таких как внедрение МСУГС, ERP, системы управления отношениями с клиентами и повышение безопасности. Руководство МСЭ отметило, что на КИКТ не были возложены оперативные обязанности и что основанием для создания таких отдельных комитетов является привлечение специфического опыта и навыков для управления реализацией этих проектов. **Учитывая тот факт, что такие проекты носят стратегический характер, инспекторы предлагают ввести такие квалифицированные кадры в рамки КИКТ за счет специализированных рабочих групп (как предусмотрено его кругом ведения) с целью улучшения согласованности управления в области ИКТ.** Что касается отчетности, наряду с внутренними аудиторскими проверками которые проводятся в отношении каждого из этих проектов, для Государств-Членов (Совета, рабочих групп Совета, Секторов, консультативных групп) были проведены

информационные брифинги, а также им были предоставлены доклады об уровне воздействия этих проектов на организацию. **Кроме того, инспекторы предлагают руководству МСЭ предоставлять Государствам-Членам подробную отчетность об управлении проектами в целом, учитывая тот факт, что такие общеорганизационные проекты требуют значительных инвестиций на протяжении нескольких лет.**

166. В 2009 году МСЭ пересмотрел свою стратегию в области информационных технологий и управления информацией, которая обеспечивает комплексную нормативную базу в отношении управления навыками, информацией и системами в области ИКТ, "основанную на примерах передового опыта управления созданием стоимости и рисками" с учетом соответствующих стандартов Международной организации по стандартизации, которые обычно внедряются в системе Организации Объединенных Наций. Союз продолжает совершенствовать принципы управления в области ИКТ, а также внутренние процессы, и в качестве передовой практики вырабатывает рамки обеспечения гарантии качества. Руководству МСЭ следует обновить эту стратегию и формализовать ее в рамках служебного приказа, чтобы обеспечить общеорганизационную осведомленность в отношении стратегии, а также ее реализацию.

Основные инструменты управления информацией

167. Система ERP вводилась постепенно в период с 1988 по 1989 год, а последнее ее масштабное обновление было осуществлено в 2010 году. Она отвечает за управление некоторыми административными процессами в таких областях, как людские ресурсы (платежные ведомости, самообслуживание сотрудников и менеджеров) и финансовый менеджмент (бухгалтерский учет, закупки, выставление счетов за услуги). Руководство МСЭ отметило, что центральная система SAP ERP создает возможность глобальной интеграции и предоставляет информацию в реальном времени, в то же время снижая вероятность ошибок, связанных с избыточностью. В МСЭ внедрена единая система управления документацией, являющаяся центральным хранилищем документации, связанной с конференциями и собраниями, рекомендаций (стандарты), публикаций, внутренней административной документацией МСЭ и т. д.

168. В служебном приказе об управлении информацией от 2011 года информация признана наиболее важным активом организации, которым необходимо управлять, чтобы сохранить аутентичность, целостность, безопасность, доступность и надежность документации организации на протяжении всего периода ее существования, независимо от формы или носителя, как созданных, так и полученных организацией или от ее имени.⁹⁵ Этот приказ дополняет служебный приказ об управлении документацией и архивами, изданный в 2001 году. Как констатировало руководство МСЭ, эти приказы следует дополнить политиками и руководящими указаниями для обеспечения внедрения специальных программ управления архивами (планы классификации, срок хранения учетных документов, удаление документации и перенос ее в общие архивы организации) во всех подразделениях Генерального секретариата и трех Секторов. Отдельное внимание необходимо уделить цифровым записям с учетом типа созданной и управляемой информации и документации.

169. Еще один аспект связан со знаниями, формируемыми структурными компонентами Союза. В результате своей деятельности МСЭ формирует массив знаний, например в рамках технической работы, осуществляемой исследовательскими комиссиями или рабочими группами или в ходе реализации программ по созданию

⁹⁵ Service Order 11/07: Information Management.

потенциала. В настоящее время фиксация этих знаний осуществляется без какой-либо координации в рамках неформальных процедур и многих баз данных, поскольку в МСЭ не внедрена общеорганизационная стратегия или функция управления знаниями.

170. В этой связи инспекторы призывают руководство МСЭ рассмотреть в процессе обновления своей стратегии в области информационных технологий и управления информацией возможность внедрения интегрированного подхода ко всем аспектам управления информацией и знаниями для сведения воедино управления документацией, управления архивами, управления знаниями и управления ИКТ. Такой подход обеспечит разработку и реализацию всех внедряемых проектов с учетом соответствующих специальных знаний и всех требований.

171. Еще одним примечательным аспектом является участие МСЭ в межучрежденческой координации. Он играет роль признанного лидера в нескольких тематических проектах, например в области информационной безопасности и кибербезопасности. Генеральный секретарь МСЭ является председателем сети ИКТ КССР.

172. Ожидается, что представленная ниже рекомендация повысит эффективность управления в области информационных технологий и управления информацией в МСЭ.

Рекомендация 11

Генеральному секретарю следует направить на утверждение Совету в ходе его сессии в 2017 году обновленную версию стратегии в области информационных технологий и управления информацией, которая бы охватывала все сферы управления информацией, а также ежегодно представлять Совету отчет о ходе внедрения такой стратегии.

VIII. НАДЗОР

173. Внутренний надзор в основном осуществляет Подразделение внутреннего аудита (IAU). Деятельность этого подразделения дополняют механизмы внешнего надзора, к которым относятся Независимый консультативный комитет по управлению, внешний аудитор и Объединенная инспекционная группа. В контексте этой структуры надзора соответствующие функции и обязанности установлены резолюциями Государств-Членов, а также соответствующими описаниями круга ведения. Инспекторы получили доклад о хорошей координации между органами надзора, в частности в том, что касается планирования работы и совместного использования информации.

174. Наряду с этим, функции надзора выполняют консультативные группы каждого Сектора и Рабочая группа Совета по финансовым и людским ресурсам. На РГС-ФЛР в настоящее время возложено задача по анализу рекомендаций по надзору, предоставленных внешним аудитором и ИМАС, а также рекомендаций ОИГ, касающихся управления финансовыми и людскими ресурсами.

Внутренний надзор

Внутренний аудит

175. Подразделение внутреннего аудита находится в непосредственном подчинении у Генерального секретаря и в административном отношении является частью Генерального секретариата. Оно отвечает за "проведение независимых проверок и аудита с целью обеспечения действенного, эффективного и экономного управления и использования финансовых, людских, технологических и нематериальных ресурсов МСЭ".⁹⁶ В отношении уровня независимости положение и подчинение подразделений аудита отличается между организациями системы Организации Объединенных Наций, в основном исходя из размера и видов существующих рисков. Отнесение к офису административного руководителя возможно при условии, что руководитель Подразделения внутреннего аудита имеет прямой доступ к руководящему органу и находится в его подчинении, и именно такова ситуация в МСЭ.

176. Наряду с положениями Финансового регламента и Финансовых правил о внутреннем контроле и аудите, руководящие принципы аудита представлены в Уставе службы внутреннего аудита, принятом в 2013 году. В Уставе описаны основные составляющие, требуемые в соответствии с профессиональными стандартами и рекомендациями ОИГ в этой сфере.⁹⁷ Отмечая, что предыдущая редакция документа датирована 1999 годом, **инспекторы призывают руководство МСЭ пересмотреть его Устав службы внутреннего аудита и соответствующие положения Финансового регламента и Финансовых правил, касающиеся проведения внутреннего аудита на более регулярной основе, т.е. не реже чем, каждые три-пять лет; более того, они полагают, что Устав следует направить Совету на утверждение.** Это обеспечило бы более точное соответствие профессиональным стандартам и улучшило бы независимость, роль и статус функции аудита в организации.

⁹⁶ См. Service Order 13/09: Internal Audit Charter, point 4.

⁹⁷ См. Доклад ЛИУ/РЕР/2010/5: The audit function in the United Nations system, recommendation 1.

