

[ГОЛУБАЯ ОБЛОЖКА]

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

Подготовил

Николай Лозинский

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2019



Организация Объединенных Наций

[Не исключать эту страницу (оборотная сторона голубой обложки)]

JIU/REP/2019/1

Оригинал: ТОЛЬКО НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ

[ТИТУЛЬНЫЙ ЛИСТ]

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

Подготовил

Николай Лозинский

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2019

[Не исключать эту страницу (оборотная сторона титульного листа)]

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ**Обзор системы управления и административной деятельности в Международной организации гражданской авиации (ИКАО)****JIU/REP/2019/1****[ОБОРОТ]**

В программу своей работы на 2018 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) включила в качестве одного из серии обзоров участвующих организаций ОИГ обзор системы управления и административной деятельности в Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

Целью данного обзора является представление независимой оценки системы управления и административной деятельности в ИКАО, обращая при этом основное внимание на аспекты руководства, организационной структуры, включая региональные подразделения, исполнительного руководства, управления финансовой деятельностью, управления, ориентированного на конкретные результаты, управления людскими ресурсами, вспомогательных служб, включая информационно-коммуникационные технологии (ИТ), и механизмов надзора и подотчетности. Настоящий обзор развивает положения предыдущего доклада ОИГ (JIU/REP/2007/5), который рассматривался Советом в 2007 году на его 182-й сессии. Некоторые из выводов, содержащихся в упомянутом докладе, актуальны и по сей день и, по мере необходимости, учитывались в настоящем обзоре. Обращалось внимание, в частности, на конкретную бизнес-модель ИКАО, усилия Организации по повышению эффективности и действенности своей работы, а также на общие стратегические цели, видение и миссию Организации.

ИКАО является специализированным учреждением Организации Объединенных Наций, созданным государствами на основании Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции) для решения вопросов управления и руководства международной гражданской авиацией. С помощью 192 государств-участников, а также отраслевых объединений Организация занимается разработкой договорных документов, стандартов, рекомендуемой практики и политики для обеспечения безопасности полетов, эффективности, авиационной безопасности, экономичного и экологически ответственного сектора гражданской авиации.

За время, прошедшее после подготовки предыдущего доклада ОИГ, в Организации проведен ряд реформ, направленных на совершенствование административных и управленческих процессов. В частности, разрабатывается общий для всей Организации всеобъемлющий бизнес-план, введена корпоративная система оценки эффективности работы и управления рисками, обновлен уставной документ Отделения по оценке и внутреннему аудиту и создан Консультативный комитет по оценке и аудиту. Принимаются меры по совершенствованию системы управления людскими ресурсами, служб ИКТ, лингвистического и конференционного обслуживания, деятельности в области технического сотрудничества и работы региональных бюро. В настоящее время в ИКАО ведется работа по обновлению Основных положений по вопросам этики и введению функции расследований, а также начат пересмотр организационной структуры.

Настоящий доклад содержит пять рекомендаций, одна из которых адресована Ассамблее ИКАО, две Совету ИКАО и две Генеральному секретарю ИКАО. Кроме того, в документе имеется 22 неформальных рекомендации с предложениями по совершенствованию управленческой и административной политики и практики.

Основные итоги и выводы

Руководство

ИКАО является одной из старейших организаций в системе Организации Объединенных Наций, которая работает на основе Чикагской конвенции с 1944 года. Заглядывая в завтрашний день авиации, предполагающий удвоение объемов воздушного движения каждые 15 лет, а также оценивая возникающие тенденции и динамичную среду, в которой работает Организация, не следует забывать о том, что с учетом этого ИКАО призвана быть современной, эффективной и действенной организацией, полностью отвечающей своим задачам, с четко оговоренными рамками управления каждого элемента ее деятельности.

Одним из ключевых вопросов, которые требовалось решить, являлся вопрос о том, где проходит граница между руководством и управлением в работе ИКАО. На практике Совет временами выступает в роли исполнительного, а не руководящего органа, что также объясняется специфическим характером ИКАО, а именно, Ассамблеей, проходящей один раз в три года, постоянно действующим Советом из представителей, имеющих постоянное местопребывание, положениями Конвенции и установившейся практикой. Временами трудно определить, где начинается руководство, а где – исполнительное управление в рамках повседневной работы и деятельности.

Отсутствует полная ясность относительно распределения роли и обязанностей между Советом и Секретариатом, Генеральным секретарем и Президентом Совета, из-за чего возникают проблемы подотчетности, что не может не повлиять на эффективность и повлечь за собой дополнительные затраты для Организации.

Четкое понимание той границы, которая проходит между руководством и исполнительным управлением, позволит лучше определить роль Совета и государств-членов и дать им возможность сосредоточить внимание на той уникальной и ключевой роли, которую они играют в выработке стратегических направлений и указаний в рамках надзора за деятельностью ИКАО, вместо того, чтобы расплывать свои усилия, возможности и знания на решение вопросов, которыми с успехом мог бы заниматься Секретариат.

Организации следовало бы рассмотреть существующие механизмы и практику на предмет их упорядочения, что позволит более оперативно реагировать на возникающие тенденции и события в рамках стремительно развивающейся авиационной отрасли.

В этой связи Ассамблее предлагается учредить группу высококомпетентных специалистов для пересмотра структуры управления ИКАО, включая определение и распределение ответственности между Секретариатом, Советом и Генеральным секретарем и Президентом Совета, рассмотреть вопрос о трехгодичном цикле проведения Ассамблеи и составления бюджета Организации, о роли, процедурах, нагрузке и методах работы Совета и его комитетов и рабочих групп, а также другие относящиеся к этому аспекты (**рекомендация 1**).

Надзор

В ИКАО имеется много важных элементов механизмов надзора, кроме отсутствующей профессиональной функции расследования. После подготовки доклада ОИГ 2007 года достигнут определенный прогресс в укреплении структуры надзора в Организации, включая создание Консультативного комитета по оценке и аудиту, усиление Отделения по оценке и внутренней ревизии и обновление уставного документа этого подразделения в 2017 году, а также принятие Основных положений ИКАО по этике, вступивших в силу в 2012 году, и назначение сотрудника по вопросам этики.

Вносится ряд предложений по дальнейшему укреплению рамок и функций надзора, в том числе по планированию заседаний Консультативного комитета по оценке и аудиту таким образом, чтобы можно было эффективно координировать эту работу и наладить обмен информацией между Комитетом и внешним ревизором, а также ускорить выполнение рекомендаций в области надзора.

На момент подготовки настоящего доклада проводился пересмотр Основных положений ИКАО по вопросам этики, включающих функцию расследования. В соответствии с решением Совета, принятым в июне 2018 года (С-DEC 214/11), подготавливаются предложения по внесению в Кодекс службы ИКАО соответствующих положений, охватывающих, в частности, Основные положения по вопросам этики и круг полномочий Консультативного комитета по оценке и аудиту. Новый механизм вводится в действие на пробный период продолжительностью в один год, и Совету будет доложено о ходе его работы.

По итогам рассмотрения существующих предложений рекомендуется, чтобы Совет в ходе обсуждения и обновления в 2019 году Основных положений ИКАО по вопросам этики предусмотрел подготовку главным сотрудником по расследованию или руководителем подразделения по расследованию ежегодных докладов Совету и обеспечил ему доступ в Консультативный комитет по оценке и аудиту с тем, чтобы по мере необходимости поднимать в нем вопросы, касающиеся осуществления функции расследования, в частности, попыток ограничения ее независимости или воспрепятствования ее осуществлению (**рекомендация 2**).

Совету следует обеспечить, чтобы в ходе пересмотра и обновления в 2019 году Основных положений ИКАО по вопросам этики было запланировано распространение консультативного и контрольно-надзорного мандата Консультативного комитета по оценке и аудиту на все вопросы надзора, в том числе относящиеся к функциям расследования и этики. Соответствующие изменения следует внести в круг полномочий этого Комитета (**рекомендация 3**).

Руководству ИКАО необходимо рассматривать все невыполненные рекомендации в области надзора и обеспечить их своевременное осуществление в соответствии с указаниями, представляемыми Консультативным комитетом по оценке и аудиту, Отделением по оценке и внутренней ревизии и внешним ревизором.

Управление

Достигнут прогресс в укреплении существующего в Организации механизма гарантий и внутреннего контроля, а также процесса управления рисками. В ИКАО создан Реестр рисков и подготавливаются заявления по линии внутреннего контроля, включаемые в ежегодные финансовые отчеты и доклады внешнего ревизора. На постоянной основе ведется работа по

совершенствованию корпоративного механизма управления и отчетности, обеспечивающего мониторинг рисков и эффективности работы. Деятельностью этого механизма руководит недавно созданное Отделение по стратегическому планированию, координации и партнерским связям в сотрудничестве с руководителями управлений и отделов.

ИКАО добивается определенного прогресса в области управления рисками, однако, как показал обзор, необходимы дополнительные меры для укрепления функции управления рисками на уровне предприятия. Процесс оценки рисков применяется только на уровне Штаб-квартиры, а региональные бюро не участвуют в идентификации таких рисков применительно к своим регионам. Разработка концепции управления рисками на уровне предприятия и внутреннего контроля в ИКАО находится пока на начальной стадии, реестр рисков носит неполный характер, и в нем отсутствуют некоторые ключевые риски. Кроме того, в ИКАО нет штатной должности главного сотрудника по вопросам рисков, что не может не отразиться на качестве процесса управления рисками в соответствии с профессиональными стандартами и снижает уровень ответственности и подотчетности в процессе управления рисками. В соответствии с профессиональными стандартами предлагается назначить одного из представителей руководства главным сотрудником по вопросам рисков, который возглавлял бы осуществление в Организации программы управления рисками на уровне предприятия. Генеральному секретарю следует до конца 2020 года провести всеобъемлющую оценку рисков в ИКАО, охватывающую как Штаб-квартиру, так и региональные бюро (**рекомендация 4**).

ИКАО добивается успехов в реализации системы управления, ориентированной на конкретные результаты, в частности, путем подготовки бизнес-плана, бюджета по программам и производственных планов, а также введения корпоративных механизмов управления и отчетности. Планируются дополнительные меры в этой области, включая внедрение более эффективных средств контроля и отслеживания эффективности работы Организации и улучшения анализа работы за предыдущие годы, что будет способствовать подготовке бюджета и бизнес-плана на основе фактических данных и информации. Необходимо разработать рамки поддающихся измерению стратегических целей для региональных бюро с учетом конкретных задач и подзадач каждого регионального подразделения и впоследствии отслеживать их, в том числе с помощью такого механизма.

В ИКАО начата работа по пересмотру организационной структуры. Секретариат подготовил исследование и внес на рассмотрение Совету предложения, которые, как ожидается, дадут возможность добиться более высокой эффективности и действенности путем совмещения сопоставимых функций и устранения параллелизма в работе. ИКАО необходимо адаптироваться и иметь возможность предоставлять обслуживание в условиях стремительно меняющейся и динамичной авиационной среды, с тем чтобы сохранять свою актуальность и оказывать требуемую и ожидаемую поддержку государствам-членам. Поэтому необходимо дальнейшее упорядочение организационной структуры, устранение дублирования путем совмещения сопоставимых функций и более тесная интеграция нормативных и внедренческих мероприятий с деятельностью региональных бюро.

Управление людскими ресурсами

ИКАО следует принципам общей системы Организации Объединенных Наций в области управления людскими ресурсами и внедрила механизм управления людскими ресурсами, разработанный Комиссией по международной гражданской службе. Примерно 78 % от текущего бюджета приходится на долю людских ресурсов.

ИКАО добивается прогресса в области управления людскими ресурсами, в том числе путем реализации ряда относящихся к этому вопросу рекомендаций, сформулированных ОИГ в своем обзоре 2007 года. Тем не менее, требуются дополнительные меры по совершенствованию планирования найма и замещения сотрудников, привлечения временного персонала, справедливого географического представительства и гендерного равенства. ИКАО следовало бы выработать всеобъемлющую стратегию управления людскими ресурсами, что позволит на стратегическом и комплексном уровне решать вышеупомянутые проблемы.

ИКАО пользуется услугами значительного числа внештатных сотрудников – например, консультантов/подрядчиков и прикомандированных работников. В 2017 году их общее количество в Штаб-квартире и региональных бюро составило 341 (246 консультантов/подрядчиков и 95 прикомандированных сотрудников), что представляет увеличение в среднем на 17 % в год по сравнению с предыдущим трехлетним периодом. На долю консультантов/подрядчиков и прикомандированных работников приходится примерно 33 % от общей численности работающих в ИКАО. Это представляет значительное увеличение по сравнению с 2010 годом, когда внештатные сотрудники составляли 18 % от общей численности работающих. Существует проблема чрезмерной зависимости от внештатного персонала. Необходимо следить за тем, чтобы краткосрочные выгоды не перевешивали негативных последствий в долгосрочном плане, в том числе в сферах корпоративной преемственности и планирования рабочей силы. Необходимо обеспечить соблюдение принятой в ИКАО политики в отношении консультантов и подрядчиков, а также основных принципов Организации Объединенных Наций, касающихся привлечения внештатных сотрудников.

В Организации принимаются меры по улучшению показателей справедливого географического представительства, однако следует отметить, что большинство Договаривающихся государств (55 %) до сих пор не представлены в Секретариате ИКАО.

По-прежнему вызывает беспокойство вопрос гендерного равенства на должностях категории специалистов и более высоких категорий, причем по состоянию на декабрь 2017 года женщины занимали лишь 30 % должностей категории специалистов. Требуется активизировать усилия по достижению гендерного равенства на должностях категории специалистов, в том числе путем продолжения и расширения информационно-ознакомительных программ и привлечения большего числа внутренних кандидатов из числа женщин.

Около 10 % сотрудников ИКАО выйдет на пенсию до конца 2019 года, 22 % – до 2022 года и 34 % к 2025 году. Необходимо активизировать анализ тенденций в области трудовых ресурсов, выхода на пенсию и информационно-ознакомительной работы, выработки профилей компетенций и других мер.

В ИКАО сложился специфический состав персонала, в связи с чем возникает ряд проблем в области управления людскими ресурсами в части справедливого географического представительства, гендерного равенства, планирования замещения должностей и сохранения корпоративной памяти. Работа в этом направлении ведется и создаются соответствующие программы, политика и практика, однако Организации требуется сформулировать стратегический и целостный подход в области управления людскими ресурсами. Таким образом, ИКАО необходимо выработать и принять всеобъемлющую стратегию управления людскими ресурсами, сведя все эти элементы в единое целое. Такая мера поможет справиться с соответствующими рисками и обеспечить стратегическую расстановку персонала ИКАО в соответствии с потребностями Организации (**рекомендация 5**).

Управление технического сотрудничества обладает высокой степенью независимости, включая возможность привлечения отдельных экспертов, собственные бюджет, правила закупок и стандарты найма. Достигнут определенный прогресс путем пересмотра правил Управления для полевого персонала и введения заявлений-декларации интереса, однако требуются дополнительные меры, в частности, в области обновления административных инструкций по проектам на основе соглашений о предоставлении специальных услуг и договоров на обслуживание, что позволит уменьшить подверженность эксплуатационным и репутационным рискам.

В ИКАО существует ограниченная политика персонального повышения по службе с учетом эффективности работы, стажа и приближения пенсионного возраста. Такая практика является отступлением от общей практики в системе Организации Объединенных Наций, и большинство международных организаций уже отказались от нее. В интересах справедливости и транспарентности по вопросам найма и продвижения по службе персонала Генеральному секретарю следует прекратить практику предоставления персональных повышений по службе в ИКАО.

Вспомогательные службы

Общая доля бюджета, выделяемого на обслуживание конференций и обеспечение переводов, с 16,7 % бюджета в трехлетие 2008–2010 гг. сократилась до 13,6 % в 2017–2019 гг. Тем не менее, лингвистическое обслуживание бесспорно является крупнейшей статьёй расходов Организации по категории поддержки программ.

Принимаются различные меры по снижению эксплуатационных затрат в части полиграфического обслуживания, рассылки и службы синхронного перевода, включая автоматизацию и модернизацию оборудования, более широкое использование безбумажного производства и внешнего подряда. Генеральному секретарю следует продолжать работу над снижением расходов на переводческое и полиграфическое обслуживание при сохранении ожидаемого уровня качества обслуживания.

Рекомендации

Рекомендация 1

Ассамблее предлагается на своей 40-й сессии учредить группу из числа опытных специалистов для рассмотрения структуры руководства деятельностью ИКАО и путей повышения эффективности, подотчетности и транспарентности в области принятия решений, включая определение и распределение обязанностей между Секретариатом и Советом и Генеральным секретарем и Президентом Совета, пересмотра трехгодичного цикла проведения сессий Ассамблеи и составления бюджета Организации, роли, порядка, нагрузки и методов работы Совета и его комитетов и рабочих групп. Такой группе следует представить свой доклад через Совет Ассамблее на ее очередной 41-й сессии.

Рекомендация 2

Совету в рамках пересмотра и обновления в 2019 году Основных положений ИКАО в области этики следует предусмотреть, чтобы главный специалист по расследованиям или руководитель подразделения по расследованию ежегодно представлял доклад Совету и имел доступ в Консультативный комитет по оценке и аудиту с тем, чтобы, по мере необходимости, поднимать в нем любые проблемы, связанные с осуществлением функции расследования, включая любые попытки ограничения независимости этой функции или воспрепятствования выполнению ее мандата.

Рекомендация 3

Совету в ходе рассмотрения и обновления в 2019 году Основных положений ИКАО в области этики следует обеспечить, чтобы консультативный и надзорный мандат Консультативного комитета по оценке и аудиту распространялся на все аспекты надзора, в том числе касающиеся функции расследования и вопросов этики. Соответствующим образом следует обновить круг полномочий этого Комитета.

Рекомендация 4

Генеральному секретарю следует до конца 2020 года провести всеобъемлющую оценку рисков в ИКАО, касающуюся как Штаб-квартиры, так и региональных бюро. Необходимо внести соответствующие обновления в реестр рисков, включая предполагаемые меры по снижению рисков.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю следует до конца 2020 года разработать и принять всеобъемлющую стратегию управления людскими ресурсами, охватывающую аспекты географической представленности, гендерного равенства, продвижения по службе и профессиональной подготовки, планирования сменяемости персонала и сохранения корпоративной памяти, и на регулярной основе представлять Совету доклад о ее выполнении.