177. Подразделение внутреннего аудита, как и большинство аудиторских структур в организациях системы Организации Объединенных Наций, берет за основу своей деятельности Международные профессиональные стандарты практики внутреннего аудита и Кодекс этики, разработанные Институтом внутренних аудиторских. Что касается передового опыта, в 2014 году подразделение осуществило самооценку своей аудиторской деятельности, результаты которой в 2015 году были подтверждены группой независимых внешних специалистов по оценке.⁹⁸ По результатам оценки, проведенной группой проверки, МСЭ в целом соответствует профессиональным стандартам, тем не менее группа предоставила несколько рекомендаций по повышению эффективности аудиторской деятельности, в частности в сфере планирования, а также управления ресурсами и рисками. Руководство МСЭ отметило, что было начато принятие мер для обеспечения прогресса в указанных сферах. **Инспекторы призывают руководство МСЭ проводить такую независимую оценку регулярно.**

178. IAU пришло к выводу, что ресурсы, выделенные на выполнение аудиторской функции, являются достаточными для осуществления эффективной работы в рамках ее мандата. В 2015 году IAU включало в себя три должности категории специалистов (одну должность уровня Р-5 – руководитель подразделения, одну должность уровня Р-3 – внутренний аудитор, одну должность уровня Р-2 – младший внутренний аудитор), а также одну вспомогательную должность категории общего обслуживания. Внутренний потенциал IAU изменился за последние несколько лет.⁹⁹ **По мнению инспекторов, Генеральному секретарю следует укрепить общий потенциал Подразделения внутреннего аудита, чтобы обеспечить возможность расширения охвата им критических и наиболее значимых рисков, с которыми сталкивается Союз, согласно рекомендациям ИМАС и внешнего аудитора.**

Оценка

179. В 2014 году по результатам анализа функции оценки в системе Организации Объединенных Наций, ОИГ пришла к выводу об отсутствии в МСЭ структурных процедур осуществления централизованной функции оценки.¹⁰⁰ В ходе интервью представители Государств-Членов согласились с тем, что существование такой функции может быть полезным для МСЭ и может усилить его способность демонстрировать результаты и, при необходимости, вносить корректировки в свою деятельность. В 2015 году Генеральный секретариат провел исследование с целью оценки потенциальных преимуществ и определения ресурсов, необходимых для институционализации такой функции. В результате этого Руководящая координационная группа утвердила предложение о совместном размещении центральной общеорганизационной функции в Подразделении внутреннего аудита, перед которым было поставлено требование разработать политику оценки и рабочий план с целью оценки требований в отношении потенциала, а также внести предложения по дальнейшим шагам, направленным на создание функции оценки. **Инспекторы понимают возможные последствия финансового характера в этой связи, но считают, что институционализация функции оценки представляет собой возможность сделать вклад в определение стратегического направления, обучение и совместное использование знаний в рамках всех структурных компонентов Союза, при условии, что функцию оценки выполняют профессиональные квалифицированные кадры, владеющие достаточным потенциалом.**

⁹⁸ Документ C15/INF/11 (Annex 1): Self-assessment with external independent validation. Internal audit activity, Report of the Independent Validators, February 2015.

⁹⁹ IAU подготовило шесть отчетов о проведении аудиторских проверок в 2015 году, четыре в 2014 году и еще четыре в 2013 году.

¹⁰⁰ См. Доклад JIU/REP/2014/6: Analysis of the evaluation function in the United Nation system.

Вышеуказанная переходная процедура является приемлемой; однако видение, ориентированное на долгосрочную перспективу, должно связать функцию оценки с оперативным планированием, мониторингом эффективности и предоставлением отчетности о достижениях.

Расследование

180. МСЭ не создал отдельное подразделение расследований, и отчеты о недавних расследованиях не поступали. Согласно Уставу службы внутреннего аудита, на IAU возложена функция расследования заявлений или предположений в связи с действиями мошеннического характера или неэффективным управлением в соответствии с Едиными руководящими принципами проведения расследований, утвержденными в 2009 году на Конференции международных следователей. Другими документами, относящимися к данному контексту, являются Политика МСЭ, направленная против притеснений и злоупотреблений со стороны руководства (2005 г.), и Политика, направленная на защиту сотрудников от возмездия за сообщение о неправомерном поведении (2011 г.).¹⁰¹ Руководство МСЭ сообщило, что часть ответственности в этой связи возложена на HRMD. Таким образом, функция расследования рассредоточена, что не соответствует передовому опыту, согласно которому расследование формальных жалоб о дискриминации и/или притеснении ведут профессиональные следователи. Кроме того, отсутствует четко сформулированная политика в отношении расследований, в частности политика, которая бы подробно описывала процедуры рассмотрения дел, в которых фигурирует руководство высшего звена или избираемые должностные лица. **По мнению инспекторов, руководству МСЭ следует разработать нормативно-правовую базу расследований (политику и процедуры), а также рассмотреть подходящие возможности обеспечения того, чтобы расследования вели профессиональные следователи.**

Независимый консультативный комитет по управлению

181. После успешного четырехлетнего испытательного срока Независимый консультативный комитет по управлению (ИМАС) был учрежден на Полномочной конференции 2014 года как вспомогательный орган при Совете. Как и другие аналогичные комитеты в системе Организации Объединенных Наций, ИМАС выступает "в экспертно-консультативном качестве и помогает Совету и Генеральному секретарю в эффективном выполнении ими функций руководства, включая обеспечение функционирования систем внутреннего контроля, процедур управления рисками и процессов руководства МСЭ, в том числе управления человеческими ресурсами".¹⁰²

182. ИМАС предоставляет отчет Генеральному секретарю после каждого собрания, а Совету – ежегодно. Среди представителей Государств-Членов, участвовавших в интервью, было отмечено общее мнение относительно того, что ИМАС способствует улучшению нормативно-правовой базы Союза по управлению и надзору. Составленные им отчеты привлекли повышенное внимание к основным проблемам, связанным с эффективным управлением, управлением рисками, финансовой целостностью и подотчетностью. ИМАС рассматривает рекомендации, направленные Генеральному секретарю (27 рекомендаций, начиная с 2011 г., только несколько из них были направлены повторно). Члены ИМАС предоставили положительные комментарии о сотрудничестве с руководством МСЭ и подчеркнули прогресс в реализации этих

¹⁰¹ См. Service Orders 11/04: ITU Policy for the protection of staff against retaliation for reporting misconduct (2011), и 05/05: ITU Policy on harassment and abuse of authority (2005).

¹⁰² См. Резолюцию 162 (Пересм. Пусан, 2014 г.) и приложение к ней: Независимый консультативный комитет по управлению.

рекомендаций, достигнутый за несколько последних лет. С целью содействия дальнейшему развитию этой положительной тенденции, в 2015 году ИМАС предложил Совету утвердить его рекомендации "в целях содействия эффективному реагированию и своевременному принятию мер в интересах усиления подотчетности".¹⁰³

Внешний аудитор

183. На протяжении уже 120 лет функцию аудита в МСЭ выполняло Швейцарское федеральное аудиторское бюро. По результатам процедуры отбора, проведенной Генеральным секретарем и оценочным комитетом, состоящим из представителей пяти Государств-Членов, Совет назначил Высший ревизионный орган Италии, Corte dei Conti, внешним аудитором на финансовые периоды 2012-2013 и 2014-2015 годов. Это назначение было утверждено Полномочной конференцией 2014 года. Инспекторы согласны с тем, что периодическая ротация укрепляет независимость внешнего аудитора и обеспечивает разнообразие опыта, что благоприятно сказывается на организации, о чем отмечено в докладе ОИГ о функции аудита в системе Организации Объединенных Наций за 2010 год.¹⁰⁴

184. По финансовой отчетности МСЭ за последние годы внешний аудитор представил аудиторские заключения без оговорок, при этом в поясняющем разделе отмечалось отрицательное значение чистых активов, обусловленное актуарными обязательствами в отношении вознаграждения сотрудников, работающих на основе долгосрочных контрактов. Внешний аудитор высоко оценил руководство за его отзывчивость, проявленную в процессе аудиторских проверок, а также за улучшения, сделанные в отношении представления финансовых отчетов после внедрения МСУГС. На сессии в 2015 году Совет утвердил продление мандата внешнего аудитора на период двух лет для проведения аудита финансовой отчетности за 2016 и 2017 года.