ОГЛАВЛЕНИЕ

[ОБОРОТ]

<i>Глава</i>	<i>Страница</i>
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	iii
СОКРАЩЕНИЯ.....	xi
I. ВВЕДЕНИЕ	1
A. Цель и масштабы	1
B. История вопроса	1
C. Методика	3
II. РУКОВОДСТВО.....	4
A. Основные вопросы	4
B. Выводы и заключения.....	8
III. НАДЗОР.....	11
A. Рамки надзора	11
B. Сотрудничество между Консультативным комитетом по оценке и аудиту, внешним ревизором и Отделением по оценке и внутренней ревизии	11
C. Условия назначения членов Консультативного комитета по оценке и аудиту	12
D. Пересмотр основных положений ИКАО по вопросам этики и функция расследований	12
E. Прочие вопросы.....	16
IV. УПРАВЛЕНИЕ.....	18
A. Исполнительное руководство	18
B. Управление финансовой деятельностью.....	18
C. Механизм гарантий и внутреннего контроля	21
D. Управление рисками	22
E. Управление, ориентированное на конкретные результаты....	24
F. Организационная структура.....	25
G. Прочие вопросы.....	27
V. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ.....	28
A. Стратегии в области управления людскими ресурсами	28
B. Прочие вопросы.....	36
VI. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ	39
A. Обслуживание конференций и лингвистические службы.....	39
B. Информационно-коммуникационные технологии.....	40
ПРИЛОЖЕНИЯ	
I. Структура Секретариата ИКАО.....	41
II. Процесс планирования ИКАО.....	42
III. Распределение должностей и персонала	43
IV. Гендерный баланс и географическая представленность.....	45
V. Обзор действий участвующих организаций по рекомендациям Объединенной инспекционной группы.....	47

СОКРАЩЕНИЯ

ВПС	Всемирный почтовый союз
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИКТ	информационные и коммуникационные технологии
ИПСАС	Стандарты бухгалтерского учета в государственном секторе
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
МПП	Мировая продовольственная программа
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ООН-женщины	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В программу своей работы на 2018 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) включила проведение обзора системы управления и административной деятельности в Международной организации гражданской авиации (ИКАО) как одного из серии аналогичных обзоров в организациях системы Организации Объединенных Наций в соответствии с ее пересмотренными стратегическими рамками (A/66/34, приложение I).

A. Цель и масштабы

2. Целью настоящего доклада является представление независимой оценки системы управления и административной деятельности в ИКАО, причем основное внимание уделяется следующим областям: руководство; организационная структура, включая региональные подразделения; стратегическое планирование; исполнительное руководство; управление финансовой деятельностью; управление людскими ресурсами; управление в области ИКТ; и механизмы надзора и подотчетности. Особо были отмечены бизнес-модель ИКАО, текущие меры Организации по повышению эффективности и действенности работы, а также общие стратегические цели, видение и миссия Организации.

3. Данный обзор также развивает результаты предыдущего обзора ОИГ, проведенного в период 2006–2007 гг. (JIU/REP/2007/5), который Совет ИКАО рассматривал в 2007 году на своей 182-й сессии.¹

4. Основное внимание в оценках уделяется деятельности в рамках Регулярной программы ИКАО (за счет начисленных взносов), и эти оценки касаются как Штаб-квартиры, так и региональных бюро Организации. Программа и проекты технического сотрудничества по линии ИКАО, являющаяся важной частью деятельности Организации и финансируемая за счет взносов от правительств и других доноров, детально не рассматривается, но эти вопросы затрагиваются в связи с оценкой мероприятий по линии Регулярной программы, где это необходимо.

B. История вопроса

5. ИКАО является специализированным учреждением Организации Объединенных Наций, созданным государствами в соответствии с Конвенцией о международной гражданской авиации (Чикагской конвенцией) для решения вопросов управления и руководства международной гражданской авиацией.

6. В рамках ИКАО 192 государства – участника Конвенции и отраслевые объединения работают над принятием договоров, стандартов и рекомендуемой практики и политики в области международной гражданской авиации, призванных обеспечивать безопасность полетов, эффективность, авиационную безопасность, экономичность и экологическую ответственность сектора гражданской авиации.

7. Организация состоит из Ассамблеи, Совета и Секретариата.

8. Ассамблея, в которую входят представители всех 192 Договаривающихся государств, является суверенным органом ИКАО и собирается не реже одного раза в три года. Она вырабатывает глобальную политику Организации на предстоящее трехлетие. Результаты работы Ассамблеи затем передаются другим органам ИКАО и ее государствам-членам, определяя направление их текущей и будущей работы, как это предусмотрено в статье 49 Конвенции.

9. Совет является постоянным органом Организации, подотчетным Ассамблее.² Он состоит из 36 государств-членов, избираемых Ассамблеей на трехлетний срок.³ Совет наделен

¹ См. рабочий документ C-WP/13034.

² См. статью 50 (а) Конвенции о международной гражданской авиации.

³ На своей 39-й сессии Ассамблея утвердила расширение членского состава Совета до 40 государств.

многочисленными функциями, включая, в частности: выполнение указаний Ассамблеи; осуществление функций и обязанностей, переданных ему Конвенцией; и управление финансовой деятельностью ИКАО. Являясь одним из двух руководящих органов ИКАО, Совет на постоянной основе определяет направление деятельности Организации.

10. Конвенция не наделяет Секретариат какими-либо конкретными функциями. Его основная роль как исполнительного органа заключается в осуществлении решений Ассамблеи и Совета. Он выполняет программу работы Организации.

11. Бюджет ИКАО на трехлетний период 2017–2019 гг. составляет 302 млн кан. долл. Регулярную программу ИКАО дополняет Программа технического сотрудничества, руководимая Управлением технического сотрудничества. Проекты технического сотрудничества финансируются за счет внебюджетных и добровольных взносов. Объем финансовых ресурсов на проекты технического сотрудничества составил в 2017 году 131,4 млн кан. долл.⁴ Общие поступления ИКАО в 2017 году составили 272,4 млн кан. долл. В значительной степени Организация полагается на дополнительные ресурсы, получаемые в результате деятельности, генерирующей доходы, объем которых в 2017 году составил 22,5 млн кан. долл. или 8,3 % от общего объема поступлений.

12. После проведения предыдущего обзора ОИГ, касающегося системы управления и административной деятельности ИКАО, в Организации проводится ряд реформ, направленных на совершенствование административных и управленческих процессов. В частности, разработаны всеобъемлющий общеорганизационный бизнес-план и бюджет, ориентированный на конкретные результаты, введены корпоративная система управления эффективностью работы и корпоративная система управления рисками, обновлены уставные документы Отделения по оценке и внутренней ревизии и создан Консультативный комитет по оценке и аудиту. Обновляются основные положения Организации по вопросам этики, управлению информационной деятельностью, управлению людскими ресурсами, включая управление эффективностью работы, и руководство по работе региональных бюро.

13. Совет и его комитеты и рабочие группы, в частности, Рабочая группа по управлению и эффективности, рассматривают и далее совершенствуют различные управленческие процессы и политику, включая систему гарантий в рамках ИКАО, бизнес-план ИКАО и бюджет, ориентированный на конкретные результаты, процесс формулирования политики ИКАО, Основные положения по вопросам этики, уставные документы Отделения по оценке и внутренней ревизии, круг полномочий Консультативного комитета по оценке и аудиту, систему управления людскими ресурсами, ИКТ и документооборотом, причем вся эта деятельность направлена на дальнейшее повышение эффективности и действенности работы Организации.

14. За время, прошедшее после 2007 года, произошли некоторые изменения в организационной структуре, включая усиление региональных бюро, создание регионального филиала в Пекине и учреждение Отделения по стратегическому планированию, координации и партнерству, которое занимается всеобъемлющей координацией на высоком уровне стратегии и приоритетов в деятельности различных управлений и подразделений, включая региональные бюро. В 2018 году ИКАО приступила к пересмотру своей организационной структуры, и эта работа продолжалась на момент подготовки настоящего обзора.

15. На своей 182-й сессии Совет ИКАО рассмотрел доклад ОИГ 2007 года и обсудил все 14 рекомендаций.⁵ Большинство рекомендаций были приняты и выполнены, некоторые из них лишь частично. Две рекомендации (рекомендации 2 и 3) ИКАО не приняла и не выполнила, поскольку придерживается другой точки зрения. В настоящем обзоре дается оценка статуса выполнения и достигнутых результатов с указанием конкретных рекомендаций из доклада ОИГ 2007 года в том или ином контексте.

⁴ См. рабочий документ C-WP/14748, добавление №.1, с. I-12.

⁵ См. рабочий документ C-WP/13034.

16. В 2019 году ИКАО отметит свое 75-летие. В 2018 году Совет провел 5-е выездное стратегическое заседание по тематике "Авиация будущего". На этом заседании были рассмотрены вопросы возможного влияния стремительных технологических изменений на гражданскую авиацию и обсуждались стратегии, которые могут потребоваться для поддержания глобальной лидирующей роли ИКАО в этой области.⁶ По завершении этого заседания было отмечено, что Организации потребуется изыскать новые пути для того, чтобы поспевать за стремительными темпами технологического развития и удовлетворять постоянно растущие потребности государств-членов.⁷ Настоящий доклад, содержащий независимую оценку работы Организации, призван оказать поддержку ИКАО в этой работе.

С. Методика

17. В соответствии с внутренними стандартами и правилами работы ОИГ и ее рабочими процедурами методика, использованная при подготовке настоящего доклада, включала предварительный обзор, изучение вопросников, проведение собеседований и углубленный анализ. Собеседования с должностными лицами ИКАО проводились как в Штаб-квартире, так и в двух региональных бюро (Бюро для Восточной и Южной Африки и Европейском и Североатлантическом бюро); в них приняли участие 15 представителей Совета ИКАО, Президент Совета, председатель Рабочей группы по управлению и эффективности, нынешний и будущий председатели Финансового комитета, председатель Комитета по людским ресурсам, Генеральный секретарь ИКАО, внешний ревизор ИКАО, председатель Консультативного комитета по оценке и аудиту, сотрудник по вопросам этики, начальник Отделения по оценке и внутренней ревизии, омбудсмен, два директора региональных бюро и их заместители, а также представители служащих. Были запрошены и приняты к сведению замечания ИКАО по проекту доклада.

18. Согласно п. 2 статьи 11 Статута ОИГ настоящий доклад был окончательно доработан после консультаций с другими инспекторами, проведенных для проверки содержащихся в нем выводов и рекомендаций на соответствие коллективному мнению Группы.

19. Для удобства работы с докладом и для выполнения рекомендаций и отслеживания результатов в приложении V приводится таблица с указанием тех рекомендаций, которые требуют решения руководящих органов ИКАО или непосредственных действий Генерального секретаря.

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

⁶ См. рабочий документ C-WP/14794.

⁷ Там же.

II. РУКОВОДСТВО

21. Ассамблея является суверенным органом ИКАО. Одной из функций, конкретно возложенных на нее Конвенцией, которые также включают выборы членов Совета и утверждение бюджета Организации, является рассмотрение любого другого вопроса, входящего в сферу компетенции Организации, которые конкретно не вменены в обязанность Совету. В соответствии с Конвенцией Ассамблея созывается каждые три года на сессии продолжительностью две недели.

22. Совет является постоянным органом, подотчетным Ассамблее. Его обязательные функции изложены в статье 54 Конвенции и включают назначение главного должностного лица, т. е. Генерального секретаря. Совет избирает своего Президента в соответствии со статьей 51 Конвенции, в которой также излагаются обязанности Президента, которые, в частности, состоят в том, чтобы он или она: (а) созывали заседания Совета, Авиатранспортного комитета и Аэронавигационной комиссии; (б) действовали в качестве представителя Совета; и (с) выполняли от имени Совета те функции, которые возлагает на него или нее Совет.

23. Согласно действующим Правилам процедуры Совет обычно проводит три сессии в год. Продолжительность каждой сессии составляет около шести недель, в том числе три недели на этапе заседаний комитетов и три недели на заседаниях Совета. Совет является постоянно действующим органом, состоящим из постоянных представителей, и служебные помещения членов Совета расположены в здании Секретариата.

24. Секретариат ИКАО, возглавляемый Генеральным секретарем, состоит из пяти управлений: Аэронавигационное управление, Авиатранспортное управление, Управление технического сотрудничества, Управление по правовым вопросам и внешним сношениям и Административное управление, а также ряда других подразделений. Директора, руководители и начальники управлений и отделений в Штаб-квартире и семь региональных директоров подотчетны Генеральному секретарю.

25. Основные направления деятельности Секретариата устанавливаются Советом в уставном письме Генеральному секретарю, направляемом в начале его или ее срока полномочий. Совет также руководит выполнением бизнес-плана и утверждает бюджет Регулярной программы. Согласно уставному письму, самое последнее из которых было датировано 5 апреля 2018 года, Генеральный секретарь "является главным исполнительным должностным лицом (СЕО) согласно статье 54(h) Конвенции, подотчетным Совету", и в этом качестве "отвечает за общее направление работы Секретариата, за подготовку бизнес-плана Организации и бюджетных предложений, за выполнение программы работы и за обеспечение эффективного управления финансовой деятельностью Организации в соответствии с Финансовыми положениями и правилами, осуществляя такие функции, обязанности и отчетные обязательства, которые перечислены в дополнении к уставному письму". Генеральный секретарь периодически докладывает Совету о ходе осуществления деятельности, функций и обязанностей, указанных в уставном письме.

A. Основные вопросы

26. Структура руководства ИКАО является уникальной в том смысле, что Ассамблея работает по трехгодичному циклу и бюджет по программам утверждается на три года, а постоянный Совет и его различные комитеты, рабочие группы и подгруппы работают практически круглый год. Следует подчеркнуть, что ИКАО остается единственной организацией в системе Организации Объединенных Наций, в которой сохраняется трехгодичный цикл.

27. В своем предыдущем докладе, посвященном ИКАО, ОИГ рассмотрела эти аспекты руководства и рекомендовала, чтобы Совет рассмотрел возможность принятия долгосрочного плана, предусматривающего созыв сессий Ассамблеи каждые два года продолжительностью не более трех недель, как это делают другие организации системы Организации Объединенных Наций, для содействия эффективному принятию решений и управлению в ИКАО; а также принятия двухлетнего

бюджета в целях совершенствования планирования. В рекомендации № 2 было также предложено Совету рассмотреть возможность упорядочения количества совещаний Совета и его вспомогательных органов, с тем чтобы сократить общую административную нагрузку на Секретариат в части обслуживания заседаний.

28. В упомянутом докладе ОИГ отмечала, что в условиях стремительного технического развития и роста системы авиационной отрасли нынешний трехлетний интервал между сессиями Ассамблеи, по-видимому, не способствует эффективному принятию решений, особенно учитывая ограниченные полномочия Совета в части подготовки бюджета и утверждения ассигнований. Кроме того, отмечалось, что рамки трехгодичного бюджетного цикла затрудняют выработку реалистических прогнозов и планирование программ. По мнению ОИГ, более короткий цикл позволит улучшить планирование программ и будет способствовать более реалистическому прогнозированию доходов и расходов. Сессии Ассамблеи, проходящие лишь раз в три года и продолжительностью всего две недели, предполагают большую рабочую нагрузку с учетом тех серьезных вопросов, которые рассматриваются ИКАО (см. пп. 19–24 документа JIU/REP/2007/5).

29. Совет рассмотрел доклад ОИГ и принял решение не выполнять пп. (а) и (с) рекомендации 2, касающиеся принятия двухгодичного цикла Ассамблеи и бюджета (С DEC 183/3). Рассматривались альтернативные варианты, которые не были приняты. Ассамблея в своем решении A16-13 указала, что "в качестве нормальной практики Организации следует рассматривать трехгодичный порядок проведения очередных сессий Ассамблеи".

30. В отношении п. (b) рекомендации 2 Совет включил в качестве одного из текущих пунктов повестки дня вопрос об обсуждении путей повышения эффективности и действенности методов работы Совета и его вспомогательных органов. В частности, начата работа по: (а) пересмотру проекта программы работы Совета и его комитетов и программы совещаний ИКАО на предмет выявления вопросов, которые можно свести воедино; (b) переносу вопросов, которые не готовы для обсуждения; и (с) исключению вопросов, которые более не требуют рассмотрения. Совет в рамках своей Рабочей группы по управлению и эффективности рассматривал аспекты корпоративной политики и руководства в Организации в различных областях. В частности, проводилась работа по пересмотру процесса формулирования политики ИКАО. Кроме того, было решено, чтобы рабочие документы, касающиеся вопросов осуществления проектов и оказания помощи, в том числе в рамках инициативы "Ни одна страна не остается без внимания", докладов региональных бюро, аспектов подготовки авиационных кадров и мобилизации ресурсов, в целях содействия дискуссиям до обсуждения Советом рассматривались Группой по внедрению, стратегии и планированию. Совет также рассмотрел вопросы совершенствования общей структуры подготовительной работы к Ассамблее.⁸

31. Еще одной из ключевых озабоченностей, высказанных в докладе ОИГ 2007 года, являлся вопрос разделения труда и распределения ответственности между руководящими органами и исполнительным руководством. Напомнив о том, что Совет является постоянным органом, состоящим из представителей, которые имеют постоянное местопребывание, ОИГ указала, что на основе информации, полученной в ходе собеседований, налицо тенденция вовлекать Совет в рассмотрение вопросов, традиционно относящихся к сфере компетенции исполнительного руководства. При этом особо указывалось на важность четкого определения соответствующей роли и обязанностей основных сторон, участвующих в управлении в организациях системы Организации Объединенных Наций. Это позволит повысить подотчетность и избежать негативных последствий в процессе (см. пп. 28–31 документа JIU/REP/2007/5).

32. В этом контексте ОИГ отметила, что Совету следует наделить Генерального секретаря полномочиями набирать и продвигать по службе на утвержденных должностях Организации сотрудников всех уровней, включая уровни директора и главного сотрудника, не запрашивая предварительных рекомендаций Совета, как это принято в организациях системы Организации

⁸ См. пп. 2.2.1–2.2.3 рабочего документа A39-WP/75.

Объединенных Наций. Совет рассмотрел эту рекомендацию, однако сохранил практику, в соответствии с которой при назначениях на должности уровней Д-1 и Д-2 Генеральный секретарь должен испрашивать рекомендации Комитета Совета по людским ресурсам и согласие Совета и/или его Президента.

33. В ходе нынешнего обзора выяснилось, что эти проблемы по-прежнему существуют. Как указывалось в ряде собеседований (с сотрудниками Секретариата ИКАО и членами Совета), на практике Совет временами выступает в роли исполнительного, а не руководящего органа, что обусловлено, в частности, специфическим характером ИКАО, а именно, трехгодичным циклом проведения сессий Ассамблеи и постоянным Советом, положениями Конвенции и сложившейся практикой. Кроме того, иногда отсутствует полная ясность в вопросе о том, где проходит граница между руководством и управлением в повседневной работе и функциях.

34. Помимо Группы старших руководителей, Группы старших руководителей полного состава и других комитетов старшего управленческого звена, состоящих из старших руководителей Секретариата, имеется ряд комитетов и рабочих групп, созданных Советом и состоящих из членов Совета, которым поручается обсуждать и принимать решения по вопросам политики и намечать общие стратегические направления высокого уровня, а также в той или иной степени вопросы управленческого или оперативного характера. На практике трудно провести четкое разграничение между этими вопросами политики, с одной стороны, и аспектами управленческого и оперативного характера, с другой стороны, причем временами такие различия бывают неясными.

35. Комитет по сотрудничеству с внешними сторонами рассматривает и утверждает все предлагаемые меморандумы ИКАО о взаимопонимании и аналогичные договоренности с внешними сторонами, в том числе с государствами-членами, учреждениями Организации Объединенных Наций и другими международными организациями, а также договоренности более административного характера, например, о прикомандировании сотрудников государствами – членами ИКАО. В соответствии с политикой в области взаимодействия с внешними сторонами Комитет состоит из четырех представителей в Совете и представляет свои доклады Президенту Совета для принятия решений.

36. Комитет по сотрудничеству с внешними сторонами, с учетом некоторых особо оговоренных исключений, рассматривает и предварительно оценивает все договоренности с внешними сторонами, в том числе с другими государствами – членами ИКАО и организациями системы Организации Объединенных Наций, включая материалы административного характера. Затем доклады этого Комитета передаются Президенту Совета, который принимает окончательное решение об их утверждении и определяет, кто может подписать конкретный меморандум о взаимопонимании. Обеспечение работы этого Комитета, включая его еженедельные заседания, требует от Секретариата ресурсов и времени за рамками бюджета, в том числе для рассмотрения всех меморандумов о взаимопонимании и других материалов и определения упомянутых выше полномочий на подписание. Преследуя цель упорядочения систематического рассмотрения вопросов взаимодействия ИКАО с внешними сторонами, вышеупомянутая политика и ее осуществление на практике дополнительно ограничивают рамки исполнительного управления в Организации и отличаются от практики других организаций системы Организации Объединенных Наций. Такая политика выходит за рамки основных направлений принципиального подхода к сотрудничеству между Организацией Объединенных Наций и бизнес-сектором. Наличие Генерального секретаря как "исполнительного главы" Организации и Комитета по сотрудничеству с внешними сторонами, осуществляющего функции оперативного и управленческого характера, касающиеся взаимодействия с внешними сторонами, вносит элемент двусмысленности и снижает эффективность.

37. Комитет Совета по людским ресурсам наделен определенными полномочиями вместе с Президентом Совета в области назначения на должности уровней Д-1 и Д-2, как это зафиксировано в Кодексе службы ИКАО. При наличии средств вопросы создания новых должностей (финансируемых как из бюджета Регулярной программы, так и за счет внебюджетных источников) для удовлетворения

потребностей Регулярной программы и выполнения бизнес-плана относятся к компетенции Генерального секретаря, однако назначение кандидатов на должности таких уровней по-прежнему подлежит утверждению Советом и/или его Президентом. Согласно положению 4.12 Кодекса службы Комитет рассматривает отчеты о рассмотрении кандидатов на эти должности на предмет соответствия кандидатов, включенных в короткий список, критериям отбора, следя при этом за справедливым обращением с кандидатами, которые были отклонены. Практика внесения таких назначений на утверждение Совета и/или его Президента является отступлением от общей практики управления людскими ресурсами в Организации Объединенных Наций. Генеральному секретарю следует дать все полномочия, при условии соответствующей подотчетности, на назначение и увольнение всех сотрудников Организации, как уже отмечалось в предыдущем докладе ОИГ. Участие Совета ограничивает полномочия Генерального секретаря, размывает рамки его подотчетности и неэффективно с точки зрения результативного руководства и управления Организацией (JIU/REP/2007/5, п. 31).

38. Существует ряд рабочих групп и подгрупп, учреждаемых Советом и состоящих из членов Совета, например, Рабочая группа по управлению и эффективности и ее подгруппы, а также Группа по осуществлению, стратегии и планированию, которые, с одной стороны, занимаются вопросами политики и руководства, включая процесс формулирования политики, эффективность Совета и его комитетов, и ключевые направления политики (например, Кодекс службы и Основные положения по вопросам этики), и с другой стороны, активно участвуют в выработке новой политики и обсуждают и рассматривают различные аспекты этой политики, осуществляя тесный контроль за ее реализацией. Некоторые задачи в этой связи носят управленческий характер и в большей степени относятся к компетенции Секретариата, который обычно проводит предварительную работу и подготавливает доклады для этих групп и подгрупп с подробной информацией, на основе которых такие рабочие группы (а затем Совет) проводят стратегические дискуссии высокого уровня, принимают решения и формулируют общие указания.

39. Совет определяет приоритеты в работе Секретариата в уставном письме Генеральному секретарю, направляемом в начале его или ее срока полномочий, что является отступлением от практики организаций системы Организации Объединенных Наций. Стратегические направления и указания высокого уровня и контроль со стороны государств-членов обычно обеспечиваются посредством других механизмов, включая решения и резолюции, запрашиваемые руководящими органами в соответствии с положениями уставных документов, статуты или конвенций организации и правилами процедуры руководящих органов. Передача конкретных и детальных указаний в уставном письме без четкого одновременного определения делегированных полномочий и разграничения сфер руководства и управления чревато опасностью размывания граней между руководством и управлением и иерархии подотчетности.

40. Кроме того, на работу Генерального секретаря могут – и в конечном итоге оказывают негативное влияние те прерогативы, которые исторически предоставлены Президенту Совета, что может создавать трудности в тех аспектах, которые требуют сотрудничества. Например, в ряде собеседований отмечалось, что отсутствует ясность в вопросе о том, кто должен официально представлять ИКАО за рамками Организации – Генеральный секретарь и/или Президент Совета. Членам Совета следует рассмотреть и скорректировать постоянные инструкции и вопрос о делегированных полномочиях, которые были сформулированы ранее.

41. Сессии Совета проводятся три раза в год, каждая продолжительностью примерно шесть недель, причем дополнительно на протяжении всего года часто проводятся заседания его комитетов, рабочих групп и подгрупп. Это создает дополнительную нагрузку в части затрат, связанных с административным обслуживанием и обеспечением людскими ресурсами. Как отмечалось в некоторых собеседованиях, было бы полезным более четко определить границы компетенции в работе Совета и его комитетов. Секретариат ИКАО и/или секретариаты соответствующих комитетов и рабочих групп могли бы проводить больший объем подготовительной работы, с тем чтобы Совет и

члены рабочих групп могли уделять больше внимания аспектам стратегического и политического характера вместо того, чтобы вести пространное обсуждение технических деталей или вопросов оперативного характера. Отсутствие ясности в распределении роли и ответственности может также негативно сказаться на иерархии подотчетности. Такая ситуация может привести к возникновению "микроменеджмента", снижению эффективности и дополнительным затратам для Секретариата, Совета и членов комитетов и рабочих групп.

42. Принимая во внимание вышеизложенное, становится очевидной необходимость разрешения проблем, связанных с распределением ответственности в сферах руководства и управления.

В. Выводы и заключения

43. ИКАО является одной из старейших организаций в системе Организации Объединенных Наций и работает на основе Чикагской конвенции с 1944 года, однако представляется, что некоторые положения этой Конвенции и другие уставные документы, касающиеся руководства и исполнительного управления, требуют обновления, дополнения, изменения или даже переработки.

44. Как отмечали в 2018 году участники 5-го выездного заседания Совета по вопросам стратегии, ИКАО необходимо использовать проактивные подходы к вопросам будущего авиации и играть ведущую роль в выработке регламентирующих рамок, способствующих внедрению новых технологий в сфере воздушного транспорта.⁹

45. Современный воздушный транспорт играет существенную роль в обеспечении устойчивого экономического и социального развития. Он прямо и косвенно обеспечивает занятость 56,6 млн человек, его доля в глобальном валовом внутреннем продукте (ВВП) превышает 2,2 трлн долл. США, и он ежегодно осуществляет перевозку свыше 2,9 млрд пассажиров и 5,3 трлн тонн грузов. Глобальный объем авиaperевозок удваивается каждые 15 лет, начиная с 1977 года, и будет увеличиваться такими же темпами. Такой рост происходит, невзирая на более широкие циклы рецессии, и иллюстрирует тот факт, что инвестиции в авиацию могут быть ключевым фактором, способствующим экономическому возрождению.¹⁰

46. Заглядывая в завтрашний день авиации, не следует забывать о том, что ИКАО в этой связи должна быть современной, эффективной и действенной организацией, готовой и приспособленной ко всем возникающим вызовам, с четко обозначенными границами руководства, когда каждый элемент выполняет отведенную ему роль.

47. Для того чтобы соответствовать этим вызовам, ИКАО следовало бы внести изменения в структуру руководства и исполнительного управления. Организации следует пересмотреть существующие механизмы и практику с целью упорядочить их на предмет более оперативного реагирования на возникающие тенденции и события в условиях стремительного развития авиационной отрасли. В этом контексте следует учитывать конкретные мандаты и структуры Организации, заложенные в Чикагской конвенции.

48. Один из ключевых вопросов, подлежащих рассмотрению, заключается в том, где провести разграничение между руководством и управлением в работе и функционировании ИКАО. Из-за недостаточно четкого разграничения ролей и ответственности между Советом и Секретариатом, Генеральным секретарем и Президентом Совета возникают проблемы подотчетности, что не может не повлиять на эффективность работы с дополнительными затратами как для Секретариата, так и для Совета.

49. Ассамблее следует собираться чаще, чем раз в три года. Трехгодичный цикл сессий Ассамблеи является отступлением от практики других организаций системы Организации Объединенных Наций,

⁹ См. устный доклад Группы по внедрению, стратегии и планированию от 28 июня 2018 года (Rev. 1), п. 4.

¹⁰ См. ИКАО, "Глобальный авиационный план на 2013–2028 гг." (Монреаль, Канада, 2013), сс. 8–9.

в которых высшие законодательные органы проводят свои сессии ежегодно или раз в два года, причем бюджеты в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций обычно являются двухгодичными или одногодичными. Например, в Организации Объединенных Наций принято решение перейти на одногодичный бюджет. В ИКАО подготовка нового трехгодичного бюджета начинается более чем за один год до его принятия, так что на практике заложенные в бюджет прогнозы и оценки составляются четыре года, и поэтому трудно говорить о реалистических финансовых сметах и учесть любые возникающие или меняющиеся приоритеты или потребности. По мнению инспектора, введение в ИКАО двухгодичного цикла сессий Ассамблеи будет содействовать эффективному принятию решений и руководству и, в частности, позволит государствам, не являющимся членами Совета, на долю которых приходится большинство Договаривающихся государств, участвовать в процессе принятия решений чаще, чем раз в три года. Это позволит Организации более чутко и активно отзываться на требования современности.

50. В большинстве, если не во всех других учреждениях системы Организации Объединенных Наций, руководящий орган организации, т. е. ее совет, не является постоянным и собирается не чаще, чем два раза в год. Совету ИКАО как ее руководящему органу следует сосредоточить внимание на вопросах руководства и надзора за деятельностью Секретариата, а не на аспектах оперативного или управленческого характера. Это позволит государствам-членам осуществлять свою ключевую роль в деле формулирования общих стратегических направлений и указаний для Секретариата (в соответствии с резолюциями Ассамблеи) и по-прежнему оказывать максимальную помощь государствам-членам. Необходимо также пересмотреть вопрос о продолжительности сессий Совета. Например, можно было бы сократить количество ежегодных сессий с трех до двух, а их продолжительность уменьшить с шести до трех или четырех недель, что также позволит добиться экономии затрат и повысить эффективность работы.

51. Более четкое разграничение обязанностей между Секретариатом и Советом и Генеральным секретарем и Президентом Совета позволит, кроме того, избежать возможного дублирования работы и связанного с этим снижения эффективности, улучшить иерархию подотчетности и повысить транспарентность. Отсутствие четкого разграничения роли и обязанностей может вести к нарушению структуры подотчетности.

52. Четкое понимание границ между руководством и управлением чрезвычайно важно и позволит более наглядно определить роль Совета и государств-членов, даст им возможность больше внимания уделять своей уникальной и ключевой роли в выработке стратегических указаний высокого уровня, формулированию направления и осуществлению контроля в ИКАО вместо того, чтобы отвлекать свои усилия и экспертные возможности на решение вопросов, которые более уместно было бы отнести к компетенции Секретариата.

53. Инспектор понимает, что предложенный переход к двухгодичному циклу сессий Ассамблеи и бюджета Организации потребует также внесения некоторых изменений в график проведения совещаний и цикл выборов членов Совета, а также в создание, членский состав и методы работы его вспомогательных органов.

54. Сфера руководства является прерогативой государств-членов. Поскольку проведение всеобъемлющего пересмотра такого типа повлечет за собой возможность внесения изменений в Конвенцию и потребует широких консультаций со всеми заинтересованными сторонами, предлагается, чтобы Ассамблея создала группу в составе высококомпетентных лиц для рассмотрения структуры руководства ИКАО и связанных с этим вопросов, в том числе упомянутых выше. Члены такой группы должны обладать необходимой квалификацией для рассмотрения перечисленных выше вопросов, и при этом необходимо учитывать фактор справедливого географического представительства.

55. Ожидается, что приведенная ниже рекомендация позволит повысить уровень руководства, управления и эффективности ИКАО.

Рекомендация 1

Ассамблее на своей 40-й сессии следует создать группу в составе высококомпетентных лиц для рассмотрения структуры руководства ИКАО и возможности повышения эффективности, подотчетности и транспарентности в принятии решений, включая определение и разграничение ответственности между Секретариатом и Советом и Генеральным секретарем и Президентом Совета, а также для пересмотра трехгодичного цикла сессий Ассамблеи и составления бюджета Организации, роли, режима, нагрузки и методов работы Совета, его комитетов и рабочих групп. Такой группе следует представить свой доклад через Совет Ассамблее на ее 41-й очередной сессии.

III. НАДЗОР

A. Рамки надзора

56. Общую ответственность за осуществление надзора в ИКАО несут государства-члены. Они делегируют некоторые полномочия по осуществлению надзора Секретариату ИКАО, в том числе Отделению по оценке и внутренней ревизии, внешнему ревизору, Консультативному комитету по оценке и аудиту, сотруднику по вопросам этики и омбудсмену.

57. Рамки надзора в ИКАО содержат множество важных элементов, однако отсутствует функция профессионального расследования. После доклада ОИГ 2007 года многое делается в части укрепления рамок подотчетности в Организации, включая: (а) создание Консультативного комитета по оценке и аудиту; (б) увеличение численности Отделения по оценке и внутренней ревизии и обновление его уставного документа в 2017 году; (с) принятие Основных положений ИКАО по вопросам этики, которые вступили в силу в 2012 году; и (д) назначение сотрудника по вопросам этики. Внешний ревизор ИКАО основное внимание уделяет вопросам аудита финансовых ведомостей и аспектам управления финансовой деятельностью, однако также затрагивает ряд вопросов эффективности работы, что соответствует сложившейся в организациях системы ООН практике. Отчеты внешнего ревизора включают заявление о внутреннем надзоре со стороны Генерального секретаря, что соответствует установившейся практике, в частности, в рамках Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредвея.

58. ИКАО также подлежит надзору со стороны ОИГ, которая в качестве независимого внешнего контролирующего органа организаций системы Организации Объединенных Наций имеет мандат на проведение независимых обзоров путем инспекторских проверок и оценок с целью повышения уровня управления и координации деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций. Несмотря на достигнутые успехи, сохраняется ряд областей, которые требуют дополнительного совершенствования.

B. Сотрудничество между Консультативным комитетом по оценке и аудиту, внешним ревизором и Отделением по оценке и внутренней ревизии

59. В принципе сотрудничество между Консультативным комитетом по оценке и аудиту, внешним ревизором и Отделением по оценке и внутренней ревизии осуществляется на хорошем уровне, однако эти стороны указали на то, что связь между ними можно улучшить. Функции внутреннего и внешнего надзора можно усовершенствовать путем обмена ежегодными планами ревизии и информацией об их проведении во избежание любых возможных накладок и дублирования и формирования в Организации атмосферы "избыточного надзора". Например, члены Комитета указали на то, что они не смогли ознакомиться с финансовыми ведомостями Организации и отчетом внешнего ревизора за 2017 год до их утверждения Генеральным секретарем. Поэтому члены Комитета предложили принимать более деятельное участие в рассмотрении предварительных итогов и замечаний в докладе внешнего ревизора до того, как они будут вынесены на рассмотрение Совета, что пока невозможно в свете внутренних процедур и практики работы внешнего ревизора.¹¹

60. Инспектор считает, что график проведения заседаний Консультативного комитета по оценке и аудиту следует пересмотреть в консультации с внешним ревизором и Отделением по оценке и внутренней ревизии и соответствующим образом координировать, в том числе, по мере возможности, с использованием средств видеоконференций, что позволит повысить уровень согласованности в работе и будет способствовать более активному обмену информацией между Комитетом и внешним ревизором, включая доклады внешнего ревизора и финансовые отчеты Организации.

¹¹ См. доклады Консультативного комитета по оценке и аудиту за 2017–2018 гг. (рабочий документ С-WP/14815), сс. 5–7; и за 2016–2017 гг. (С-WP/14679), п. 5.1.

С. Условия назначения членов Консультативного комитета по оценке и аудиту

61. Консультативный комитет по оценке и аудиту подотчетен Совету, который также назначает его членов. Члены этого Комитета не получают компенсации проездных расходов или суточных, что отличается от практики большинства других организаций системы Организации Объединенных Наций. Все расходы покрываются за счет правительств стран-спонсоров соответствующих членов Комитета. Инспектор выяснил, что такая система отрицательно сказывается на подборе кандидатов в состав Комитета и качестве экспертов в этом органе. Например, на выборах 2017 года на шесть должностей членов Комитета было подано всего семь кандидатур.

62. Этот вопрос также рассматривался недавно подгруппой Рабочей группы по руководству и эффективности при обсуждении Основных положений ИКАО по вопросам этики, причем в Совете отмечалось, что в соответствии с действующим кругом полномочий Консультативного комитета по оценке и аудиту его члены выступают в личном качестве и являются независимыми от Секретариата, членов Совета, внешнего ревизора и любого другого органа во избежание возможного конфликта интересов, и что согласно статье 63 Чикагской конвенции каждое государство обязано принимать на себя путевые расходы любого назначенного им кандидата.¹²

63. В подгруппе отмечалось, что данный вопрос носит межотраслевой характер и имеет далеко идущие последствия, затрагивающие назначение не только членов Консультативного комитета по оценке и аудиту. С учетом этого подгруппа рекомендовала продолжить изучение данного вопроса, руководствуясь при этом аналитическим материалом Секретариата, включая консультативное заключение Управления по правовым вопросам и внешним сношениям по вопросу о том, допускает ли статья 63 Чикагской конвенции исключения из общего правила с учетом особого статуса членов этого Комитета, которые позволяли бы гарантировать их независимость.¹³

64. Инспектор считает, что данный вопрос следует пересмотреть, имея в виду аспекты независимости Консультативного комитета по оценке и аудиту и его членов, а также бюджетные ограничения и положения статьи 63 Чикагской конвенции.

65. В настоящее время услуги секретариата Консультативному комитету по оценке и аудиту предоставляет Отделение по оценке и внутренней ревизии. Такая организация работы может создавать возможность конфликта интересов и является дополнительным бременем для ограниченных ресурсов этого Отделения. Вместо этого такие услуги могло бы предоставлять одно из подразделений управленческой структуры, например, в рамках вспомогательного обслуживания Ассамблеи и Совета.

Д. Пересмотр Основных положений ИКАО по вопросам этики и функция расследований

66. На момент подготовки настоящего доклада проводился пересмотр Основных положений ИКАО по вопросам этики¹⁴. В этой связи рассматривался также вопрос о введении в ИКАО функции расследований, так как на то время в Организации не было подразделения или профессионального специалиста по расследованиям.

67. В июне 2018 года на своей 214-й сессии Совет рассмотрел доклад Рабочей группы по руководству и эффективности, касающийся основных положений ИКАО по вопросам этики, и принял, в частности, следующие решения:¹⁵

¹² См. доклад Подгруппы по Основным положениям ИКАО по вопросам этики Рабочей группы по руководству и эффективности, 9 марта 2018 года, п. 4.

¹³ Там же.