Объединенная инспекционная группа

185. ОИГ осуществляет для МСЭ независимый внешний надзор, ориентированный на общие системные вопросы, начиная с 1977 года, когда был принят статут группы. В Резолюции 57 (Киото, 1994 г.) отмечена полезная роль ОИГ; кроме того, Генеральному секретарю даны указания продолжать сотрудничество с ОИГ и подавать Совету доклады ОИГ, имеющие отношение к деятельности МСЭ. Кроме того, в ней содержится указание Совету "рассматривать представленные Генеральным секретарем доклады ОИГ и принимать рекомендуемые в них меры по собственному усмотрению".¹⁰⁵ Инспекторы отметили, что указания Государств-Членов в этой связи не были введены в повседневную практику, и лишь недавно руководство МСЭ начало процесс формализации соответствующих процедур.

186. Несмотря на проект, подготовленный Генеральным секретарем в 2003 году,¹⁰⁶ МСЭ не заключил специального соглашения с ОИГ с целью определить и внедрить процедуры обработки предоставляемых ею докладов, а также обеспечить последующую работу на основе соответствующих рекомендаций. На практике из всех докладов и комментариев руководства Совету были переданы только обзор управления и администрирования в МСЭ (2001 г.) и обзор эффективности регионального

¹⁰³ См. Документ С15/22: четвертый ежегодный отчет Независимого консультативного комитета по управлению.

¹⁰⁴ См. Доклад JIU/REP/2010/5.

¹⁰⁵ См. Резолюцию 57 (Киото, 1994 г.): Объединенная инспекционная группа.

¹⁰⁶ См. Документ C03/36: отчет Генерального секретаря: рассмотрение докладов Объединенной инспекционной группы в МСЭ.

присутствия Союза (2009 г.).¹⁰⁷ С другой стороны, краткий раздел доклада Генерального секретаря Совету о сотрудничестве с системой Организации Объединенных Наций содержал некоторые ссылки на другие доклады и виды деятельности ОИГ.¹⁰⁸

187. На протяжении многих лет МСЭ демонстрировал относительно невысокие показатели в отношении принятия и внедрения рекомендаций, мониторинг которых осуществлялся с помощью онлайн-системы отслеживания ОИГ. Недавние инициативы, направленные на устранение этих недостатков, приветствуются, в частности передача РГС-ФЛР функции по пересмотру рекомендаций ОИГ, а также обновление, проведенное Генеральным секретариатом с целью ликвидации накопившегося объема невыполненной работы по реализации давно предоставленных рекомендаций. Наряду с этим, ISC-TF внедрила внутреннюю процедуру, направленную на сбор входящей информации от тематических координаторов в департаментах и Секторах касательно рекомендаций ОИГ, а также на сведение ее воедино для утверждения Руководящей координационной группой. Эти меры повысили долю принятых рекомендаций, содержащихся в докладах ОИГ, подготовленных за период с 2008 по 2014 года, с 50 процентов до почти 85 процентов в 2015 году.

188. За этими положительными достижениями должна последовать институционализация формальных механизмов с целью обеспечить надлежащее рассмотрение руководящими органами докладов ОИГ и содержащихся в них рекомендаций, а также замечаний и предложений, подготовленных руководством МСЭ в отношении рекомендаций, адресованных руководящим органам, и рекомендаций, адресованных Генеральному секретарю. **Это помогло бы привести МСЭ в соответствие с положениями статута ОИГ и многочисленными резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.**

Продукты и рекомендации в сфере надзора

189. Тематические отчеты об аудиторских проверках в большинстве случаев предоставляются Генеральному секретарю, членам ИМАС и соответствующим руководителям. Наряду с этим, Подразделение внутреннего аудита подает Генеральному секретарю, членам ИМАС и Совету ежегодный доклад о мероприятиях по внутреннему аудиту, содержащий общую информацию, задачи по проведению аудита и его результаты, а также статистические данные о состоянии выполнения рекомендаций, предоставленных по результатам аудита. Что касается доступа к отчетам о надзоре, в последние годы наблюдаются положительные достижения, поскольку отчеты ИМАС и внешних аудиторов теперь доступны на открытом веб-сайте МСЭ.

190. Отчеты о внутренних аудиторских проверках доступны Государствам-Членам по письменному требованию;¹⁰⁹ однако, как отмечало IAU, в 2014 году такие запросы

¹⁰⁷ См. Документ С2001/48: отчет Генерального секретаря, комментарии по докладу Объединенной инспекционной группы, а также Документ С10/18: отчет генерального секретаря относительно укрепления регионального присутствия.

¹⁰⁸ См. Документ С15/INF/4: отчет Генерального секретаря: сотрудничество с системой Организации Объединенных Наций.

¹⁰⁹ Несмотря на то, что ряд учреждений системы Организации Объединенных Наций внедрили такую практику, наблюдающаяся в настоящее время тенденция указывает на применение способов, предусматривающих обеспечение более открытого доступа к продуктам в области надзора. В действительности есть два разных мнения по данному вопросу: одно говорит о повысившемся уровне прозрачности и подотчетности, в частности в отношении Государств-Членов, в то время как второе говорит о том, что автоматическое опубликование может привести к применению некоторой формы самоцензуры.

не поступали. Некоторые делегаты указали, что общий характер годового доклада не способствует дальнейшим запросам с их стороны, в то время как некоторые из них не полностью понимали процедуру получения копий отчетов об аудиторских проверках. Решением этого вопроса занимается руководство МСЭ, а Генеральный секретарь предложил внедрить новую процедуру для оптимизации данного процесса на основе интернет-сайта Совета.¹¹⁰

191. Руководство МСЭ придерживается надлежащей практики, предоставляя РГС-ФЛР регулярно обновляемую информацию о состоянии выполнения рекомендации, предоставленной внешним аудитором и ИМАС вместе с комментариями относительно предпринятых мер. Такая надлежащая практика, как способ привлечь Государства-Члены к рассмотрению результатов надзора и соответствующих рекомендаций, приветствуется. В том же ключе инспекторы считают, что ежегодная отчетность, предоставляемая Подразделением внутреннего аудита, должна содержать больше анализа в отношении результатов и выводов. Еще одним возможным улучшением может быть осуществление консолидированного анализа тем, предусмотренных рекомендациями, изданными разными органами надзора, который мог бы привлечь внимание к системным вопросам и обеспечить целостное внедрение таких рекомендаций, а также их применение в виде динамического инструмента управления.

¹¹⁰ См. Документ CWG-FHR 5/5: Report by the Secretary-General: Access to final internal audit reports.

IX. РЕГИОНАЛЬНОЕ ПРИСУТСТВИЕ

192. На местах в структуре МСЭ функционирует 13 постоянных региональных и зональных отделений, в которых работают 4 сотрудника ранга директоров, 31 сотрудник категории специалистов, а также 24 сотрудника, занимающие должность в категории общего обслуживания.¹¹¹ Во главе регионального отделения стоит региональный директор, который находится в подчинении Директора Бюро развития электросвязи; зональными отделениями управляют сотрудники категории специалистов (в ранге Р-5), которые находятся в подчинении регионального директора. В докладе об эффективности регионального присутствия МСЭ за 2009 год ОИГ предоставила подробный анализ таких оперативных аспектов как управление людскими и финансовыми ресурсами, процедуры взаимодействия между штаб-квартирой и подразделениями на местах, программы и мероприятия и т.д.¹¹² Доклад был одобрен на сессии Совета в 2009 году, а также использован для обеспечения некоторых элементов в процессе разработки проекта резолюции Полномочной конференции об усилении регионального присутствия, принятой в 2010 году. Наряду с этим, в 2011 году доклад лег в основу некоторых аспектов реструктуризации Бюро развития электросвязи. В настоящем докладе инспекторы сделали обзор регионального присутствия МСЭ в общих чертах.