¹⁴ В настоящее время Основные положения ИКАО по вопросам этики содержатся в приложении 1 к Кодексу службы ИКАО (Дос 7350/9). Эти Основные положения, утвержденные Советом на 6-м заседании его 193-й сессии, вступили в силу 1 января 2012 года.

¹⁵ См. С-DEC 214/11, п. 8.

- Создать в Секретариате новую должность с названием "главный специалист по расследованиям".
- Одобрить создание Комитета по расследованиям, который будет иметь полномочия инициировать расследование, состоящий из трех человек (сотрудник по вопросам этики, главный специалист по расследованиям и сотрудник категории специалистов из Управления по правовым вопросам и внешним сношениям или внешний специалист из другой организации системы Организации Объединенных Наций, при том понимании, что в окончательных решениях по этому вопросу будут учитываться последствия в плане ресурсов и что начальник Отделения по оценке и внутренней ревизии не будет принимать никакого участия в этом процессе).
- Функции в области этики будут отличаться от функций по расследованию, при этом каждый из занимающих эти должности сотрудников будет подчиняться непосредственно Генеральному секретарю и начиная со следующего найма на обе эти должности каждый сотрудник будет назначаться на основе единовременного невозобновляемого семилетнего срочного контракта.
- Хотя сотрудник по вопросам этики будет по-прежнему являться координатором, занимающимся получением и проведением предварительного рассмотрения и оценки всех утверждений о проступках и преследованиях, упомянутый Комитет по расследованию будет большинством голосов принимать решения о порядке рассмотрения различного рода утверждений и по вопросу о необходимости начала расследования.
- Хотя весь персонал Организации будет подпадать под действие пересмотренных правил в области этики, следует принять специальные процедуры и механизмы для рассмотрения утверждений о проступках при осуществлении исполнительных функций, затрагивающих Генерального секретаря.
- Консультативный комитет по оценке и аудиту (ЕААС) не будет принимать никакого участия в процессе расследования в случае поступков, затрагивающих Генерального секретаря, сотрудника по вопросам этики или главного специалиста по расследованиям и, соответственно, в отношении вопросов этики Комитет будет сохранять нынешние надзорные функции и функцию по консультированию Совета.

68. Также в упомянутом решении Совет поручил Рабочей группе по руководству и эффективности завершить рассмотрение последствий этих решений применительно к предлагаемым поправкам к действующим текстам Кодекса службы ИКАО, включающим Основные положения ИКАО по вопросам этики и круг полномочий Консультативного комитета по оценке и аудиту, и представить результаты такого рассмотрения Президенту для распространения их среди представителей. Совет согласился с тем, что такие новые механизмы будут использоваться в течение пробного периода в один год, и просил Рабочую группу представить ему доклад о ходе выполнения этих решений на его 215-й сессии.¹⁶

69. Обновленная версия Основных положений по вопросам этики была одобрена Советом, и на момент подготовки настоящего доклада этот документ проходил внутреннее согласование. По завершении этого процесса он будет опубликован и включен в Кодекс службы в качестве одного из добавлений. Комитету по людским ресурсам было предложено не принимать решения относительно предлагаемой кандидатуры главного специалиста по расследованиям до получения информации относительно связанного с осуществлением этой функции объема работы. По предложению Комитета до принятия окончательного решения все расследования будут проводиться на внешней основе.¹⁷

70. Инспектор с удовлетворением отметил прогресс, достигнутый в обновлении и совершенствовании Основных положений Организации по вопросам этики, что будет способствовать

¹⁶ Там же.

¹⁷ См. протокол 21-го заседания Консультативного комитета по оценке и аудиту, состоявшегося в Монреале (Канада) 13-14 ноября 2018 года.

дальнейшему укреплению механизмов надзора и подотчетности в Организации. Запланированное учреждение функции расследований станет еще одним важным шагом к повышению эффективности надзорного механизма. В то же время, проводя сравнение предлагаемых поправок с практикой организаций системы Организации Объединенных Наций и с учетом рекомендаций, содержащихся в соответствующих докладах ОИГ, он сделал замечания, которые излагаются ниже.

71. Обновленные Основные положения по вопросам этики, которые учреждают самостоятельную структуру отдельного главного специалиста по расследованиям, подотчетного Генеральному секретарю, являются отступлением от механизмов, существующих в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций. Обычно специалисты по расследованиям входят в подразделение внутреннего надзора (эквивалентного Отделению по оценке и внутренней ревизии в ИКАО), в частности потому, что функции внутреннего надзора регулируются признанными профессиональными рамками, независимые решения принимаются в соответствии с профессиональными стандартами и процессами гарантии качества и пересмотра, а полномочия и иерархия отчетности перед старшим руководством и законодательными органами четко и ясно определены.¹⁸ Для небольшой организации типа ИКАО введение штатной должности специалиста по расследованиям представляется необычным. Предложение поручить сотруднику по вопросам этики проведение предварительного рассмотрения заявлений и докладов о проступках отличается от практики других организаций системы Организации Объединенных Наций.

72. Предложение об учреждении Комитета по расследованиям, наделяемого полномочиями инициировать расследование, представляется необычным для организаций системы Организации Объединенных Наций, располагающих специализированной функцией расследования. В таких организациях подразделение по расследованию и, в конечном итоге, главный специалист по расследованиям традиционно обязаны и уполномочены инициировать расследование в соответствии с правилами, политикой и процедурами расследования без какого-либо утверждения со стороны исполнительного главы. Необходимо гарантировать независимость функции расследования в части иерархии подотчетности, оперативных и бюджетных соображений.

73. Главный специалист по расследованиям будет подотчетен непосредственно Генеральному секретарю, но пересмотренные Основные положения по вопросам этики не предусматривают его доступа в Консультативный комитет по оценке и аудиту. В целях обеспечения независимости функции расследования главный специалист по расследованиям должен ежегодно представлять доклад в Совет и иметь возможность ставить любые вопросы, затрагивающие функцию расследования, перед независимым органом, который мог бы предоставлять объективную и независимую консультацию и, при необходимости, ставить такие вопросы на более высоком уровне в соответствующем органе.

74. Приводимая ниже рекомендация, как ожидается, будет способствовать совершенствованию надзорного механизма и повышению эффективности функции расследования.

Рекомендация 2

Совету в ходе пересмотра и обновления в 2019 году Основных положений ИКАО по вопросам этики следует обеспечить, чтобы главный специалист по расследованиям или руководитель подразделения по расследованию представлял ежегодный доклад Совету и имел доступ в Консультативный комитет по оценке и аудиту, чтобы по мере необходимости ставить любые вопросы, касающиеся работы в области расследования, в том числе, в частности, о любых попытках ограничения независимости функции или воспрепятствования осуществлению ее мандата.

¹⁸ См. также рабочий документ С-WP/14815 "Ежегодный доклад Консультативного комитета по оценке и аудиту за 2017–2018 гг.", п. 2.5.

75. Было отмечено с обеспокоенностью, что, как следует из вышеупомянутого решения Совета, пересмотренные Основные положения по вопросам этики исключают Консультативный комитет по оценке и аудиту из процесса расследования в случае проступков, затрагивающих Генерального секретаря, сотрудника по вопросам этики или главного специалиста по расследованиям.¹⁹ Такое положение представляется необычным и является отступлением от принятой в Организации Объединенных Наций или ОИГ практики. Как уже отмечалось выше, доступ главного специалиста по расследованиям или руководителя подразделения по расследованиям в Комитет представляется чрезвычайно важным с точки зрения обеспечения постановки, по мере необходимости, перед этим Комитетом любых вопросов, касающихся или затрагивающих функцию расследования, а именно, вопросов, которые могут отразиться на независимом характере этой функции.

76. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит повысить эффективность надзорного механизма Организации.

Рекомендация 3

В ходе пересмотра и обновления в 2019 году Основных положений ИКАО по вопросам этики Совету следует обеспечить, чтобы мандат Консультативного комитета по оценке и аудиту распространялся на все аспекты надзора, в том числе затрагивающие функции расследования и этики. Необходимо соответствующим образом скорректировать круг полномочий этого Комитета.

77. Как уже отмечалось выше, все утверждения и жалобы о проступках в соответствии с пересмотренными Основными положениями по вопросам этики должны быть адресованы сотруднику по вопросам этики, который также будет проводить предварительное рассмотрение всех таких утверждений и сообщений. Это является отступлением от практики, существующей в большинстве других организаций системы Организации Объединенных Наций, где утверждения о проступках должны поступать в подразделение расследования, а сотрудник по вопросам этики рассматривает лишь те материалы, которые касаются случаев преследования и домогательства. **Указанные положения следует пересмотреть с учетом практики, действующей в Организации Объединенных Наций. Подразделению по расследованию следует поручить получение утверждений о проступках и установить процедуры для их передачи в подразделение по вопросам этики и наоборот.**

78. В контексте обеспечения соответствия функции расследования практике Организации Объединенных Наций и единым стандартам и процедурам расследования **представляется важным разработать и принять процедуры расследования, охватывающие механизм подачи заявлений, проведения расследования и процесс рассмотрения результатов такого расследования после его завершения. В этой связи делается ссылка на доклады ОИГ, касающиеся функции расследования, вопросов этики, предотвращения мошенничества и политики в области заявителей о нарушениях (см. JIU/REP/2010/3, JIU/REP/2011/9, JIU/REP/2016/4 и JIU/REP/2018/4).**

79. Инспектор согласен с предложением о том, что необходимы специальные процедуры и механизмы для рассмотрения утверждений о проступках Генерального секретаря. **По этим же причинам следует также предусмотреть особые процедуры и механизмы для рассмотрения утверждений о проступках руководителей надзорных подразделений, то есть главного специалиста по расследованиям, руководителя Отделения по оценке и внутренней ревизии и сотрудника по вопросам этики. Эти процедуры и механизмы должны учитывать любые риски возможного конфликта интересов, которые могли бы повлиять на процесс расследования.**

¹⁹ См. C-DEC 214/11, п. 8 (g).

80. В других организациях системы Организации Объединенных Наций функция расследования обычно относится к компетенции служб внутреннего надзора, которые включают аудит, инспекцию, оценку и расследование. Преимуществом такой системы является тот факт, что возникающие вопросы могут быть поставлены на уровне руководителя подразделения по внутреннему надзору, который в соответствии с уставом или кругом полномочий надзорного органа является независимым, подотчетным непосредственно исполнительному главе и имеет доступ к консультативному органу по аудиту и надзору и руководящему органу организации. Еще одно преимущество связано с тем, что такой механизм обеспечивает административную и существенную поддержку и согласованность, поскольку на сотрудников подразделения по внутреннему надзору распространяются те же профессиональные стандарты, включая объективность, беспристрастность, профессионализм и конфиденциальность, позволяющие им осуществлять такую функцию даже в небольших учреждениях с ограниченным объемом ресурсов, выделяемых для работы в области расследования.

Е. Прочие вопросы

Уставной документ Отделения по оценке и внутренней ревизии

81. Уставной документ Отделения по оценке и внутренней ревизии был пересмотрен Советом в 2017 году. В ходе этого процесса проводились согласования с Отделением и Консультативным комитетом по оценке и аудиту, однако не все высказанные предложения были приняты. В связи с этим заключительный документ не в полной мере соответствует стандартам Института внутренних ревизоров или нормам и стандартам Группы по оценке Организации Объединенных Наций. Особую озабоченность, в частности, вызывает вопрос о том, что в соответствии с измененным уставным документом вопрос о корректировке ежегодного плана работы Отделения требует утверждения Советом. Такое положение может поставить под угрозу независимый характер этого подразделения.

82. **Предлагается, чтобы в процессе любого будущего пересмотра или обновления уставного документа Отделения по оценке и внутренней ревизии, круга полномочий Консультативного комитета по оценке и аудиту, Основных положений по вопросам этики или других документов принципиального характера по вопросам надзора проводились консультации с соответствующими подразделениями, а именно: Комитетом, Отделением по оценке и внутренней ревизии, сотрудником по вопросам этики и Управлением по правовым вопросам и внешним сношениям, и чтобы высказанные ими замечания и предложения были учтены для обеспечения соответствия стандартам и передовой практике Института внутренних ревизоров, Группы по оценке Организации Объединенных Наций и других признанных учреждений.**

Выполнение рекомендаций в области надзора

83. Согласно информации Консультативного комитета по оценке и аудиту количество невыполненных рекомендаций остается высоким. По состоянию на июнь 2018 года отмечались задержки с выполнением 25 рекомендаций (что составляет 35 % от общего количества невыполненных рекомендаций). Комитет подчеркнул важность рассмотрения с критических позиций тех рекомендаций, которые относятся к его компетенции, и актуальность существующих рекомендаций, выполнение которых задерживается, и призвал при необходимости разъяснить причины задержки и предстоящие действия по выполнению согласованных решений.²⁰

84. Консультативный комитет по оценке и аудиту неоднократно критиковал длительный процесс согласования докладов по вопросам аудита и оценки. В Отделении по оценке и внутренней ревизии разработана стандартная производственная процедура, в которой особо оговариваются роль, обязанности, процедуры и сроки в отношении различных руководителей ИКАО. Эффективная функция аудита требует, чтобы рекомендации в оперативном порядке выполнялись руководством.²¹

²⁰ См. доклад Консультативного комитета по оценке и аудиту за 2017 год, п. 2.4.5.

²¹ Там же, п. 2.4.8.

85. Внешний ревизор также с обеспокоенностью отметил тот факт, что некоторые из его рекомендаций были сочтены выполненными руководством без какой-либо оценки или подтверждения со стороны внешнего ревизора. Оценка действенности и адекватности руководства и принятие решений относительно того, можно ли считать рекомендации по надзору выполненными, является прерогативой внешнего ревизора.

86. Инспектор поддерживает обеспокоенность, выраженную Консультативным комитетом по оценке и аудиту и внешним ревизором, и предлагает руководству ИКАО внимательно рассмотреть все рекомендации, выполнение которых задерживается, и своевременно выполнить их в соответствии с указаниями Комитета, Отделения по оценке и внутренней ревизии и внешнего ревизора.

IV. УПРАВЛЕНИЕ

А. Исполнительное руководство

87. Секретариат ИКАО возглавляет Генеральный секретарь, являющийся "исполнительным главой". Директоры, начальники или руководители управлений и отделов в Штаб-квартире и региональные директора руководят работой управлений и отделов ИКАО в Штаб-квартире или региональных бюро в рамках делегированных им полномочий. Они подотчетны непосредственно Генеральному секретарю.

88. Генеральный секретарь учреждает Группу старших руководителей с целью обеспечивать стратегическую последовательность и направление работы Организации благодаря совместному планированию старшими руководителями, обмену информацией, объединению усилий, координации деятельности, недопущению дублирования и совместной работе по достижению общих целей. В эту Группу входят Генеральный секретарь, пять директоров управлений (D/ADB, D/ANB, D/ATB, D/LEB, D/TCB) и руководители/начальники подразделений, входящих в Канцелярию Генерального секретаря (С/ЕАО, Н/СПСР и С/FIN). Для работы могут приглашаться заместители директоров управлений для рассмотрения вопросов, относящихся к сфере их компетенции.

89. Помимо Группы старших руководителей, имеется Группа старших руководителей полного состава, в которую входят члены первой группы, а также все региональные директора и которая обычно собирается два раза в год. Решения Группы старших руководителей фиксируются в протоколах ее заседаний, и на каждом очередном заседании Группы заслушивается доклад о ходе выполнения принятых решений. О результатах заседаний этой Группы по мере целесообразности информируются сотрудники на уровне управлений и отделений. Руководители регулярно сообщают сотрудникам о результатах заседаний Группы старших руководителей и Группы старших руководителей полного состава по мере целесообразности и необходимости.

90. В ИКАО имеется еще ряд других комитетов руководящих/исполнительных органов, занимающихся вопросами управления, в частности: Комитет по управлению генерированием доходов, Комитет по управлению информацией и Комитет по анализу проектов.

91. Помимо комитетов или групп управленческого характера, в состав которых входят старшие руководители Секретариата, имеется ряд комитетов и рабочих групп, создаваемых Советом и состоящих из членов Совета, а именно: Комитет по людским ресурсам, Комитет по сотрудничеству с внешними сторонами и Рабочая группа по управлению и эффективности, мандат которых предусматривает обсуждение и принятие решений по вопросам политики, но также, в некоторой степени, по аспектам управления, хотя в данном случае трудно разграничить сферы политики и управления. В этой связи следует сослаться на материал главы II и приведенную выше рекомендацию 1.

В. Управление финансовой деятельностью

92. ИКАО уже на протяжении более чем трех трехлетних периодов работает на основании принципа нулевого номинального роста. Вместе с тем следует отметить, что критерий нулевого номинального роста применяется к взносам государств-членов за предыдущее трехлетие и что бюджет Организации фактически увеличивается примерно на 1,9 % в год. Бюджет Регулярной программы на трехлетие 2017–2019 гг. составляет 302 053 000 кан. долл. (см. таблицу 1).

Таблица 1

Бюджет Регулярной программы ИКАО на 1999–2019 гг.²² (в тыс. кан. долл.)

Трехлетие	Ассигнования	Среднее увеличение за год (в %)
1999–2001	242 276	0,9
2002–2004	269 166	2,7
2005–2007	260 040	4,2
2008–2010	245 543	-1,9
2011–2013	280 616	4,8
2014–2016	286 538	0,7
2017–2019	302 053	1,8

Источник: C-WP/14789, с. 3

93. Более 90 % бюджета финансируется из начисленных взносов (на трехлетие 2017–2019 гг. объем начисленных взносов составил 93 %),²³ а оставшаяся часть финансируется из других источников, главным образом за счет трансферов из Фонда генерирования дополнительных поступлений, за счет излишка (6 %) и возмещения из Фонда расходов на административное и оперативное обслуживание по линии технического сотрудничества (1 %). Уровень собираемости начисленных взносов в последние годы составлял около 92 %.²⁴

94. Регулярная программа ИКАО дополняется Программой технического сотрудничества Организации, осуществлением которой управляет Управление технического сотрудничества; эта работа является одним из приоритетных направлений деятельности ИКАО по оказанию поддержки государствам-членам в выполнении нормативных положений ИКАО, реализации ее политики и процедур в соответствии с резолюцией Ассамблеи А36-17. Объем ресурсов, выделяемых на проекты технического сотрудничества, составил 121,4 млн кан. долл. в 2016 году и 131,4 млн кан. долл. в 2017 году.²⁵

95. В 2017 году общий объем поступлений в ИКАО составил 272,4 млн кан. долл. Два основных источника поступлений составили взносы по проектным соглашениям (130,4 млн кан. долл.) и начисленные взносы (101,0 млн кан. долл.), на долю которых приходилось соответственно 47,9 % и 37,1 % (см. таблицу 2).²⁶

Таблица 2

Поступления и расходы ИКАО за период с 2010 по 2017 гг. (в тыс. кан. долл.)