193. Общие функции и принципы регионального присутствия МСЭ были впервые сформулированы в 1994 году Полномочной конференцией в рамках Резолюции 25, в которой подчеркивалась "необходимость улучшенного регионального присутствия, которое даст Бюро развития электросвязи возможность более эффективно выполнять свою миссию на местах".¹¹³ Государства-Члены систематически дорабатывают содержание Резолюции 25 с целью более четко описать миссии и задачи в рамках регионального присутствия, а также обеспечить руководящие принципы для общего оперативного функционирования как в штаб-квартире, так и в региональных и зональных отделениях. Этот процесс еще не завершен. Вклад, сделанный представителями Государств-Членов в ходе подготовки данного обзора (Рис. 12 и Рис. 13), подтверждает необходимость дальнейшего формирования структуры регионального присутствия в качестве "одного из инструментов МСЭ для работы в как можно более тесном контакте со своими членами, который используется в качестве канала распространения информации о своей деятельности, позволяет налаживать более тесные связи с региональными и субрегиональными организациями и оказывать техническую помощь странам, находящимся в особо трудном положении".¹¹⁴

¹¹¹ По состоянию на 2014 год. Сюда, среди прочего, входят региональные отделения в Аддис-Абебе (для Африки), Бразилиа (для Северной и Южной Америки), Каире (для арабских государств) и Бангкоке (для Азиатско-Тихоокеанского региона), Европейское координационное подразделение в штаб-квартире МСЭ (для европейских стран) и Москве (для стран СНГ), а также зональные отделения в Дакаре, Хараре и Яунде; Бриджтауне, Сантьяго, Тегусигальпе и Джакарте. См. Документ С15/25.

¹¹² Доклад ЛУ/РЕР/2009/3 и Документ С09/55. В 2010 году Генеральный секретарь представил отчет, содержащий информацию о выполнении ряда рекомендаций ОИГ (С10/18).

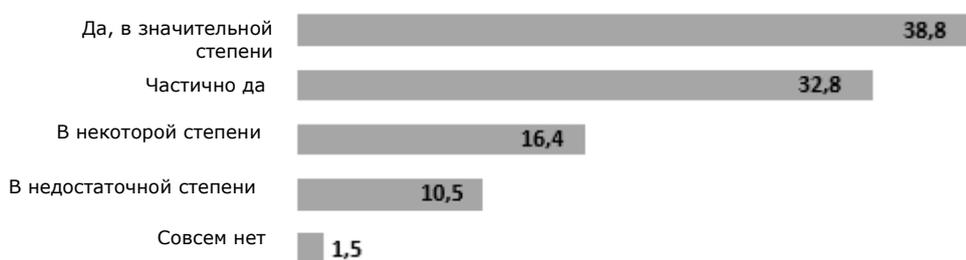
¹¹³ См. Резолюцию 25 (Киото, 1994 г.).

¹¹⁴ См. Резолюцию 25 (Пересм. Пусан, 2014 г.).

Рисунок 12: ответы членов Совет на вопрос "Как Вы считаете, в мандатах, касающихся регионального присутствия МСЭ, его роль и задачи четко определены?"



Рисунок 13: ответы представителей Государств – Членов Полномочной конференции на вопрос "Как Вы считаете, в мандатах, касающихся регионального присутствия МСЭ, его роль и задачи четко определены?"



Источник: опросы ОИГ (2015 г.).

194. Управляющие органы много раз ссылались на роль, отведенную региональному присутствию, заключающуюся в представлении концепции единого МСЭ, особенно таким образом, чтобы деятельность региональных и зональных отделений отображала согласованные задачи всех трех Секторов.¹¹⁵ Однако инспекторы не выявили достаточных доказательств того, что эти указания были полностью выполнены. Несмотря на то, что координация и обмен информацией между Секторами, возможно, были улучшены в последние годы во избежание трудностей, которые случались в прошлом (дублирование деятельности, нескоординированное представительство, конкуренция между Секторами), все еще необходимо уделить внимание следующим проблемам, связанным с региональным присутствием:

- в отношении подчинения: хотя роль региональных отделений должна быть связана с деятельностью всех трех Секторов, региональные директора формально подчиняются Директору Бюро развития электросвязи;

- в отношении планирования: региональное присутствие не отражено адекватно в Стратегическом плане Союза. Наряду с этим, инспекторы отметили отсутствие ссылок на региональное присутствие в оперативных планах Бюро радиосвязи и Бюро стандартизации электросвязи, равно как и на ожидаемый вклад региональных и зональных отделений в выполнение их задач. Аналогичным образом, оперативный план Бюро развития электросвязи содержит слишком мало информации,

¹¹⁵ См., в частности, Резолюцию 25 (Пересм. Пусан, 2014 г.) относительно укрепления регионального присутствия.

чтобы дать основание предполагать о наличии скоординированного подхода к работе между Секторами. В целом, в соответствующих оперативных планах Секторов следует более четко определять совместную деятельность или участие в работе других Секторов;

- в отношении потенциала: региональные и зональные отделения не имеют достаточных возможностей и базы для оказания поддержки всех видам деятельности Секторов, несмотря на их некоторое укрепление, обеспеченное в 2011-2012 годах. Генеральному секретарю и Директорам Бюро следует изучить возможности и практические способы повышения эффективности соответствующих профессиональных специализированных кадров в региональных отделениях, в том числе за счет временных назначений или откомандирования специалистов из штаб-квартиры;

- в отношении управления: в отчетах о внутренних аудиторских проверках внимание обращается на проблемы, связанные с управлением административными и финансовыми ресурсами, координацией проектов, а также управлением в региональных отделениях.¹¹⁶ ИМАС рекомендовало Генеральному секретарю проанализировать, указывают ли результаты анализа в целом на необходимость внедрения более строгого управления и надзора в региональных и зональных отделениях.

195. В 1999 году в Резолюции 1143 Совет сформулировал роль и функции в рамках регионального присутствия. Деятельность, осуществление которой ожидается в контексте регионального присутствия, согласно приложению к Резолюции, можно рассматривать как общий круг ведения региональных и зональных отделений. Тем не менее инспекторы не нашли конкретного описания круга ведения структур на местах, за исключением Представительства для взаимодействия в Нью-Йорке, которое не рассматривается в контексте регионального присутствия. **По мнению инспекторов, содержащаяся в докладе ОИГ за 2009 год рекомендация Совету в отношении необходимости "утвердить общий четко сформулированный мандат для регионального присутствия МСЭ с конкретными задачами для региональных отделений" остается актуальной. Руководство МСЭ должно формализовать четкое описание круга ведения для каждого регионального и зонального отделения, в котором обозначены соответствующие роли и функции с учетом специфики их регионов, а также инициатив, приоритетов и условий в регионе.** Это будет содействовать определению ключевых элементов, дающих возможность более точно оценивать их работу и выполнить Резолюцию 25 (Пересм. Пусан, 2014 г.), согласно которой Государства-Члены требуют осуществить адекватную оценку регионального присутствия МСЭ и установить ориентировочные критерии для такой оценки. Кроме того, следует отметить, что комплексная оценка с предоставлением ее результатов Совету, предусмотренная Полномочной конференцией 2010 года, в 2012 году проведена не была.

196. В ходе интервью, а также в рамках анкетирования, проведенного ОИГ, члены Совета предоставили разные оценки относительно эффективности региональных и зональных отделений (см. Рис. 14). Примечательно, что около половины Членов Сектора, Ассоциированных членов и Академических организаций (45,7 процента) не

¹¹⁶ См, например, годовой отчет о мероприятиях по проведению внутренних аудиторских проверок, в котором приведена общая информация об аудиторских проверках, проведенных в различных региональных отделениях (документы C15/43, C14/47 и C13/INF/4).

предоставили свою оценку по этому вопросу, возможно, по причине недостаточной осведомленности о деятельности таких отделений (см. Рис. 15).¹¹⁷

Рисунок 14: ответы членов Совета на вопрос "Как бы Вы оценили эффективность региональных отделений по представлению Союза в целом?"

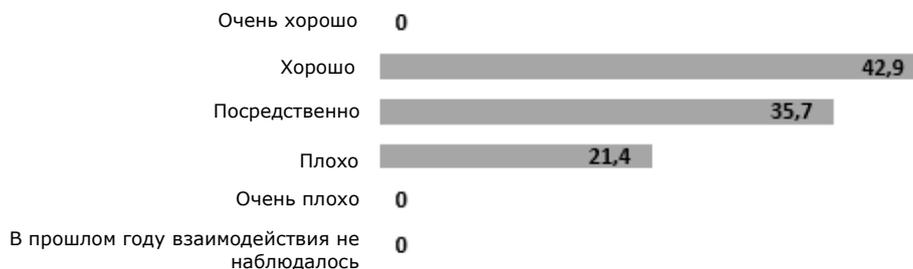
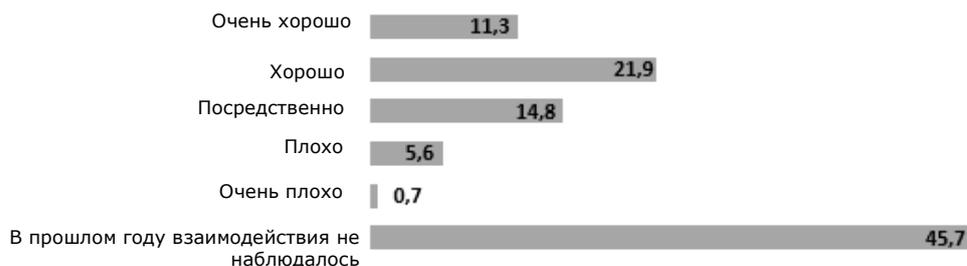


Рисунок 15: ответы представителей Членов Сектора, Ассоциативных членов и Академических организаций на вопрос "Каково Ваше впечатление от взаимодействия с региональными/зональными отделениями при предоставлении услуг Вашему учреждению?"



Источник: опросы ОИГ (2015 г.).

197. Процедуры предоставления отчетности в отношении регионального присутствия улучшились за период с 2014 года (например, с включением в доклад Генерального секретаря раздела, посвященного деятельности и достижениям на региональном уровне), но все еще остаются в основном описательными. Наряду с этим, вкладу региональных и зональных отделений уделено недостаточно внимания в докладе Бюро развития электросвязи о результатах деятельности. **Инспекторы считают, что руководству МСЭ следует предоставить заинтересованным сторонам дополнительный анализ достижений и проблем, с которыми сталкиваются соответствующие отделения, чтобы определить все извлеченные уроки и существующие надлежащие практики, которые следует распространить среди всех отделений в контексте регионального присутствия. Это будет способствовать более эффективной демонстрации роли регионального присутствия, повышению уровня осведомленности членов МСЭ и усилению поддержки с их стороны.**

¹¹⁷ Данная оценка согласуется с результатами опроса, проведенного ОИГ в 2009 году для оценки степени удовлетворенности Государств-Членов уровнем регионального присутствия (Доклад ЛУ/REP/2009/3, Приложение I).

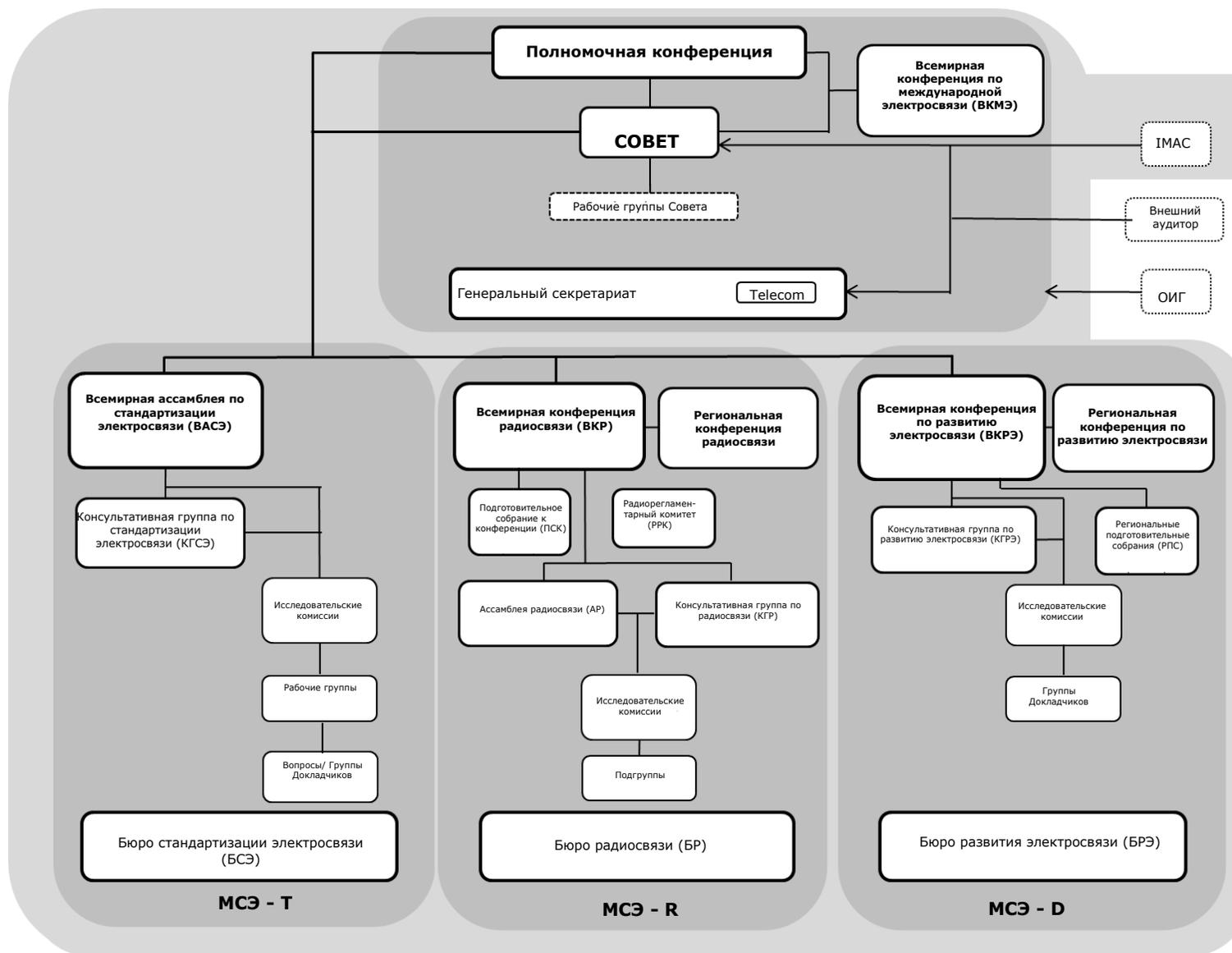
198. Ожидается, что представленная ниже рекомендация повысит эффективность регионального присутствия МСЭ.

Рекомендация 12

Полномочной конференции 2018 года необходимо обеспечить отображение значения регионального присутствия для реализации концепции единого МСЭ в Стратегическом плане Союза, при этом Совету необходимо принять меры, чтобы такое значение было надлежащим образом последовательно отображено в оперативных планах каждого сектора.

199.

Приложение I: структура Союза и руководство его деятельностью



Приложение II: ориентировочные данные по основным конференциям и собраниям МСЭ

		Кол-во собраний за год	Кол-во дней в году	Кол-во документов за год	Кол-во страниц за год	Письменный перевод	Услуги по устному переводу
Союз	Полномочная конференция	1	15	408	6 306	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
	Совет	3	10	173	3 768	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
	Рабочие группы Совета	7	10,5	142	3 166	Только английский	
	РГС СП-ФП	2	3	64	320	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
		13	38,5	787	13 560		
МСЭ-R	Всемирная конференция радиосвязи (2012 г.)	1	20	1615	9 604	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
	Ассамблея радиосвязи (2012 г.)	1	5	209	1 042	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
	Консультативная группа	1	4	47	264	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
	Радиорегламентарный комитет	3	15	90	3 365	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Английский, французский, русский и испанский
	Всемирный семинар по радиосвязи	1	2	24	235	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
	Исследовательский комиссии и подгруппы (рабочие группы, ЦГ, ОЦГ и т. д.)	39	213	4800	66 376	Только английский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
	46	259	6 785	80 886			
МСЭ-T	Всемирная ассамблея по стандартизации электросвязи (2012 г.)	1	8	400	5377	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
	Консультативная группа/КГСЭ	1	4	250	106	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский

	Исследовательский комиссии/Рабочие группы	45	216	6413	12 769	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
	Собрания групп Докладчиков	342	1 021	Нет данных	Нет данных	Английский	Английский
	Прочие собрания	82	133		419		
		471	1382	7 063	18 671		
МСЭ-D	Всемирная конференция по развитию электросвязи	1	10	802	4 860	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
	Консультативная группа	1	3	49	545	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
	Исследовательские комиссии	1	10	312	690	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский	Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
	Собрания групп Докладчиков (2013 г.)	18	20	356	3307	Английский, французский	Английский, французский
	Прочие мероприятия (с устным переводом на 6 языков)	2	7	Нет данных	Нет данных		Арабский, китайский, английский, французский, русский и испанский
	Прочие мероприятия (с устным переводом на 2 языков)	4	15	Нет данных	Нет данных		Английский, французский или английский, испанский, или английский, арабский
	Прочие мероприятий (без устного перевода)	33	92	Нет данных	Нет данных		
		60	157	1 519	9 402		
Всего		590	1836,5	16 154	122 519		

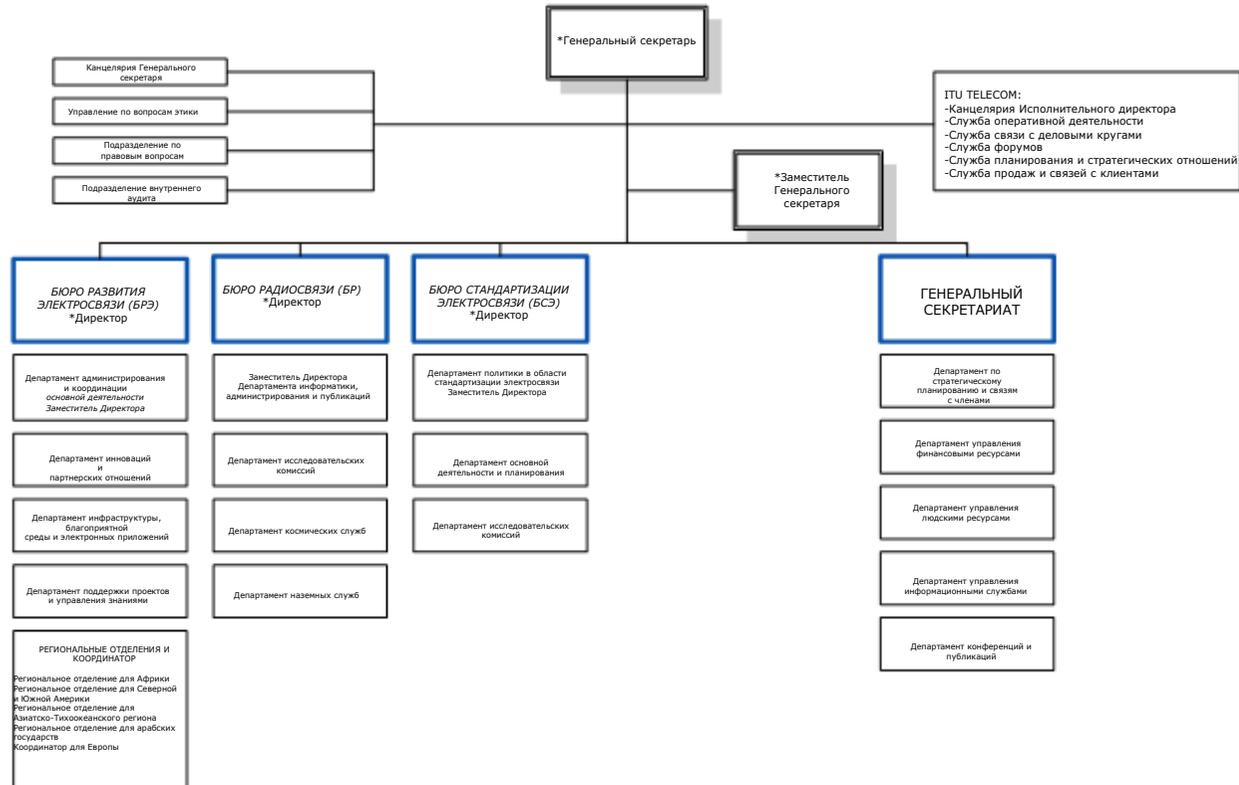
Источник: подготовлено на основе информации, предоставленной Генеральным секретариатом.

Приложение III: организационная структура МСЭ

Дата
02.03.2016

UNION INTERNATIONALE DES
TELECOMMUNICATIONS

МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОЮЗ
ЭЛЕКТРОСВЯЗИ



*Избираемые должностные лица

Приложение IV: финансовая информация

а) финансовые данные МСЭ за период с 2004-2007 годов по 2012-2015 годы (в тыс. швейцарских франков)

	2004-2007	2008-2011	2012-2015
Прогнозируемый финансовый план	653 385	624 614	632 007
Двухгодичные бюджеты	668 307	655 242	654 889
Фактические расходы	608 451	630 986	637 028
Фактические доходы	648 531	643 635	645 769

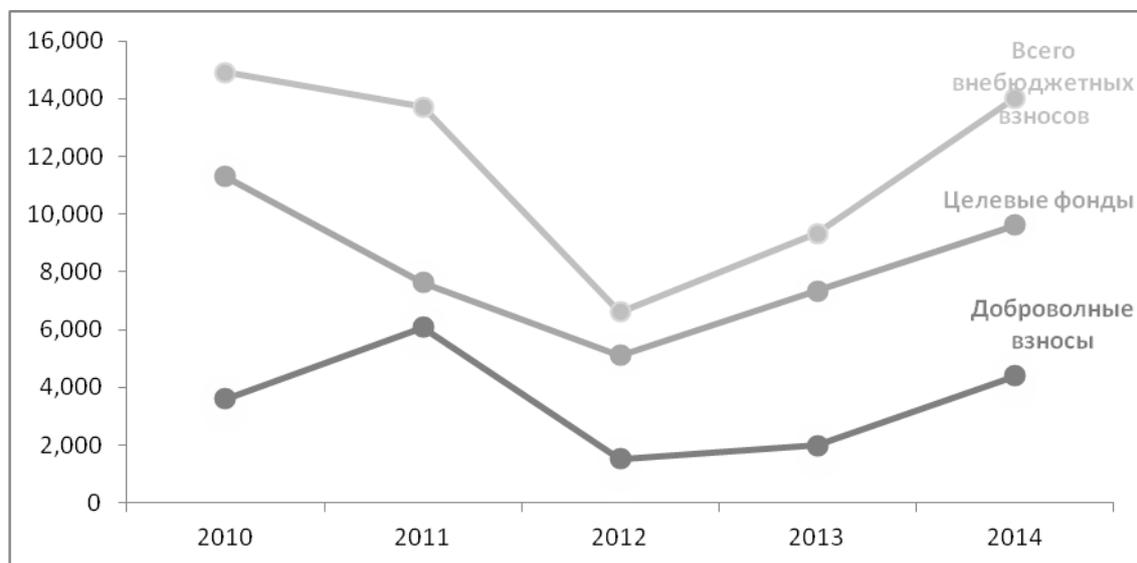
б) доходы МСЭ с разбивкой на источники за период с 2004-2005 годов по 2014-2015 годы (в тыс. швейцарских франков)

	2004-05	2006-07	2008-09	2010-11	2012-13	2014-15
Взносы Государств-Члены	212 822	217 830	217 194	221 328	218 983	225 144
Взносы Членов Секторов и Ассоциативных членов	42 365	41 484	39 700	38 520	36 536	33 811
Возмещение затрат	51 815	51 615	48 601	55 683	57 100	65 500
Снятие средств с резервного счета и зачисление средств	-587	14 150	10 108	10 108	6 614	4 000
Взносы Академических организаций, на проведение конференций, а также	22 457	14 356	7 000	7 000	4 601	2 600

с) затраты МСЭ по основным структурным компонентам Союза за период с 2004-2005 годов по 2014-2015 годы (в тыс. швейцарских франков)

	2004-05	2006-07	2008-09	2010-11	2012-13	2014-15
Генеральный секретариат.	165 307	179 047	173 778	181 344	179 222	185 515
МСЭ-R	74 286	75 250	67 009	66 003	61 800	62 059
МСЭ-T	25 795	24 925	25 450	26 170	26 200	25 529
МСЭ-D	63 484	60 213	56 366	59 122	56 612	57 952

d) внебюджетные взносы по годам с 2010 года по 2014 год (в тыс. швейцарских франков)



	2010	2011	2012	2013	2014
Целевые фонды	11 319	7 629	5 104	7 342	9 617
Добровольные взносы	3 592	6 093	1 517	1 991	4 405
Всего внебюджетных взносов	14 911	13 722	6 621	9 333	14 022
Регулярный бюджет	185 577	170 073	179 395	163 532	162 083
Процентное соотношение внебюджетных взносов к регулярному бюджету	8,0 %	8,1 %	3,7 %	5,7 %	8,7 %

Источник: таблицы и графики подготовлены на основе информации, предоставленной Генеральным секретариатом.