Поступления	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Взносы по проектным соглашениям	122 847	104 776	105 132	132 667	139 596	136 300	121 490	130 370
Начисленные взносы	77 483	80 679	84 205	83 120	89 785	92 393	106 915	101 031
Другие виды деятельности, приносящие поступления	13 173	13 401	13 133	14 949	15 607	19 061	21 019	22 479
Другие добровольные взносы	5 976	8 339	6 755	8 215	12 442	10 912	14 996	13 281
Административные сборы		16	211	182	182	307	959	2 160
Прочее	3 798	3 122	2 014	5 008	6 074	13 280	2 560	3 115
Итого	223 277	210 333	211 450	244 141	263 686	272 253	267 939	272 436
Расходы								
Оклады сотрудников и дополнительные выплаты служащим	137 359	126 016	133 575	140 539	143 280	159 504	157 256	174 316
Товарно-материальные запасы, расходные материал и прочее	67 796	63 133	53 579	74 150	78 677	66 932	59 909	53 308
Общие оперативные расходы	17 098	16 989	17 189	16 734	17 598	20 057	21 123	17 911
Проездные расходы	7 940	8 442	8 657	8 626	9 828	11 994	12 104	15 297
Совещания	2 128	865	1 162	2 273	1 894	1 774	2 339	1 611
Профессиональная подготовка	1 173	1 020	2 553	2 083	3 269	3 294	2 857	2 944
Прочее	1 595	1 498	2 241	2 516	3 867	6 248	4 850	5 798
Итого	235 089	217 963	218 956	246 921	258 413	269 803	260 438	271 185

Источник: финансовые ведомости ИКАО и доклады внешнего ревизора.

²² Примечание. Взносы за трехлетие с 1999 по 2007 гг. начислялись в долларах Соединенных Штатов Америки и были конвертированы в канадские доллары.

²³ Этот показатель составлял 93 % на трехлетие 2014–2016 гг. и 91 % на трехлетие 2011–2013 гг.

²⁴ См. C-WP/14748, добавление 1, с. I-6.

²⁵ См. документ "Финансовые отчеты и доклады внешнего ревизора за финансовый год, закончившийся 31 декабря 2016 года", сс. 1–12. Документ размещен на сайте www.icao.int/publications/Documents/10089_en.pdf.

²⁶ См. Доклад внешнего ревизора Международной организации гражданской авиации, раздел "Ревизия финансовых отчетов за 2017 год", 18 мая 2018 года, с. 24.

96. В 2010 году ИКАО перешла на систему IPSAS. Внешний ревизор не выявляет каких-либо серьезных проблем в финансовых отчетах ИКАО. Тем не менее внешний ревизор обратил внимание на тот факт, что в ведомости финансового положения за 2017 год указан негативный показатель чистых активов (65,7 млн кан. долл.), что главным образом связано с наличием суммы 146,7 млн кан. долл. по графе "Отсроченные обязательства", относящейся к долгосрочным выплатам служащим, главным образом по линии медицинского страхования после выхода в отставку (129,3 млн кан. долл. в 2017 году), что фиксируется по позиции "Финансовое положение" и включается в финансовые ведомости с 2010 года после введения IPSAS.²⁷

97. Руководство принимает меры к решению этих вопросов и внимательно следит за развитием событий. Внешний ревизор в 2016 году представил Совету доклад о ревизии деятельности, остановившись на эффективности мер руководства ИКАО по уменьшению объема отсроченных обязательств по медицинскому страхованию. Этот доклад содержал три рекомендации, одна из которых была принята, а еще две, по заявлению руководства, были реализованы. Тем не менее, внешний ревизор по-прежнему считает эти две рекомендации открытыми и требующими действий. Внешний ревизор продолжает следить за осуществлением предложенных мер. С января 2018 года в силу вступила новая версия IPSAS 39, которая заменила версию IPSAS 25. Вопрос о финансировании отсроченных обязательств по медицинскому страхованию до сих пор рассматривается Советом.²⁸

98. В п. 34 (а) документа IPSAS 20 требуется проводить различие между лицами, возглавляющими организацию, и директорами, подотчетными им. Однако в финансовых ведомостях ИКАО и докладах внешнего ревизора за финансовый год, закончившийся 31 декабря 2017 года, такого различия не проводится. В соответствии с примечанием 7.1 к финансовым ведомостям и докладам ИКАО к числу ключевых руководителей относятся члены Группы старших руководителей Секретариата, в которую входят Генеральный секретарь, директора в Штаб-квартире, начальник Финансового отдела и руководитель Отделения по оценке и внутренней ревизии. В число ключевых управленцев также входят Президент Совета и другие основные сотрудники, которые могут влиять на решения, принимаемые старшим руководством. В ряде организаций системы Организации Объединенных Наций, например, в ВПС, ЮНИДО и МПП, в финансовых ведомостях дается более детальная разбивка, как это предусмотрено в положениях IPSAS 20, т. е. информация о различных классах основного руководства, включающего выборных сотрудников и других старших руководителей. ОИГ считает такую практику эффективной. **Рекомендуется, чтобы ИКАО придерживалась этой практики, связанной с выполнением правила IPSAS 20, при подготовке будущих финансовых отчетов.**

99. Программа и проекты технического сотрудничества, осуществлением которых занимается Управление технического сотрудничества, являются важной частью деятельности Организации. Это Управление является самостоятельной структурной единицей и работает на основе самофинансирования. В некоторых интервью отмечалось, что на практике в отношении этого Управления не осуществляется финансовый надзор и контроль в том же объеме, что и по Регулярной программе, и поэтому эта работа требует комплексного рассмотрения. Начат обзор организационной структуры Секретариата (см. ниже раздел F), в ходе которого высказывались предложения по повышению уровня интеграции осуществления и деятельности по техническому сотрудничеству в структуру работы в рамках Регулярного бюджета ИКАО. **По мнению инспектора, в вышеупомянутом обзоре следует рассмотреть вопросы адекватности контроля и надзора за деятельностью в области технического сотрудничества и работой Управления технического сотрудничества.**

100. Отмечается серьезная зависимость от ресурсов, получаемых от деятельности по генерированию доходов, объем которых составил в 2017 году 22,5 млн кан. долл. или 8,3 % от общих поступлений

²⁷ См. рабочий документ C-WP/14748, добавление 1, сс. I-2 и II-4, а также доклад внешнего ревизора Международной организации гражданской авиации, раздел "Ревизия финансовых отчетов за 2017 год", 18 мая 2018 года, сс. 9 и 19–23.

²⁸ См. доклад внешнего ревизора Международной организации гражданской авиации, раздел "Ревизия финансовых отчетов за 2017 год", 18 мая 2018 года, сс. 9 и 19–23, а также рабочий документ C-WP/14748, добавление 1, сс. I-17 и II-4.

Организации. В ряде собеседований отмечалось, что зависимость от таких поступлений связана с рисками и может в будущем создавать угрозы для финансового положения Организации. Высказывались мнения о том, что Организации следует больше внимания уделять ключевым направлениям своего мандата и избегать слишком активного вовлечения в деятельность по генерированию доходов, которая не всегда эффективна и может отвлекать внимание от основных направлений работы. Некоторые направления и аспекты деятельности по генерированию доходов, связанные, например, со Службой публикаций и Фондом расходов на административное и оперативное обслуживание, рассматриваются Отделением по оценке и внутренней ревизии. **Финансовые и оперативные риски, связанные с деятельностью по генерированию доходов, необходимо учитывать, по мере необходимости, в контексте процесса по управлению рисками в Организации и фиксировать в реестре рисков.**

101. В рамках политики ИКАО по взаимодействию с внешними сторонами разрабатываются всеобъемлющие инструктивные рамки для осуществления партнерских связей через посредство Отделения по стратегическому планированию, координации и партнерских связей. Эта работа включает создание общеорганизационной базы данных, обновление общих инструкций Секретариата по соглашениям, меморандумам о взаимопонимании и аналогичных документам, а также конкретные указания о процессах взаимодействия с партнерами, отчетности о его результатах и итогах и извлеченных уроках. Ожидается, что эти инициативы позволят усилить и расширить стратегические партнерские связи в рамках реализации бизнес-плана и стратегических целей ИКАО.

С. Механизм гарантий и внутреннего контроля

102. В ИКАО принята модель "трех линий защиты", разработанная Институтом внутренних ревизоров. Эти три линии включают, в таком порядке: (а) оперативное руководство, которое владеет рисками; (б) функции, которые отслеживают или специализируются на управлении рисками; и (с) функции, которые предоставляют независимые гарантии, а именно, внутренний аудит.

103. Группа старших руководителей отвечает за создание условий контроля и обеспечение дисциплины и структуры для достижения основных целей системы внутреннего контроля. Эта Группа сотрудничает с Подгруппой ИКАО по реестру корпоративных рисков и механизму гарантий, работающей под управлением Рабочей группы по управлению и эффективности, созданной Советом для выработки указаний для Секретариата по адекватности реестра корпоративных рисков ИКАО и механизму гарантий в будущем, а также по идентификации, оценке и мониторингу рисков, связанных с выполнением программ и проектов и общими операциями Организации.²⁹

104. Как следует из доклада, подготовленного вышеупомянутой Подгруппой, аспекты разработки и функционирования механизма гарантий в настоящее время "не получают должной оценки" в ИКАО.³⁰ Ресурсы и мероприятия, связанные с механизмом гарантий, чаще рассматривают как затраты, а не как средство управления ключевыми рисками и осуществления эффективного внутреннего контроля и механизма гарантий, которые обеспечивают надлежащий уровень подотчетности и транспарентности.³¹

105. В ИКАО принимается заявление о внутреннем контроле, которое включают в финансовые отчеты и доклады внешнего ревизора. Это заявление содержит ценную информацию относительно состояния механизма внутреннего контроля, возможных рисков, выявляемых как внутренним, так и внешним контролем, и принимаемых мер руководства по ликвидации отмеченных слабостей.³² Общая ответственность за эту работу в Секретариате ИКАО лежит на Генеральном секретаре. Помогает ей в этой работе Отделение по стратегическому планированию, координации и партнерским связям.

²⁹ См. документ "Финансовые отчеты и доклады внешнего ревизора за финансовый год, закончившийся 31 декабря 2016 года", с. I-15. Размещен на сайте www.icao.int/publications/Documents/10089_en.pdf.

³⁰ Подгруппа по реестру корпоративных рисков и механизму гарантий ИКАО Рабочей группы по управлению и эффективности, V5.

³¹ Там же.

³² Там же.

106. Принятие модели "трех линий защиты" является шагом в правильном направлении, однако уже отмечалось, в том числе в предыдущих докладах Консультативного комитета по оценке и аудиту, что для улучшения общего руководства необходимо иметь более полное представление о том, как на практике функционируют эти три линии. **В этой связи предлагается, чтобы руководство организовало информационную встречу, посвященную трем линиям защиты в ИКАО, например, в рамках Группы старших руководителей полного состава, на которой было бы рассказано о создании, владении и функционировании этих "трех линий защиты" в ИКАО.**

D. Управление рисками

107. Как уже упоминалось выше, в ИКАО принят процесс управления рисками на основе модели "трех линий защиты". Группа старших руководителей отвечает за создание условий контроля и обеспечение дисциплины и структуры для достижения основных целей системы внутреннего контроля. Отделение по стратегическому планированию, координации и партнерским связям отвечает за координацию с управлениями вопросов внесения в корпоративный реестр рисков и его изменения. Оно также является владельцем процесса управления рисками и отвечает за обеспечение его эффективной работы.

108. Реестр рисков ведется с помощью программы корпоративного управления и отчетности и рассматривается как "живой документ", который регулярно пересматривается. Содержащиеся в нем риски должны отражать как внутренние, так и внешние изменения, связанные с появлением новых реалий, и любые крупные изменения в этом реестре включаются в доклады Генерального секретаря о проводимой работе на каждой сессии, которые представляются Совету и размещаются на сайте этого механизма.

109. Роль Совета в управлении рисками заключается в надзоре и комментировании результатов этой работы и качества снижения рисков, и он рассматривает риски, на которые обращают его внимание. Окончательный список корпоративных рисков утверждается Советом.

110. Качество процесса управления рисками следует еще более повысить. Как отмечалось Консультативным комитетом по оценке и аудиту, требуется больше информации и гарантий в отношении качества регулярных пересмотров реестра рисков и взаимодействия между реестрами рисков на уровне корпорации и управлений. Например, в области рисков, связанных с ИКТ, например, кибербезопасности, в докладе Отделения по оценке и внутренней ревизии относительно кибербезопасности приводятся убедительные примеры слабого контроля в области информационных технологий, который создает риски для Организации, но до сих пор в полной мере не учитывается в процессе управления рисками в Организации.³³

111. Еще один вопрос, поставленный внешним ревизором, связан с неравномерным применением стандартов корпоративного риска и отсутствием процессов оценки риска в региональных бюро.³⁴ В настоящее время процесс оценки риска применяется только в Штаб-квартире. Региональным бюро известно о существовании реестров рисков, но они не участвуют в идентификации этих рисков в своих регионах, которые могут повлиять на выполнение их программ. Внешний ревизор предложил, чтобы аналогичные процессы управления рисками были введены во всех региональных бюро, что позволит им понимать, прогнозировать и реагировать на различные риски и любой возможный причиненный ими ущерб.

112. С учетом этой обеспокоенности Генеральный секретарь заявила о намерении ввести всеобъемлющую систему оценки риска во всех региональных бюро и на всех направлениях

³³ Там же.

³⁴ См. документ "Финансовые отчеты и доклады внешнего ревизора за финансовый год, закончившийся 31 декабря 2015 года", с. I-16. Документ размещен по адресу: www.icao.int/publications/Documents/10067_en.pdf. См. также документ "Финансовые отчеты и доклады внешнего ревизора за финансовый год, закончившийся 31 декабря 2016 года", с. I-16-18.

деятельности ИКАО, которая позволила бы учитывать совокупную подверженность рискам на всех направлениях деятельности ИКАО и определять ответственность руководства в этой связи.³⁵

113. Была высказана озабоченность в связи с административно-командным подходом, используемым в настоящее время при координации работы над реестром рисков Отделением стратегического планирования, координации и партнерских связей. Рекомендуется, чтобы управления и региональные бюро предоставляли в это Отделение свои индивидуальные реестры рисков в едином формате, что позволит группе координаторов в Отделении оценивать риски в их совокупности, разбивать их на "группы общих рисков" и выделять те из них, которые могут иметь наиболее существенное воздействие.³⁶

114. По вопросу об общем распределении ролей и ответственности между руководством и Советом в области управления рисками Консультативный комитет по оценке и аудиту высказал обеспокоенность в связи с тем, что, поскольку окончательный список рисков утверждается Советом, Отделение по стратегическому планированию, координации и партнерским связям не располагает достаточными полномочиями на изъятие из реестра тех рисков, которые ранее были согласованы.³⁷

115. Кроме того, обеспокоенность в связи с процессом управления рисками была высказана в ряде собеседований, где отмечалось, что внедрение концепции управления рисками на уровне предприятия находится в ИКАО на начальном этапе и что реестр рисков является неполным и в нем отсутствуют некоторые ключевые риски. Отсутствие развитой системы управления рисками на уровне предприятия и отсутствие главного специалиста по вопросам рисков не может не отразиться на качестве процесса управления рисками, на соблюдении профессиональных стандартов и привести к размыванию иерархии ответственности и подотчетности в процессе управления рисками.

116. Было предложено привлечь внешнего консультанта, располагающего опытом работы в области управления рисками, для обеспечения и поддержки процесса комплексной оценки риска в ИКАО, причем как в Штаб-квартире, так и в региональных бюро, как предлагала Генеральный секретарь, с тем чтобы обеспечить соблюдение профессиональных стандартов. Реестр рисков следует соответствующим образом обновлять, включая в него предполагаемые меры по смягчению рисков. Это позволит соблюдать стандартную практику в реестре рисков Организации и получить более полную и точную картину фактической подверженности Организации рискам.

117. В целях обеспечения соблюдения профессиональных стандартов предлагается, чтобы один из старших руководителей был назначен главным сотрудником по вопросам рисков и возглавил в Организации программу управления рисками на уровне предприятия. Такую дополнительную функцию следует включить в описание должностных обязанностей этого руководителя или в круг его полномочий.

118. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит повысить эффективность программы управления рисками в Организации.

Рекомендация 4

Генеральному секретарю следует до конца 2020 года провести всеобъемлющие оценки рисков в ИКАО, охватывающие как Штаб-квартиру, так и региональные бюро. Соответствующим образом следует обновлять реестр рисков, включая в него предполагаемые меры по смягчению рисков.

³⁵ См. доклад Консультативного комитета по оценке и аудиту за 2017 год, п. 2.1.7.

³⁶ Там же.

³⁷ См. рабочий документ C-WP/14815, Годовой доклад Консультативного комитета по оценке и аудиту за 2018 год, с. 4.

Е. Управление, ориентированное на конкретные результаты

119. После выпуска доклада ОИГ 2007 года в ИКАО достигнут определенный прогресс в области внедрения системы управления, ориентированного на конкретные результаты, в частности, путем подготовки бизнес-плана, бюджета по программам и планов производственной деятельности.

120. Бюджет, ориентированный на конкретные результаты, и бизнес-план ИКАО на текущее трехлетие (2017–2019 гг.) подготовлены исходя из принципов управления, ориентированного на конкретные результаты, учитывающие стратегию интеграции, ресурсы, процессы и систему оценок для улучшения качества принятия решений, повышения прозрачности и улучшения отчетности. Такой подход направлен на достижение результатов на основе системы управления эффективностью общеорганизационной деятельности, объединяющей все компоненты бизнес-плана ИКАО, включая производственно-финансовые планы, корпоративные ключевые показатели эффективности и реестры факторов риска, посредством которых ИКАО будет постоянно вести мониторинг и повышать качество своей отчетности и эффективности при выполнении указаний Ассамблеи, повышая тем самым эффективность и действенность ИКАО.³⁸ В настоящее время ведется работа по подготовке бизнес-плана и бюджета по программам на трехлетие 2020–2022 гг. на основе тех же принципов управления, ориентированного на конкретные результаты.

121. Бизнес-план на трехлетие 2020–2022 гг. является новаторским документом для Организации и учитывает все порученные ИКАО направления деятельности, независимо от источника финансирования. В нем используются принципы управления, ориентированного на конкретные результаты, и та же структура, что и в действующем бизнес-плане, т. е. формулирование видения, миссии и 5 стратегических целей Организации, а также существующих 10 ключевых приоритетов, которые, как ожидается, будут способствовать реализации 15 ожидаемых результатов, связанных со стратегическими целями, а также 10 ожидаемых результатов, относящихся к вспомогательным стратегиям.

122. Используя в качестве основы бизнес-план ИКАО, ориентированный на результаты бюджет по программам ИКАО разделен на 5 стратегических целей и 10 вспомогательных стратегий, как и бизнес-план. Каждая цель и стратегия содержит по крайней мере один ожидаемый результат. Финансирование выделяется на уровне программы для каждой цели и на уровне стратегии. Диаграмма в приложении II к настоящему документу показывает взаимосвязь между вышеперечисленными компонентами.

123. В ИКАО введен корпоративный механизм управления и отчетности, который используется для отслеживания хода выполнения различных стратегических целей и вспомогательных стратегий и представления результатов этой работы Совету. Это дает Совету и руководству Организации представление о ходе реализации каждой цели и стратегии. Такой механизм и его компоненты управляются и отслеживаются Отделением по стратегическому планированию, координации и партнерским связям, которое также координирует усилия Штаб-квартиры и региональных бюро, упорядочивает их планы работы и помогает региональным директорам при подготовке докладов Совету на предмет их согласованности.