Приложение V: основные элементы стратегического планирования в МСЭ (2012-2015 гг. и 2016-2019 гг.)

	2012-2015 гг.	2016-2019 гг.
Финансовый план		
Стратегический план	<p>Отсутствие целей, общих для всего МСЭ</p> <p>3 цели для МСЭ-R (5 задач)</p> <p>3 цели для МСЭ-T (4 задачи)</p> <p>3 цели для МСЭ-D (6 задач)</p> <p>1 цели для ГС (6 задач)</p>	<p>4 цели, общих для всего МСЭ</p> <p>3 задачи для МСЭ-R (15 намеченных результатов)</p> <p>5 задач для МСЭ-T (6 намеченных результатов)</p> <p>5 задач для МСЭ-D (45 намеченных результатов)</p> <p>5 межсекторальных задач (7 намеченных результатов)</p>
Двухгодичные бюджеты	<p>2012-2013: 326 723 швейцарских франков (по факту)</p> <p>2014-2015: 331 055 швейцарских франков (оценочные данные)</p>	<p>2016-2017: 321 303 швейцарских франков (оценочные данные)</p>
Оперативные планы (скользящие планы, рассчитанные на год)	<p>На основе данных Оперативного плана на 2012-2015 годы:</p> <p>13 намеченных результатов МСЭ-R (10 ожидаемых результатов, 11 KPI)</p> <p>13 намеченных результатов МСЭ-T (10 ожидаемых результатов, 11 KPI)</p> <p>34 намеченных результата МСЭ-D (34 ожидаемых результата, 32 KPI)</p> <p>21 намеченный результат ГС (31 ожидаемый результат, 38 KPI)</p>	<p>На основе данных Оперативного плана на 2015-2018 годы:</p> <p>14 намеченных результатов МСЭ-R</p> <p>13 намеченных результатов МСЭ-T</p> <p>15 намеченных результатов МСЭ-D</p> <p>9 межсекторальных намеченных результатов</p>
Общая отчетность	<i>Отчет Генерального секретаря о выполнении Стратегического плана</i>	<i>Расширенный отчет Генерального секретаря о выполнении</i>

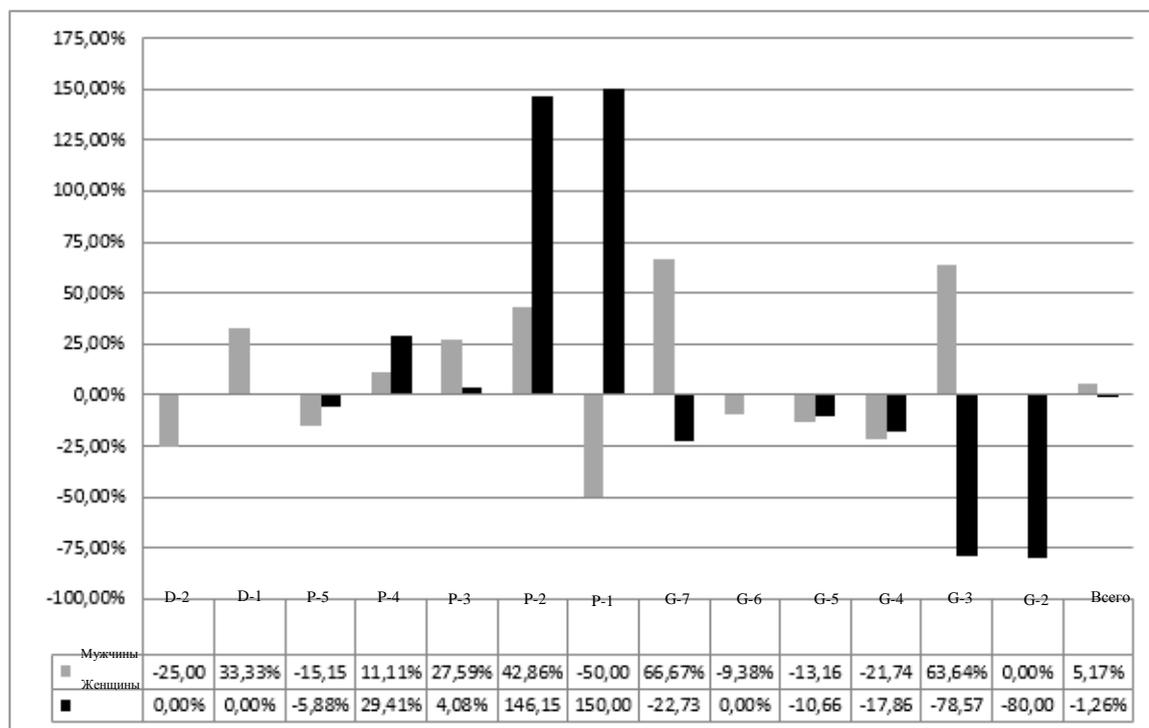
<p>Отчетность о проделанной работе</p>	<p>Генеральный секретариат (отчет о проделанной работе отсутствует)</p> <p>МСЭ-Т (нет официального отчета о проделанной работе отсутствует, однако есть отчет о деятельности Директора БСЭ по каждому собранию консультативной группы)</p> <p>МСЭ-D с 2012 года</p> <p>МСЭ-R с 2007 года</p>	<p><i>Стратегического плана</i> будет включать данные об эффективности МСЭ, а также достигнутый прогресс в отношении выполнения стратегических целей МСЭ, задач Секторов и межсекторальных задач</p>
---	--	--

Приложение VI: данные по людским ресурсам

а) Гендерный баланс в МСЭ (2010 г. по сравнению с 2014 г.)

	2010					2014				
	Ж	%	М	%	Итого	Ж	%	М	%	Итого
D-2	1	20,00	4	80,00	5	1	25,00	3	75,00	4
D-1	2	14,29	12	85,71	14	2	11,11	16	88,89	18
Всего по категории старших советников	3	15,79	16	84,21	19	3	13,64	19	86,36	22
P-5	17	20,48	66	79,52	83	16	22,22	56	77,78	72
P-4	34	35,05	63	64,95	97	44	38,60	70	61,40	114
P-3	49	45,79	58	54,21	107	51	40,80	74	59,20	125
P-2	13	48,15	14	51,85	27	32	61,54	20	38,46	52
P-1	2	50,00	2	50,00	4	5	83,33	1	16,67	6
Всего по категории специалистов	115	36,16	203	63,84	318	148	40,11	221	59,89	369
G-7	22	88,00	3	12,00	25	17	77,27	5	22,73	22
G-6	88	73,33	32	26,67	120	88	75,21	29	24,79	117
G-5	122	76,25	38	23,75	160	109	76,76	33	23,24	142
G-4	28	54,90	23	45,10	51	23	56,10	18	43,90	41
G-3	14	56,00	11	44,00	25	3	14,29	18	85,71	21
G-2	5	62,50	3	37,50	8	1	25,00	3	75,00	4
Всего по категории общего обслуживания	279	71,72	110	28,28	389	241	69,45	106	30,55	347
Итого по всем категориям	397	54,68	329	45,32	726	392	53,12	346	46,88	738

б) Сравнение изменений в отношении гендерного баланса по каждой категории/разряду (2010 г. по сравнению с 2014 г.)



Источник: подготовлено на основе информации, содержащейся в материале Human Resources Reporting and Statistics (по состоянию на декабрь 2014 г.), CWG-FHR 4/11.

с) Приблизительные данные по внештатным сотрудникам (2014 г.)

	Консультационные услуги		Перевод		Итого (в швейцарских франках)
	Количество лиц, заключивших хотя бы один контракт на оказание консультационных услуг	Общая сумма вознаграждения (в швейцарских франках)	Количество лиц, заключивших хотя бы один контракт на оказание услуг перевода	Общая сумма вознаграждения (в швейцарских франках)	
Генеральный секретариат	174	2 121 182,86	31	269 366,75	2 390 549,61
SPM	45	735 594,65	7	19 310,00	
Telecom	36	621 370,50			
IS	21	331 268,00			
Прочее*	49	194 719,41			
HRMD	15	130 486,55			
C & P	6	101 134,50	24	250 056,75	
Канцелярия ГС	2	6 609,25			
Бюро					3 963 476,81
БСЭ	61	481 766,37			
БР	17	40 803,15			
БРЭ	297	3 333 104,54	13	107 802,75	
Всего		5 976 856,92		377 169,50	6 354 026,42**

Источник: подготовлено на основе информации, предоставленной Генеральным секретариатом (на основе данных по количеству лиц, заключивших хотя бы один контракт на оказание услуг в 2014 году. Лицо могло предоставить услуги более чем одному Сектору или департаменту Генерального секретариата).

* Программы Генерального секретариата оплачиваются из внебюджетных средств, например средств ВВУИО, Комиссии по широкополосной связи, Проекта по терминологии, а также наград GEMTech.

** Ведомость заработной платы и проводки финансовых учреждений = 6 290 552,46 швейцарских франков. Руководство МСЭ указало, что разница в сумме 63 473,96 швейцарских франков, возникла в результате проводок по различным пассивным счетам.

Приложение VII: онлайн-опросы, проводимые ОИГ

В соответствии со своей стандартной практикой обзора управления и администрирования ОИГ исследовал точки зрения и мнения основных категорий заинтересованных сторон МСЭ в отношении разных аспектов, освещенных в этом докладе. Было проведено четыре опроса, ориентированные на следующие целевые аудитории: а) Государства-Члены (один опрос проводился среди членов Совета, а другой – среди Государств – Членов Полномочной конференции); б) координаторы Членов Сектора, Ассоциированные члены и Академические организации; а также с) штатные сотрудники МСЭ. Все анкеты состояли из закрытых вопросов с несколькими вариантами ответов и открытых вопросов с возможностью комментария, что позволило респондентам предоставить свои предложения и качественную информацию. В результате опросов был собран обширный массив мнений и мыслей, который в соответствующих случаях использовался при подготовке данного доклада. Процентная доля участвующих в опросах была статистически репрезентативной в отношении соответствующих целевых аудиторий.

Участие в онлайн-опросах ОИГ (сентябрь и октябрь 2015 г.)

	Адресаты	Респонденты	Процентная доля участвующих
Штатные сотрудники МСЭ	754	477 (405 заполнено)	63,3 %
Члены Сектора, Ассоциативные члены и Академические организации	620*	147 (140 заполнено)	23,7 %
Члены Совета	48	15 (14 заполнено)	31,9 %
Представители Государств – Членов Полномочной конференции	193	76 (67 заполнено)	39,4 %

* Основано на данных по подтвержденной доставке.

Источник: опросы ОИГ (2015 г.).

Опросы, адресованные Государствам-Членам

Мнение Государств-Членов изучалось в рамках двух отдельных опросов: опрос в качестве членов Совета (сентябрь 2015 г.) и в качестве представителей Государств – Членов Полномочной конференции (октябрь 2015 г.). В целом Государства-Члены высказали положительное восприятие МСЭ и эффективности работы каждого из его структурных компонентов. В ответах, предоставленных членами Совета и представителями Государств – Членов Полномочной конференции, не наблюдалось значительных различий, за исключением оценки регионального присутствия, которая была более положительной по результатам второго опроса.

Опрос, адресованный Членам Сектора, Ассоциативным членам и Академическим организациям

По результатам этого опроса были получены данные от членов МСЭ, относящихся к другим категориям. Комментарии и оценки были в целом положительными, несмотря на то, что отсутствие ответов на некоторые вопросы продемонстрировало

относительную нехватку знаний о некоторых внутренних процессах МСЭ. Вопрос членских взносов МСЭ оказался щекотливой темой, и очень мало заинтересованных сторон высказались в поддержку повышения взносов, которые и так уже считаются высокими по отношению к соответствующим преимуществам. Некоторые респонденты отметили сложность осуществления эффективной технической работы в рамках политической межправительственной организации, однако общее количество таких респондентов было невелико.

Опрос, адресованный штатным сотрудникам МСЭ

Участие сотрудников МСЭ было весомым и в штаб-квартире, и в других местах, а также в разных категориях, как показано ниже на рисунках с подробной разбивкой. Стоит отметить, что треть участников опроса имеет 10 лет опыта работы в МСЭ; таким образом, они предоставили точку зрения в долгосрочной перспективе и более глубокое критическое понимание организации. Наряду с этим, следует отметить, что половина респондентов обладала профессиональным опытом работы в частном секторе.

В целом, рабочая среда, в том числе условия труда, рабочая атмосфера и баланс между профессиональной и личной жизнью, была оценена положительно. Тем не менее значительное количество сотрудников неоднократно высказывали одни и те же комментарии по поводу общеорганизационных практик управления в МСЭ, в частности относительно их недостаточной согласованности и прозрачности. Кроме того, управленческий потенциал руководителей подразделений стал предметом некоторых резких комментариев. Много замечаний было предоставлено и в ответ на утверждения о нехватке персонала, неравномерном распределении рабочей нагрузки, а также в ответ на жалобы на предполагаемые риски в отношении действующего в настоящее время гибкого режима работы.

Только половина респондентов согласилась с утверждением, что организационная структура функционирует эффективно, а также что обязанности департаментов Генерального секретариата и Бюро сформулированы четко. Наряду с этим, такое же количество опрошенных считает, что организация не проводит необходимые реформы для повышения своей эффективности и продуктивности.

Участие по основным категориям сотрудников, местонахождению и компонентам Союза

	Адресаты	Респонденты	Доля участвовавших (приблизительно)*
Категория старших советников (D1 и D2)	22	10	45,5 %
Специалисты	369	277	75,1 %
Общее обслуживание	347	188	54,2 %
Штаб-квартира в Женеве	674	435	64,5 %
Региональные и зональные отделения, Представительство для взаимодействия в Нью-Йорке	64	42	65,6 %
Генеральный секретариат	395	237	60,0 %
Бюро развития электросвязи	148	97	65,5 %
Бюро радиосвязи	134	75	56,0 %

Бюро стандартизации электросвязи	61	50	82,0 %
----------------------------------	----	----	--------

**Приблизительная процентная доля участвующих была рассчитана на основе данных, представленных в материале Human Resources Reporting and Statistics (CWG-FHR 4/11, February 2015).*

Источник: опрос персонала ОИГ (2015 г.)

Приложение VIII: обзор мер, которые должны быть приняты участвующими организациями по рекомендациям Объединенной инспекционной группы (JIU/REP/2016/1)

	Ожидаемое воздействие	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы															Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
		КССР	Организация Объединенных Наций*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	ЦМТ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ ООН	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	Структура "ООН-женщины"	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	UNESCO (ЮНЕСКО)	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО
Доклад	Для принятия мер	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Для информации	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Рекомендация 1	E																					d								
Рекомендация 2	E																					h								
Рекомендация 3	E																					f								
Рекомендация 4	E																					a								
Рекомендация 5	E																					i								
Рекомендация 6	E																					f								
Рекомендация 7	E																					b								
Рекомендация 8	E																					b								
Рекомендация 9	E																					a								
Рекомендация 10	E																					a								
Рекомендация 11	E																					f								
Рекомендация 12	L																					f								

Обозначения: L: Рекомендация для принятия решения законодательным органом E: Рекомендация для принятия мер исполнительным руководителем

: В рекомендации не требуется принятие мер данной организацией

Ожидаемое воздействие: a: улучшение прозрачности и подотчетности b: распространение надлежащей практики/передового опыта c: усиление координации и сотрудничества d: улучшение взаимосвязи и согласованности e: улучшение контроля и соответствия требованиям f: повышение эффективности g: значительная финансовая экономия h: увеличение действенности i: другое.

* Охватывает все структуры, перечисленные в Документе ST/SGB/2002/11, за исключением ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, ООН-ХАБИТАТ, УВКБ ООН, БАПОР.