124. Достигнут также прогресс в области введения системы управления, ориентированной на конкретные результаты, путем разработки корпоративных ключевых показателей эффективности. Эти показатели отражают наивысший уровень желательных результатов, указанных в бизнес-плане ИКАО, и призваны как оценивать эффективность ИКАО с точки зрения стратегических целей (например, безопасность полетов, аэронавигационный потенциал и эффективность, авиационная безопасность и упрощение формальностей, экономическое развитие воздушного транспорта и охрана окружающей среды), так и результаты деятельности Организации по вспомогательным стратегиям (например, по людским ресурсам, финансам, техническому сотрудничеству и помощи, лингвистическому обслуживанию и взаимодействию с заинтересованными сторонами).³⁹

³⁸ См. документ А39-WP/75, п. 2.6.2.

³⁹ См. рабочий документ С-WP/14787, с. 2.

125. Для отслеживания тенденций эволюции ключевых показателей эффективности созданы табло, являющиеся инструментом корпоративного управления и отчетности. В 2018 году такие табло были наработаны с учетом отслеживания эффективности показателей на ежегодной основе в течение пятилетнего периода. Кроме того, руководители проводят самостоятельную оценку в части выполнения соответствующих программ в течение года и представляют данные о ходе этой работы.⁴⁰

126. В 2018 году Группа по внедрению, стратегии и планированию провела анализ корпоративных ключевых показателей эффективности, о чем ее просил Совет,⁴¹ и рекомендовала ряд мер для рассмотрения Советом возможности совершенствования этого процесса и сроков обновления показателей и табло эффективности. Было предложено, в частности: (а) наладить взаимодействие между Группой и председателями Финансового комитета и Комитета по людским ресурсам, а также других комитетов в целях оказания им содействия в мониторинге и оценке результатов деятельности комитетами; (б) показатели и табло эффективности следует использовать в качестве важных элементов при составлении бюджета на следующий трехлетний период; (с) показатели необходимо вновь рассматривать и уточнять после одобрения или пересмотра глобальных планов ИКАО Советом и Ассамблеей; и (д) отслеживание показателей следует проводить в реальном времени с частотой, применимой для каждого показателя в рамках корпоративного механизма управления и отчетности.⁴²

127. Инспектор поддерживает эти предложения, так как они намечают эффективный способ мониторинга и отслеживания эффективности работы Организации на основе принципов управления, ориентированного на конкретные результаты. Анализ прошлой работы также поможет при подготовке будущих бюджетов и бизнес-планов, обеспечивая тем самым обратную связь и способствуя процессу принятия решений в Совете.⁴³

128. Внешний ревизор высказал обеспокоенность в связи с тем, что определения и процесс мониторинга ключевых показателей эффективности, по его мнению, в настоящее время не являются идеальными для региональных бюро. В частности, мандаты региональных бюро могут различаться в части специфических целей и подцелей, что может потребовать введения более конкретных показателей. Отмечалось, что существующие показатели для региональных бюро носят слишком общий характер, оценивают эффективность работы регионального бюро только на основании среднего уровня выполнения мер по обеспечению безопасности полетов и авиационной безопасности по каждому региону в процентном выражении. Миссии конкретных региональных бюро варьируются в зависимости от специфических потребностей региона, и поэтому в Штаб-квартире и региональных бюро необходимо установить и согласовать более эффективные механизмы поддающихся измерению стратегических целей и ввести с учетом этого внутренние процедуры для определения того, как и кем эти цели будут отслеживаться посредством ключевых показателей эффективности. Мониторинг показателей потребует создания независимого подразделения, занимающегося сбором количественной и качественной информации о реализации поставленных задач. **Следует согласовать рамки измеримых стратегических целей для региональных бюро со Штаб-квартирой, разработать и принять конкретные ключевые показатели эффективности с учетом специфических целей и подцелей каждого регионального бюро и после этого осуществлять мониторинг, в том числе с использованием корпоративных механизмов управления и отчетности.**

Ф. Организационная структура

129. Директоры, руководители и начальники управлений и отделов в Штаб-квартире ИКАО и региональные директора подотчетны непосредственно Генеральному секретарю. Содержащаяся в приложении I к настоящему документу организационная структура показывает иерархию подчиненности и подотчетности Штаб-квартиры и региональных бюро.

⁴⁰ Там же, п. 3.2.3.

⁴¹ См. решение Совета C-DEC 213/3.

⁴² См. рабочий документ C-WP/14787, сс. 3–4.

⁴³ См. рабочий документ C-WP/14592.

130. После обзора, представленного ОИГ в 2007 году, внесен ряд изменений в структуру ИКАО, нашедших отражение в организационной структуре. В 2013 году были усилены Аэронавигационное управление и Авиатранспортное управление путем создания в каждом из управлений трех должностей заместителей директора. Отделение по внешним сношениям Организации интегрировано в Юридическое управление. Было создано Отделение по стратегическому планированию, координации и партнерским связям, целью которого является координация на высоком уровне в масштабе всей Организации стратегий и приоритетов в разрезе различных управлений и отделов, включая региональные бюро. Усилены региональные бюро ИКАО и создан филиал регионального бюро в Пекине. Усилены синергические связи между управлениями, включая Управление технического сотрудничества, и региональными бюро, в том числе путем выработки производственных процедур для региональных бюро, которые содержат указания и порядок взаимодействия в вопросах оказания технической помощи и технической координации.

131. Один из поднимавшихся вопросов касался разграничения роли и обязанностей в области внедрения, в частности, между Штаб-квартирой и региональными бюро. Региональные бюро считаются рабочим инструментом ИКАО в регионах, и их ключевая задача заключается в выполнении региональных планов и оказании помощи аккредитованным государствам. Они также представляют Генерального секретаря на региональном уровне и осуществляют постоянную связь с государствами в соответствующих регионах. Отмечалось, что иногда эти границы становятся размытыми, так как некоторые управления в Штаб-квартире также занимаются аспектами выполнения региональных планов, например, в области охраны окружающей среды. В принципе основной задачей подразделений Штаб-квартиры является выработка норм и указаний, тогда как региональные бюро ведут работу по выполнению региональных планов и осуществлению контактов с государствами регионов. Вопрос о том, где провести грань, чтобы избежать дублирования в этой работе, стоит и дискутируется уже давно. В ряде собеседований в Штаб-квартире и региональных бюро указывалось, что было бы полезным пересмотреть и уточнить эти соответствующие роли. Недопущение параллелизма и улучшение координации в части выполнения программ позволят сэкономить ресурсы, которые можно будет использовать для усиления Штаб-квартиры и региональных бюро.

132. В этом контексте был поднят вопрос относительно адекватности уровня возможностей и ресурсов региональных бюро в части обеспечения выполнения программ и осуществления вспомогательной деятельности для государств-членов. Например, постановка задачи оказания поддержки более чем 25 государствам в вопросах охраны окружающей среды или авиационной безопасности при наличии всего лишь одного или двух экспертов в соответствующих областях является реальной проблемой. Некоторые государства-члены ожидают более высокой отдачи, чем региональные бюро в состоянии обеспечить. Существуют другие сильные и обладающие обширными ресурсами региональные организации, занимающиеся вопросами авиации, что создает серьезные и сложные проблемы как в производственной, так и в политической областях. ИКАО является единственной организацией, обладающей мандатом в области международной гражданской авиации, однако постоянно ведутся дискуссии с другими региональными ассоциациями и группами, некоторые из которых имеют очень сильные политические позиции, относительно роли региональных бюро и позиций этих бюро в регионах в целом. Как уже отмечалось, ИКАО должна быть готовой адаптироваться и предоставлять услуги в этой быстро меняющейся и динамичной среде, чтобы сохранить свои позиции и предоставлять ожидаемый уровень обслуживания государствам-членам и другим заинтересованным сторонам в регионах.

133. Затрагивались также вопросы взаимодействия с Управлением технического сотрудничества и интеграции этого Управления в рамках осуществления общей программы работы. Достигнут определенный прогресс, в том числе благодаря усилиям Отделения по стратегическому планированию, координации и партнерским связям и проведенному этим Отделением обновлению информации о региональных бюро, что позволяет получить более полные и детальные указания. Тем не менее, существует необходимость более полной интеграции этого Управления в структуре Секретариата, повышения уровня сотрудничества и связей и уточнения роли и обязанностей управлений и отделов в деятельности по осуществлению региональных планов. Как отмечалось в оценке, сформулированной в 2016 году, существует проблема "бюрократической разобщенности" в

Организации и конкуренции в борьбе за ресурсы, что снижает эффективность сотрудничества и координации работы различных управлений.⁴⁴

134. По просьбе Совета Секретариат подготовил доклад о рассмотрении структуры Секретариата для обсуждения в Совете на его 215-й сессии.⁴⁵ В этом документе определяются возможности упорядочения любых функций, которые могут быть объектом дублирования, и повышения уровня существующей поддержки, предоставляемой Организации в области выполнения планов, по каналам технического сотрудничества и помощи. Ожидается, что эти предложения дадут возможность повысить эффективность и рентабельность деятельности посредством передачи совместимых функций одному подразделению и устранения параллелизма в работе.⁴⁶

135. В этом докладе предлагалось свести воедино все нормотворческие функции в рамках единого управления по стандартизации, всю работу, касающуюся устойчивого развития воздушного транспорта, в управлении по устойчивому воздушному транспорту, а все функции, касающиеся внедрения, объединить в рамках управления по внедрению. Также предлагалось создать объединенное отделение по контролю и мониторингу, подотчетное непосредственно Генеральному секретарю.⁴⁷

136. В проведенном исследовании отмечалось, что постепенное изменение структуры Секретариата на основе вышеперечисленных функциональных линий позволит максимально эффективно использовать ресурсы Организации за счет применения матричной формы управления, способствующей координации на высоком уровне между директорами вместо изолированного принятия решений. Такая трансформация будет способствовать более активному взаимодействию и внутриорганизационному сотрудничеству. Некоторые области административного управления также только выиграют от определенной корректировки организационных структур. Это позволит создать более согласованную структуру Секретариата, ориентированную на реализацию миссии Организации стать глобальным форумом в области гражданской авиации. Предлагаемый пересмотр структуры повысит уровень гибкости в адаптации к меняющимся обстоятельствам и сделает Организацию более активной в части реагирования на возникающие проблемы. Он также поможет усилить акцент на работу по мобилизации ресурсов с учетом меняющихся потребностей государств-членов.⁴⁸

137. Как уже отмечалось выше, многие из вышеупомянутых вопросов, поставленных в исследовании Секретариата, также затрагивались ОИГ в ходе проведенного обзора. В частности, как одна из областей будущих усовершенствований отмечалась необходимость уточнения роли и ответственности различных управлений и отделов, а также Штаб-квартиры и региональных бюро. Внесение большей ясности в этой области будет способствовать повышению уровня интеграции Управления технического сотрудничества и региональных бюро в общей работе по осуществлению программ, повысит уровень межорганизационной координации и сотрудничества и, соответственно, действенности этой работы. Следует отметить, что в своем обзоре 2007 года ОИГ также рекомендовала ИКАО пересмотреть свою организационную структуру и упорядочить ее на основании всеобъемлющего анализа.

Г. Прочие вопросы

138. В ходе обзора инспекторам ОИГ сообщили о том, что Секретариат сталкивается с проблемами изыскания и распределения помещений в ИКАО для новых членов Совета, поскольку ряд служебных помещений по-прежнему занимают бывшие члены Совета. Ситуация еще более усугубляется из-за предлагаемого увеличения членского состава Совета с 36 до 40 членов.

139. Инспектор предлагает, чтобы Генеральный секретарь подготовил процедуру выделения служебных помещений членам Совета для ее вынесения на рассмотрение Совета.

⁴⁴ EVA/2016/1, ЕАО, Доклад об оценке потребностей и ожиданий государств-членов, с. 8.

⁴⁵ См. рабочий документ С-WP/14786.

⁴⁶ Там же, пп. 1.3–1.5.

⁴⁷ Там же, пп. 3.2–3.7.

⁴⁸ Там же, пп. 3.8–5.1.

V. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ

140. Персонал ИКАО является ключевым активом Организации. Около 78 % от действующего бюджета связано с расходами на людские ресурсы.⁴⁹

141. Организация придерживается разработанных КМГС принципов общей системы Организации Объединенных Наций в области управления людскими ресурсами и управления структурой людских ресурсов. Кодекс службы ИКАО приводится в соответствие с решениями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и условиями службы КМГС, которые устанавливаются и распространяются среди организаций общей системы Организации Объединенных Наций.

142. В своем обзоре 2007 года ОИГ высказала ряд рекомендаций относительно управления людскими ресурсами, в частности по вопросам гендерного равенства, справедливой географической представленности, подготовки кадров, шкалы окладов и практики персонального продвижения по службе. Некоторые из них выполнены, в частности о приведении шкалы окладов в соответствие с общей системой Организации Объединенных Наций, и определенный прогресс достигнут также и по другим вопросам.

143. Несмотря на достигнутые успехи, требуются улучшения и в других областях, например, в планировании рабочей силы и сменяемости персонала, привлечения внештатных сотрудников, географической представленности, гендерного равенства, процесса найма, персонального продвижения по службе, обучения и профессиональной подготовки персонала. ИКАО следует принять корпоративную стратегию управления людскими ресурсами для решения вышеупомянутых вопросов на стратегической и комплексной основе.

A. Стратегии в области управления людскими ресурсами

144. В 2017 году кадровый состав ИКАО составлял 1039 человек. Отмечен общий прирост численности персонала после 2010 года. Количество сотрудников уменьшилось с 723 в 2010 году до 698 в 2017 году. В то же время значительно возросла численность внештатных сотрудников – со 163 в 2010 году до 341 в 2017 году. В 2017 году около одной трети штатных сотрудников (178 сотрудников) работали в региональных бюро.⁵⁰

145. ИКАО использует значительное количество внештатных сотрудников, включая консультантов/подрядчиков и прикомандированных. Их общая численность в Штаб-квартире и региональных бюро составляла 341 в 2017 году (246 консультантов/подрядчиков и 95 прикомандированных) по сравнению с общей численностью 246 в 2015 году и 307 в 2016 году (что соответствует увеличению в среднем на 17 % в год) (см. таблицу 3).⁵¹ Ежегодные расходы на оплату консультантов и подрядчиков соответственно возросли с 5 540 131 кан. долл. в 2015 году и 7 111 891 кан. долл. в 2016 году до 8 479 684 кан. долл. На долю консультантов/подрядчиков и прикомандированных приходится примерно 33 % от общей численности персонала ИКАО. Это является значительным увеличением по сравнению с 2010 годом, когда консультанты/подрядчики составляли 18 % от общей численности кадрового состава (16 %) и прикомандированные (2 %).

⁴⁹ См. рабочий документ C-WP/14789, с. 2.

⁵⁰ См. рабочий документ C-WP/14754, п. 2.2.

⁵¹ Количество месяцев, отработанных консультантами и прикомандированными, увеличилось в 2017 году до 1770 по сравнению с 1173 в 2015 году и 1483 в 2016 году.

Таблица 3

Кадровый состав ИКАО

Общий кадровый состав	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Штатные сотрудники	723	700	698	675	676	676	684	698
Консультанты/ подрядчики	144	161	103	104	88	183	221	246
Прикомандированные	19	28	28	25	42	63	86	95
Всего	886	889	829	804	806	922	991	1 039

Источник: А38-WP/76 "Кадровая ситуация в ИКАО" (2010–2012); А39-WP/73 "Кадровая ситуация в ИКАО" (2013–2015); С-WP/14754 "Кадровая ситуация в ИКАО" (2015–2017).

Географическое представительство

146. По состоянию на 31 декабря 2017 года насчитывалось 269 должностей, подлежащих справедливому географическому представительству, из общей численности 698 сотрудников, что составляло 38,5 % (см. таблицу 4). Из числа всех государств-членов в Секретариате ИКАО было представлено 92 государства (по сравнению с 90 в 2015 году и 87 соответственно в 2015 и 2016 гг.), из которых 86 занимали должности, подлежащие справедливому географическому представительству.⁵² Что касается представленных региональных групп, большинство (25 %) представленных государств были из Европейского региона, за ними следовали Североамериканский и Африканский регионы (соответственно 21 % и 19 %). Доля недопредставленных регионов и государств оставалась неизменной в течение трех лет, начиная с 2015 года.⁵³

147. В Организации принимаются меры для улучшения ситуации со справедливым географическим представительством, однако при этом следует отметить, что большинство Договаривающихся государств (55 %) по-прежнему не представлены в Секретариате ИКАО. Следует принять дополнительные меры для улучшения ситуации со справедливым географическим представительством на должностях категории специалистов в Секретариате.

Таблица 4

Обзор географического распределения по состоянию на 31 декабря 2017 года

<i>Должности, подлежащие СГП</i>	<i>2015</i>		<i>2016</i>		<i>2017</i>	
	<i>Кол-во</i>	<i>%</i>	<i>Кол-во</i>	<i>%</i>	<i>Кол-во</i>	<i>%</i>
<i>Должности, подлежащие СГП</i>	252		256		269	
Сотрудников на должностях	232		232		233	
Сотрудников на должностях по временным контрактам	162	70	161	69	162	70
<i>Количество Договаривающихся государств</i>	191		191		192	
Не представленных (А)	105	55	108	57	106	55
Представленных*	86	45	83	43	86	45
(В) Недопредставленных государств	16	8	17	9	20	10
(С) Государств на желаемом уровне	45	24	40	21	36	19
(D) Государств выше желаемого уровня	25	13	26	14	30	16

Источник: С-WP/WP14754, добавление D.

⁵² См. рабочий документ С-WP/14754, добавление D.

⁵³ Там же, пп. 3.3.1–3.3.3 и добавление D.

Гендерное равенство

148. По состоянию на 31 декабря 2017 года на должностях категории специалистов и выше доля женщин составляла 30 % (103 из 339) должностей (см. таблицу 5). В 2016 и 2015 гг. представленность женщин составляла 31 %. В категории общего обслуживания по состоянию на 31 декабря 2017 года женщины занимали 77 % (275 из 359) должностей по сравнению с 76 % в 2016 году и 77 % в 2015 году.

149. Несмотря на определенный достигнутый прогресс, вопрос представленности женщин на должностях категории специалистов и выше продолжает вызывать беспокойство. Особенно высок уровень недопредставленности женщин на должностях категории специалистов в технических областях (18 %). Доля женщин на должностях категории специалистов в юридической области и сферах продаж и маркетинга составляла 25 %. Лучше обстоит дело с должностями в нетехнических и лингвистических сферах (соответственно 48 % и 62 %). Количество заявлений, поступающих от женщин, с разбивкой по профессиональным группам примерно соответствует распределению женщин на должностях категории специалистов в ИКАО (см. приложение IV).

Таблица 5

Распределение сотрудников по гендерному признаку и уровням должностей категории специалистов и выше

Гендерная статистика	2015			2016			2017		
Должности категории специалистов и выше	322			327			339		
Общее число женщин на должностях категории специалистов и выше	Кол-во		%	Кол-во		%	Кол-во		%
	99		30,7	100		30,6	103		30,4
Количество и процентная доля женщин по уровню	Кол-во	Всего	%	Кол-во	Всего	%	Кол-во	Всего	%
	ГС	1	1	100	1	1	100	1	1
Д-2	0	4	0	0	5	0	0	5	0
Д-1	1	19	5	1	19	5	1	18	6
С-5	13	53	25	14	50	28	17	54	31
С-4	33	139	24	34	142	24	37	155	24
С-3	36	77	47	34	78	44	33	77	43
С-2	15	29	52	16	32	50	14	29	48
С-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Источник: C-WP/WP14754, добавление E.

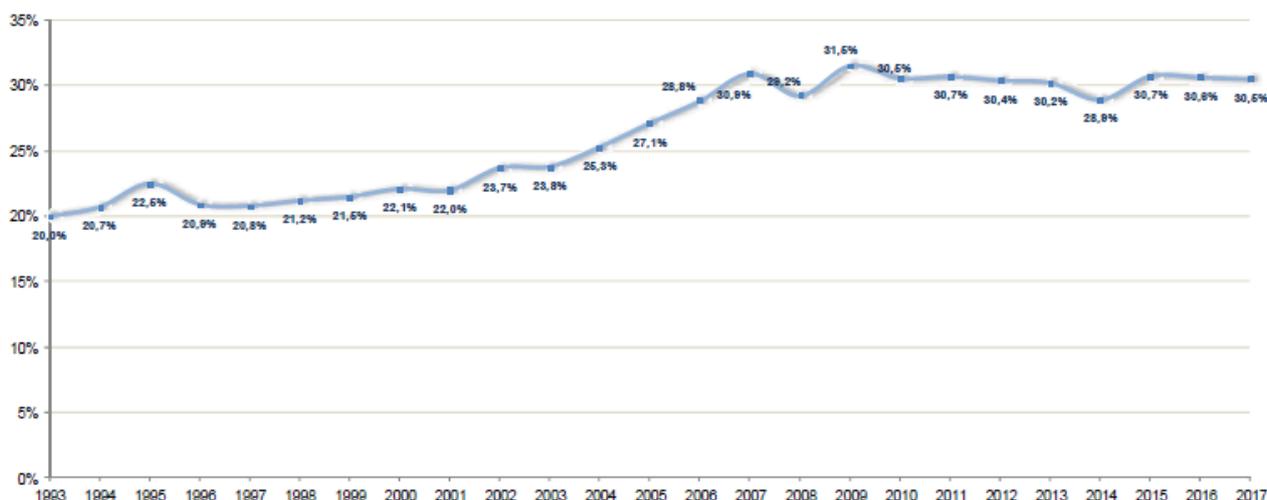
150. В 2016 году Ассамблея ИКАО решительно подтвердила свою приверженность принципу обеспечения гендерного равенства. В своей резолюции А39-30 Ассамблея поручила Генеральному секретарю разработать программу обеспечения гендерного равенства с основной целью обеспечения и координации целевых программ и проектов для достижения к 2030 году прогресса в обеспечении гендерного равенства, особенно на должностях категории специалистов и выше, в ИКАО (и в государствах и мировом авиационном секторе).

151. Во исполнение этого указания в сентябре 2017 года Генеральный секретарь инициировала в ИКАО программу обеспечения гендерного равенства и план действий по ее осуществлению. Целью программы гендерного равенства является наращивание потенциала и повышение информированности в области гендерного равенства, а также повышение уровня представленности женщин до 50 % квалифицированных сотрудников на должностях категории специалистов и выше на всех уровнях и повышение уровня подотчетности, с тем чтобы все сотрудники ИКАО на управленческих должностях были ответственными за обеспечение равной представленности женщин и мужчин во всех областях деятельности. План реализации содержит конкретные элементы, включающие гендерную архитектуру и надзор, людские ресурсы, наращивание потенциала, профессиональную подготовку, коммуникации, равное участие женщин в мероприятиях ИКАО, учет

гендерной проблематики, организационная культура, сетевое взаимодействие, ролевые модели и подготовка, финансирование и партнерские связи, а также мероприятия для информационного освещения аспектов гендерного равенства. Создан Консультативный комитет по вопросам гендерного равенства, возглавляемый Генеральным секретарем и включающий старших сотрудников Секретариата, который руководит деятельностью в области гендерного равенства. Секретариат ежегодно подготавливает доклады о принимаемых в этой связи мерах и достигнутом прогрессе.

152. В ИКАО ведется работа и достигнуты определенные успехи в области реализации и популяризации принципов гендерного равенства. Тем не менее, проблема гендерного равенства на должностях категории специалистов по-прежнему сохраняется. Меры по устранению разбалансированности в гендерной области включают более активное проведение информационных программ, одним из примеров которых является состоявшийся в Южной Африке в августе 2018 года Глобальный авиационный гендерный саммит, а также участие в осуществлении программ развития, включающих программу молодых авиационных профессионалов или предоставление стипендий в авиационной области для женщин ИКАО и Международной ассоциацией женщин-авиаторов. Несмотря на устойчивое улучшение ситуации в прошлом, за последние три года общая процентная доля женщин на должностях категории специалистов постепенно снижалась. В 2016 году больше сотрудников-женщин покинули Организацию, чем пришли в нее (9–7).

Процентная доля женщин на должностях категории специалистов за период 1993–2017 гг.⁵⁴



Источник: C-WP/WP14754, добавление E.

153. ИКАО признает, что недостаточное количество кандидатов-женщин на технические должности по-прежнему является проблемой. Например, в 2016 году лишь 15 % кандидатов на технические должности были женщинами. Кстати, фактор недопредставленности женщин существует во всех организациях системы Организации Объединенных Наций технической направленности, включая Международный союз электросвязи и Международное агентство по атомной энергии. Утверждается, что это объясняется малой представленностью женщин в отдельных областях естественных наук и инженерно-технических областях, а также наблюдается в частном секторе и научной сфере. Этот фактор также нашел отражение в подготовленном в 2016 году организацией "ООН-женщины" докладе о статусе женщин в системе Организации Объединенных Наций, в котором ИКАО упоминается как организация, в которой на долю женщин приходится менее 40 % сотрудников категории специалистов и выше.⁵⁵

⁵⁴ Статистические данные за период до 2014 года включают прикомандированный персонал (по линии Целевого фонда).

⁵⁵ См. www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2016/status-of-women-in-the-united-nations-system-2016-en.pdf?la=en&vs=2511.

154. К числу других проблем, с которыми сталкивается ИКАО в работе по обеспечению гендерного равенства и гендерной интеграции, относятся, в частности: (а) существующий кадровый состав и сложившаяся кадровая культура в ИКАО, где мужчины играют преобладающую роль на технических и на руководящих управленческих должностях в Секретариате, а также в руководящем органе и постоянных комитетах; (б) необходимость достижения двух различающихся, однако одинаково важных корпоративных целей повышения общего уровня географической и гендерной представленности при назначении и продвижении по службе сотрудников на должностях категории специалистов и выше (см. положение о персонале 4.1 Кодекса службы ИКАО); и (с) отсутствие комплексных программ содействия профессиональной подготовке, обучению и развитию руководящих качеств среди женщин.

155. Несмотря на перечисленные проблемы, необходимо активизировать работу в области гендерного равенства, продолжать и расширять информационные программы, более активно рассматривать внутренних кандидатов из числа женщин и просить государства-члены вести информационную работу на своем уровне и обмениваться данными о вакантных должностях. ИКАО следует сделать одним из приоритетов в своей работе достижение гендерного баланса в своем кадровом составе, особенно на должностях категории специалистов и выше.

Планирование замещения должностей

156. Свыше 30 % общего числа сотрудников ИКАО имеют возраст 55 лет или старше. Кроме того, около 10 % сотрудников ИКАО выйдут на пенсию до конца 2019 года, 22 % – до 2022 года и 34 % – до 2025 года, как показывают прогнозы выхода на пенсию (см. таблицу б).

Таблица б

Прогноз выхода на пенсию сотрудников по категориям и месту службы⁵⁶

		2019		2022		2025	
		Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
Штаб-квартира	С-1 – Д-1	26	4	54	8	84	12
	Общее обслуживание	27	4	61	9	91	13
Итого		53	8	115	17	175	25
Региональные бюро	С-1 – Д-1	11	2	25	4	38	5
	Общее обслуживание	2	0	10	1	22	3
Итого		13	2	35	5	60	9
Всего		66	10	150	22	235	34

Источник: C-WP/WP14754, добавление К.

157. Учитывая технический характер Организации и необходимость использования высококвалифицированных экспертов, неудивительно наличие значительного числа опытных сотрудников более продвинутого возраста. Такая ситуация затрудняет усилия Организации по планированию и преемственности кадрового состава.

158. В ИКАО проводится работа по активизации планирования замещения должностей, включая анализ тенденций в области кадрового состава, привлечение сотрудников и информационную работу, подготовку профилей компетенции и ключевых профессиональных групп, обеспечение подотчетности в сферах наставничества и передачи информации, а также расширение и совершенствование электронных средств планирования в области людских ресурсов. Проводится также работа по составлению "передаточных вопросников наставников", которые обязаны составлять выходящие на пенсию сотрудники в целях систематизации имеющихся знаний и обеспечения беспрепятственной и эффективной передачи информации и ее сохранения.

⁵⁶ Эти статистические данные не включают Генерального секретаря и директоров управлений (уровень Д-2). Приведены сводные данные. Например, общее количество сотрудников, которые должны выйти на пенсию до 31 декабря 2019 года, включает сотрудников, которые планируют выйти на пенсию в период с 31 декабря 2017 года по 31 декабря 2019 года.

***Использование внештатных сотрудников
(консультантов, подрядчиков и прикомандированных)***

159. Внештатные сотрудники (консультанты/подрядчики и прикомандированные) составляют около 33 % от общей численности кадрового состава ИКАО. Этот показатель в последние годы неуклонно возрастает (см. выше таблицу 3).

160. Использование большого числа внештатных сотрудников приносит пользу Организации, обеспечивая гибкость, доступ к специфическим экспертным областям и менее значительный объем обязательств долгосрочного характера. В то же время имеются недостатки, включающие, в частности, аспекты преемственности, невозможность создания экспертной базы на местном уровне, отсутствие корпоративной памяти и сохранения знаний.

161. В ИКАО имеются механизмы и политика привлечения внештатного персонала и управления им. Вместе с тем в рамках внутренней и внешней ревизии аудиторы высказывали ряд замечаний и рекомендаций по улучшению ситуации и обновлению политики, которая более полно учитывала бы потребности Организации.

Прикомандированные сотрудники

162. Количество прикомандированных сотрудников увеличилось примерно в пять раз – с 19 в 2010 году до 95 в 2017 году. Ожидаемые сроки работы прикомандированных сотрудников в ИКАО могут варьироваться от трех до шести лет. Нескольким прикомандированным сотрудникам продлевали контракт по несколько раз. В некоторых управлениях и отделах существует серьезная зависимость от прикомандированных сотрудников, на долю которых приходится от 38 % до 70 % от общей численности кадрового состава в отдельных секциях и секторах, особенно в Аэронавигационном управлении.⁵⁷

163. Некоторые документы, касающиеся использования прикомандированных сотрудников, недостаточно упорядочены и детальны, что повышает риск их несоблюдения и затрудняет оперативное управление. В июне 2016 года Совет утвердил политику ИКАО в области прикомандирования, в которой подчеркивается важность транспарентности возможностей для прикомандирования и делается упор на то, что при прикомандировании необходимо руководствоваться потребностями Организации. Административные инструкции по прикомандированию, ориентированные на выполнение этой политики, утвержденной Советом, были пересмотрены в декабре 2017 года.

Консультанты и подрядчики

164. Помимо большой численности (246 в 2017 году), многие консультанты и подрядчики работают в течение длительных периодов времени. Продолжение использования консультантов сверх сроков, указанных в вышеупомянутых административных инструкциях, становится в ИКАО постоянной практикой, особенно в области ИКТ.⁵⁸ Хотя политика устанавливает, что при использовании консультанта в течение периода свыше 33 мес. он должен отказаться от каких-либо претензий, выяснилось, что по крайней мере 59 из 246 консультантов, работавших в 2017 году, имели контракты продолжительностью от 36 до 72 мес. Таким образом, почти 25 % от общего числа консультантов работали в общей сложности свыше 33 мес., что на 21 % выше показателя, указанного в докладе Отделения по оценке и внутренней ревизии 2015 года.⁵⁹ Привлечение внештатных сотрудников для выполнения тех же функций и обязанностей, что и штатные работники, не соответствует политике ИКАО или практике в системе Организации Объединенных Наций.

⁵⁷ См. доклад внутреннего ревизора об использовании прикомандированных сотрудников, IA/2017/4.

⁵⁸ См. доклад внутреннего ревизора об использовании индивидуальных консультантов/подрядчиков и прикомандированных в Штаб-квартире ИКАО, IA/2015/5, с. 2.

⁵⁹ Документ имеется на сайте: www.icao.int/secretariat/SecretaryGeneral/EvaluationAndInternalAuditOffice/Pages/annual-reports.aspx.

165. Активное привлечение консультантов и подрядчиков, частое продление их контрактов и возможность перехода в категорию штатных сотрудников создает для Организации определенные последствия, в том числе в части необходимой сбалансированности штатных и внештатных работников, характера работы, поручаемой внештатным сотрудникам, аспектов найма на работу и управления контрактами, управления информацией, преемственности и опасности потери корпоративной памяти.⁶⁰

166. Затрагивался вопрос относительно выдерживания обязательного периода для консультантов перед подачей заявления на штатные должности. Например, выяснилось, что из 206 консультантов, использовавшихся в период с января 2014 года по май 2015 года, 23 впоследствии стали штатными сотрудниками. В 19 из этих случаев от консультантов, отобранных на эти должности, не требовалось соблюдения обязательного периода, причем по причинам скорее технического характера, связанным с датой объявления вакансии на указанную должность.⁶¹

167. Инспектор предлагает ввести стандартную процедуру, не допускающую регулярного использования практики отказа от соблюдения правил и продления контрактов консультантам вопреки требованиям административных инструкций. Административные инструкции в отношении контрактов индивидуальных консультантов/подрядчиков необходимо обновить и привести в соответствие с политикой и установившейся практикой управления людскими ресурсами. В этой связи ссылка также делается на доклад ОИГ об использовании внештатного персонала и связанных с этим договорных условиях в системе Организации Объединенных Наций (IU/REP/2014/8), в котором содержатся дополнительные полезные предложения в этой связи.

Продвижение по службе и профессиональная подготовка

168. Одной из проблем, которые затрагивались в ходе проведенного в последнее время опроса служащих, является вопрос о продвижении по службе, в связи с чем отмечалось, что многих сотрудников ИКАО не устраивают возможности продвижения по службе и карьерного роста в Организации.⁶² Чаще всего в качестве причины такой неудовлетворенности приводилось отсутствие должностей, соответствующих квалификации, компетентности и опыту сотрудников, а еще одна причина связана с недостаточными возможностями многофункциональной профессиональной подготовки.

169. В ходе обсуждения в ИКАО отмечалось, что, хотя общий уровень финансирования программ профессиональной подготовки примерно соответствует показателям в других организациях системы Организации Объединенных Наций, однако требуется усовершенствовать систему выделения ресурсов для целей продвижения по службе и карьерного роста. В целом уровень бюджетных ассигнований на профессиональную подготовку представляется адекватным, но не идеальным, что находит отражение в потребности дальнейшего совершенствования в этой области, отмечавшейся сотрудниками.

170. В общем контексте кадрового планирования и преемственности проводится работа над совершенствованием программы профессионального обучения и подготовки. Предоставление сотрудникам требуемых возможностей по профессиональному развитию позволит им повышать свой профессиональный уровень и компетентность на постоянной основе, лучше выполнять свою текущую работу и овладевать новыми навыками и компетенциями, подготавливая их к выполнению новой роли в Организации.

⁶⁰ См. доклад внутреннего ревизора об использовании индивидуальных консультантов/подрядчиков и прикомандированных сотрудников, IA/2015/5, с. 2.

⁶¹ Там же, с. 19.

⁶² Конфиденциальный опрос служащих, 2017 год.

171. Инспектор поддерживает эту работу и предлагает, чтобы ИКАО выделяла адекватные финансовые ресурсы на цели профессиональной подготовки и обучения персонала с учетом бюджетных приоритетов Организации и практикой выделения ресурсов в других организациях системы Организации Объединенных Наций.

Стратегический подход к кадровому планированию и управлению людскими ресурсами

172. В ИКАО существует специфическая кадровая структура, характеризующаяся большим количеством внештатных сотрудников. Имеются проблемы в области географической представленности, гендерного равенства, кадровой преемственности и сохранения корпоративных знаний. Работа над этими вопросами ведется достаточно активно и начата реализация соответствующих программ, политики и практики, например, Программы ИКАО по гендерному равенству и Плану ее реализации, однако в Организации до сих пор не сформировался стратегический подход в области управления людскими ресурсами, охватывающий все перечисленные выше ключевые области.

173. ИКАО требуется всеобъемлющая стратегия управления людскими ресурсами, консолидирующая все эти индивидуальные ключевые элементы, включая планирование замещения должностей, гендерное равенство, справедливое географическая представленность и использование внештатного персонала. Это позволит более глубоко оценить взаимозависимость различных направлений политики и программ, например, гендерного равенства и географической представленности, и обеспечит более полное и стратегически обоснованное увязывание кадрового состава ИКАО с текущими производственными потребностями Организации, а также поможет в уменьшении соответствующих рисков. Как отмечалось Отделением по оценке и внутренней ревизии,⁶³ чрезмерная зависимость от внештатного персонала рассматривается в ИКАО как одна из критических проблем. Необходимо внимательно следить за тем, чтобы краткосрочные выгоды не перевешивались негативными последствиями в долгосрочном порядке, в частности, с точки зрения преемственности, кадрового состава, сохранения экспертного потенциала и знаний и корпоративной памяти.

174. Стратегия в области управления людскими ресурсами должна включать план реализации, содержащий конкретные и поддающиеся измерению действия, аналогичный принятой в ИКАО Программе в области гендерного равенства. Это позволит отслеживать достигнутый прогресс и на постоянной основе пересматривать и обновлять эту стратегию и ход ее осуществления. Периодические доклады Совета о кадровом составе должны содержать информацию о ходе осуществления и достигнутом прогрессе в реализации корпоративной стратегии управления людскими ресурсами.

175. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации будет способствовать совершенствованию управления людскими ресурсами.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю следует разработать и принять до конца 2020 года всеобъемлющую стратегию управления людскими ресурсами, охватывающую аспекты географической представленности, гендерного равенства, продвижения по службе и профессиональной подготовки, планирования замещения кадров и сохранения корпоративных знаний, и периодически докладывать Совету о ходе ее осуществления.

⁶³ См. доклад Отделения внутренней ревизии об использовании индивидуальных консультантов/подрядчиков и прикомандированных сотрудников в Штаб-квартире, IA/2015/5, с. 21.

В. Прочие вопросы

176. Имеется ряд особенностей в нормативном механизме и практике управления людскими ресурсами.

Назначение на должности уровней Д-1 и Д-2

177. В рамках имеющихся бюджетных ресурсов Генеральный секретарь может принимать решение о корректировке организационной структуры и распределении должностей в целях более эффективного решения приоритетных задач и удовлетворения возникающих потребностей. С учетом наличия финансовых средств вопросы создания новых должностей (финансируемых как по линии бюджета Регулярной программы, так и из внебюджетных источников) для удовлетворения как потребностей Регулярной программы, так и конкретных аспектов бизнес-плана, относятся к компетенции Генерального секретаря. Однако назначения на уровнях Д-1 и Д-2 по-прежнему подлежат утверждению Советом и/или его Президентом. Кроме того, согласно положению 4.12 Кодекса службы Комитет Совета по людским ресурсам рассматривает доклады об отборе кандидатов на должности уровней Д-1 и Д-2 на предмет соответствия включенных в короткий список кандидатов критериям отбора и справедливого обращения с теми, чьи кандидатуры были отклонены в этом процессе.

178. Практика представления кандидатур на должности Д-1 и Д-2 на утверждение Совета отличается от общей практики управления людскими ресурсами в системе Организации Объединенных Наций. Генерального секретаря следует наделить всеми полномочиями, при условии соответствующей подотчетности, в области назначения и прекращения контрактов всех сотрудников Организации, как уже отмечалось в докладе ОИГ 2007 года. Практика участия Совета ограничивает полномочия Генерального секретаря, размывает рамки его или ее подотчетности и неэффективна с точки зрения результативного руководства и управления Организацией (см. JIU/REP/2007/5, п. 31).

179. **Инспектору хотелось бы вновь процитировать положение рекомендации 3 Доклада ОИГ 2007 года о том, что Совету следует наделить Генерального секретаря полномочиями набирать и продвигать по службе на утвержденных должностях Организации сотрудников всех уровней, включая уровень директоров, не испрашивая предварительных рекомендаций Совета, как это трактуется стандартами, принятыми во всех организациях системы Организации Объединенных Наций.** Как показал недавний опыт найма сотрудника на должность начальника Финансового отдела, такое участие может вызвать значительные задержки в подборе кандидатов и заполнении ключевых должностей.

Управление технического сотрудничества: правила для сотрудников на полевых постах и набор персонала

180. Учитывая характер проектов на местах, в Управлении технического сотрудничества существуют специфические требования для персонала на местах. После проведения сравнительного анализа принятых в Управлении правил для персонала на местах и Кодекса службы и Правил для персонала ИКАО правила для полевого персонала были пересмотрены, процедуры набора кадров обновлены и добавлено положение о конфликте интересов. Ведется работа по обновлению инструкций для национального проектного персонала и свода административных инструкций по проектам на основании контрактов на предоставление специального обслуживания и сервисных контрактов.

181. Как уже отмечалось в докладе о соответствующей проверке, проведенной Отделением по оценке и внутренней ревизии,⁶⁴ универсальное применение политики в области людских ресурсов ко всем подразделениям Организации вызывает сомнения, если учесть, что Управление технического

⁶⁴ См. доклад о наборе экспертов и другого персонала для проектов по линии Управления технического сотрудничества, IA/2016/3.

сотрудничества обладает высокой степенью независимости, включая собственные требования к набору экспертов, бюджет, правила закупок и стандарты набора персонала. Очевидно, что это Управление проводит набор сотен кандидатов с использованием методов, отличающихся от методики других подразделений Организации, несмотря на то, что эти кандидаты впоследствии могут становиться сотрудниками Регулярной программы ИКАО.

182. Как уже отмечалось в упомянутом докладе Отделения по оценке и внутренней ревизии, Управление технического сотрудничества почти полностью полагается на государства-члены в вопросах найма и подбора кандидатов и самостоятельно не спрашивает и не требует какой-либо дополнительной информации в процессе найма кандидатов. Очевидно, что роль Управления сводится лишь к выяснения соответствия анкетных данных кандидата описанию вакантной должности, а также наличия бюджетных средств для его назначения.

183. Некоторые проекты, например, региональные проекты или проекты оказания помощи государствам-членам по авиационным вопросам, непосредственно не осуществляются и не контролируются Управлением технического сотрудничества. По состоянию на 31 декабря 2015 года по линии таких проектов было нанято на основе срочных контрактов только 39 сотрудников на национальном уровне, которые непосредственно подчинялись Управлению. Остальные члены национального персонала нанимались на основе либо соглашений о предоставлении специальных услуг, либо сервисных контрактов, причем в обоих случаях без непосредственного участия Управления. Для уменьшения рисков несоблюдения местного трудового законодательства, что может привести к судебным издержкам и дополнительной работе со стороны Управления, в договорные документы вносятся изменения Управлением по правовым вопросам и внешним сношениям. Проводится работа по более активному использованию сервисных контрактов, позволяющих снизить уровень договорных отношений между ИКАО и подрядчиком, согласно которым конкретный сотрудник вступает в отношения с проектом, а не с ИКАО.

184. Проекты по линии Управления технического сотрудничества, в рамках которых используются сотрудники, непосредственно не подчиняющиеся Управлению и не связанные с ним, создают дополнительные риски для ИКАО. Поэтому важно следить за тем, чтобы проекты такого рода не продолжались неопределенное время и имелся четкий план передачи ответственности за управление персоналом органам соответствующих государств.

185. Инспектор считает, что руководство по национальному персоналу проекта и руководство по административным инструкциям для проектов на основе соглашений о предоставлении специальных услуг и сервисных контрактов следует обновить с учетом рекомендаций в соответствующих докладах Отделения по оценке и внутренней ревизии.⁶⁵ Управлению технического сотрудничества следует сформулировать и ввести дополнительные меры контроля для усиления надзорной функции в процессе набора национального персонала, в особенности сотрудников, нанимаемых на основе срочного контракта и, следовательно, считающихся персоналом ИКАО.

Персонал региональных бюро

186. Сотрудники Европейской конференции гражданской авиации, которые работают в Париже и размещаются в том же помещении, что и Европейское и Североатлантическое бюро ИКАО, имеют контракты ИКАО, хотя они не работают на ИКАО. Этот вопрос требует рассмотрения.

187. Отмечалось также, что статус сотрудников ИКАО в некоторых региональных бюро отличается от статуса персонала других организаций системы Организации Объединенных Наций. Например, согласно соглашению с государством пребывания персонал Европейского и Североатлантического бюро имеет иной статус, чем сотрудники ЮНЕСКО или Организации экономического

⁶⁵ Там же.

сотрудничества и развития в части проживания, привилегий и иммунитетов. Представляется полезным рассмотреть соглашения с государствами пребывания различных региональных бюро ИКАО на предмет их соответствия существующей практике других учреждений Организации Объединенных Наций.

Персональное повышение по службе

188. В ИКАО существует ограниченная практика персонального повышения в должности с учетом качества работы, трудового стажа и приближения пенсионного возраста. Это означает, что повышение такого сотрудника в должности проводится без конкуренции и повышения ответственности. Руководство ИКАО превратило систему персонального повышения по службе в ежегодную практику, хотя она нигде конкретно не зафиксирована в политике Организации в области людских ресурсов.

189. В свете предыдущих рекомендаций ОИГ в отношении персонального продвижения по службе эта практика в ИКАО должна быть прекращена. Она не соответствует стандартам и практике системы Организации Объединенных Наций в области управления людскими ресурсами и продвижения по службе. Она находится в противоречии со стандартами конкурсного процесса, транспарентности и справедливости в системе найма и продвижения по службе. Она представляет собой отход от общей практики системы Организации Объединенных Наций, и большинство международных организаций уже отказались от такой практики.

190. Инспектор считает, что в интересах справедливости и транспарентности в системе найма и продвижения по службе Генеральному секретарю следует отказаться от практики персонального продвижения по службе в ИКАО.

VI. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ

А. Обслуживание конференций и лингвистические службы

191. Служба переводов и публикаций ИКАО отвечает за предоставление лингвистического обслуживания и выпуск документов и публикаций ИКАО на всех официальных языках Организации Объединенных Наций в соответствии с установленными стандартами качества. Основные функции этой Службы включают: синхронный и письменный перевод, редактирование публикаций, справочную и терминологическую работу, привлечение внешних подрядчиков, обработку и редактирование текстов.

192. Соблюдение принципа мультилингвализма в ИКАО является обязательным в политическом и производственном плане. Организация занимается разработкой нормативных рамок и правил в области гражданской авиации, поэтому перевод этих документов для различных государств-членов должен быть точным. Синхронный перевод предоставляется на шести языках на заседаниях Ассамблеи, Совета, Аэронавигационной комиссии, авиатранспортных конференциях, дипломатических конференциях и симпозиумах.

193. За время, прошедшее после предыдущего доклада ОИГ, общий объем бюджетных ассигнований на обслуживание конференций и лингвистическое обслуживание уменьшился. В бюджете на трехлетие 2008–2010 гг.⁶⁶ процентная доля ассигнований на языковое обслуживание и публикации составляла 16,7%, тогда как на трехлетие 2017–2019 гг.⁶⁷ этот показатель уменьшился до 13,6 %. При этом показатель на трехлетие 2005–2007 гг., который был использован в докладе ОИГ 2007 года (JIU/REP/2007/5), составлял 21,5 %. Тем не менее, лингвистическое обслуживание по-прежнему требует наибольшей доли расходов Организации в части поддержки программ: общий бюджет на 2017–2019 гг. составляет 4 691 000 кан. долл.

194. Определенные успехи достигнуты в области вспомогательных служб, о чем говорится в действующем бизнес-плане ИКАО на трехлетний период 2017–2019 гг. После 2008 года в ИКАО наблюдается увеличение объема письменного и синхронного перевода, несмотря на сокращение 24 должностей категории специалистов и 23 должностей категории общего обслуживания. Применяются передовые методы профессиональной подготовки, определенные успехи достигнуты за счет использования, по мере возможности, синхронных переводчиков для письменного перевода. Предполагается дальнейшее повышение эффективности за счет разработки проекта системы управления переводческим обслуживанием и принятия новых процедур ускорения найма персонала на краткосрочной основе.⁶⁸

195. За прошедшее трехлетие удалось снизить производственные расходы на полиграфические работы, распространение и синхронный перевод. В области полиграфических работ за счет автоматизации и модернизации оборудования и постепенного перехода на "безбумажную" среду удалось сэкономить порядка 350 000 кан. долл. в год в разрезе предыдущего трехлетия. Переход на "безбумажную" среду также отразился на расходах на распространение, и предполагаемая экономия Организации в разрезе предыдущего трехлетия составит около 100 000 кан. долл. в год.⁶⁹ В свете значительного роста потребностей в письменном и синхронном переводе активно используется практика внешнего подряда. В 2017 году на долю внешних письменных переводчиков приходилась большая часть общего объема переводов (52 %).⁷⁰ В ИКАО также начато использование автоматизированных переводческих средств и программ. Вместе с тем эту работу по снижению

⁶⁶ ИКАО, бюджет Организации на 2008–2010 гг., Doc 9895. Имеется на сайте www.icao.int/publications/Documents/9895_en.pdf.

⁶⁷ ИКАО, бюджет Организации на 2017–2019 гг., Doc 10074. Имеется на сайте www.icao.int/publications/Documents/10074_en.pdf.

⁶⁸ См. www.icao.int/annual-report-2017/Pages/supporting-implementation-strategies-enhancing-efficiency-language-services.aspx

⁶⁹ См. "Бизнес-план ИКАО", первое издание (2016). Материал имеется на сайте www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Business%20Plan%202017-2019.pdf.

⁷⁰ Доклад о публикациях за 2017 год, рабочий документ C-WP/14755.

расходов следует рассматривать с учетом возможного снижения качества и уменьшения объема корпоративной памяти Организации, особенно учитывая технический и специфический характер переводимого материала.

196. Предлагается, чтобы Генеральный секретарь продолжила усилия по уменьшению расходов на переводческое и издательское обслуживание при обеспечении ожидаемого уровня качества обслуживания.

В. Информационно-коммуникационные технологии

197. За время, прошедшее после доклада ОИГ 2007 года, в ИКАО достигнут прогресс в области информационных технологий, включая руководство службами ИКТ и совершенствование систем ИКТ.

198. Создан Комитет по управлению информацией, подчиняющийся Генеральному секретарю, в рамках механизма управления информационной технологией, призванный выступать в роли инструмента политики, надзора и действий по вопросам, касающимся управления информацией. Он отвечает за выработку политики и общее руководство вопросами управления информацией. В настоящее время в ИКАО ведется подбор руководителя Службы информационной безопасности.

199. Один из вопросов, поднимавшихся в докладах контрольно-надзорных служб, связан с тем, что в ИКАО имеется более 60 не связанных друг с другом, повторяющихся и зачастую просто противоречивых инструкций в области информационной безопасности. Существует и обновляется каждые пять лет документ о стратегии в области ИКТ, однако в докладах служб надзора отмечается наличие проблем, связанных с управлением этими инструкциями и их надлежащим выполнением.⁷¹

200. В качестве еще одной проблемы в материалах недавней аудиторской проверки указывалось отсутствие стратегии служб ИКТ в области кибербезопасности, причем отмечалось, что функция ИКТ не соответствует требованиям ИСО 27001 (стандарт по системам управления информационной безопасностью) и не обеспечивает достаточной гарантии в отношении будущих рисков в области кибербезопасности.⁷² ИКАО требуется разработать более функциональный план действий по управлению информационной безопасностью, в котором были бы четко оговорены статьи расходов, графики работы, организационные риски и распределение ответственности.

201. За время после выпуска доклада ОИГ 2007 года введены в действие еще несколько систем и инструментов ИКТ, что позволило повысить эффективность работы; например, развернута корпоративная система планирования ресурсов Agresso – инструмент руководства и отчетности и управления документооборотом. Планируются улучшения и в других областях, включая модернизацию системы Agresso и внедрение механизмов управления производственными процессами в Управлении технического сотрудничества.

⁷¹ Отделение по оценке и внутренней ревизии, документ IA/2018/1.

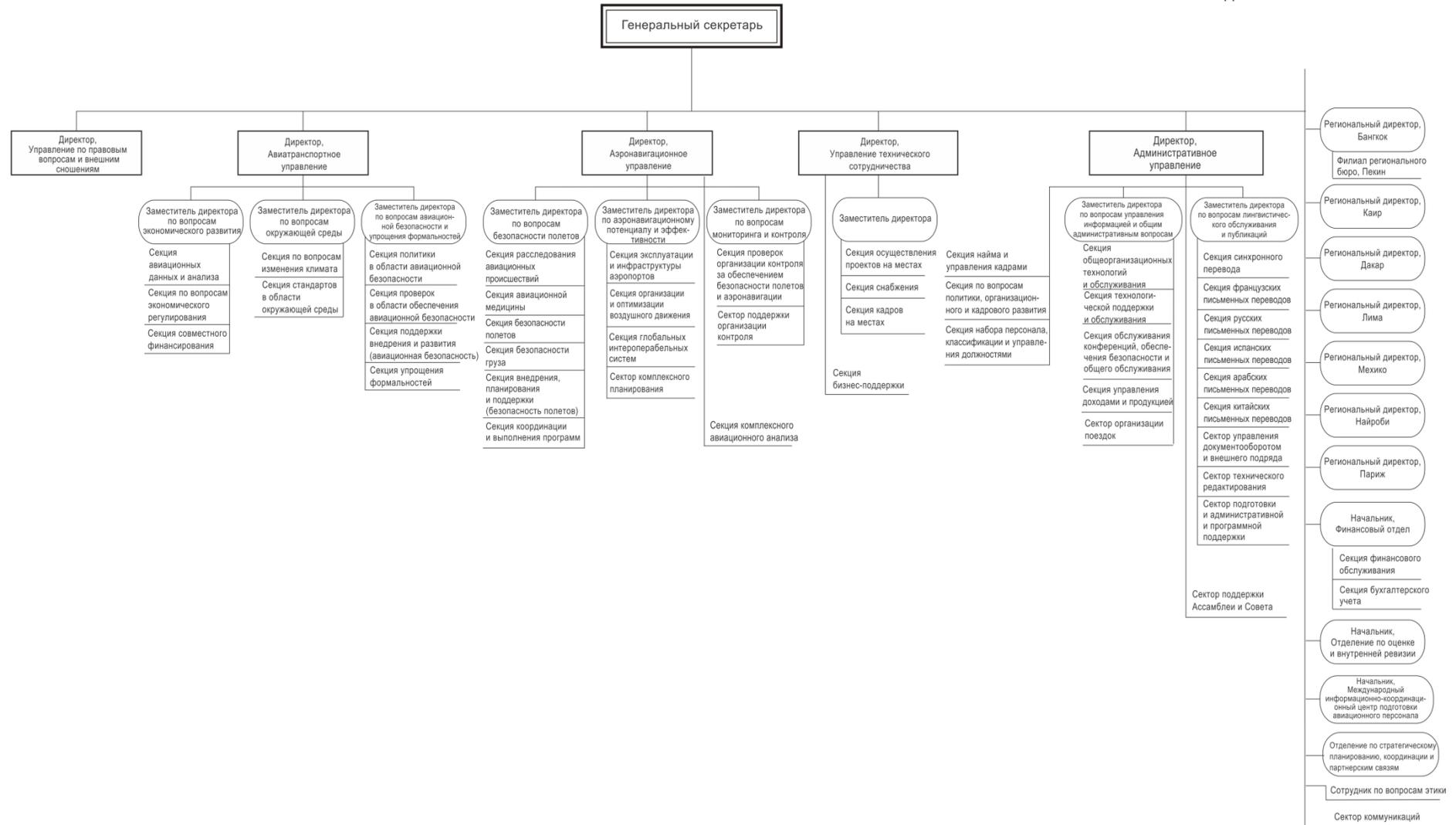
⁷² Там же.

Приложение I

Структура Секретариата ИКАО

СТРУКТУРА СЕКРЕТАРИАТА ИКАО

1 июня 2017 года



Приложение II

Процесс планирования ИКАО



Приложение III

Распределение должностей и персонала⁷³

1. Общее количество должностей и сотрудников по состоянию на 31 декабря 2017 года⁷⁴

<i>Общее распределение должностей</i>	<i>2015</i>		<i>2016</i>		<i>2017</i>	
	<i>Кол-во</i>	<i>%</i>	<i>Кол-во</i>	<i>%</i>	<i>Кол-во</i>	<i>%</i>
Категории специалистов и выше – расходы по Регулярной программе и административному и оперативному обслуживанию	291	84	295	82	308	81
Категории специалистов и выше – внештатные (все фонды)	57	16	65	18	71	19
Итого		348		360		379
Общее обслуживание – расходы по Регулярной программе и административному и оперативному обслуживанию	288	75	288	74	289	75
Общее обслуживание – внештатные (все фонды)	94	25	100	26	95	25
Итого		382		388		384
Всего:		730		748		763

<i>Общее распределение персонала</i>	<i>2015</i>		<i>2016</i>		<i>2017</i>	
	<i>Кол-во</i>	<i>%</i>	<i>Кол-во</i>	<i>%</i>	<i>Кол-во</i>	<i>%</i>
Категории специалистов и выше – расходы по Регулярной программе и административному и оперативному обслуживанию	265	82	262	80	268	79
Категории специалистов и выше – внештатные (все фонды)	57	18	65	20	71	21
Итого		322		327		339
Общее обслуживание – расходы по Регулярной программе и административному и оперативному обслуживанию	260	73	257	72	264	74
Общее обслуживание – внештатные (все фонды)	94	27	100	28	95	26
Итого		354		357		359
Всего:		676		684		698

<i>Вакантные должности</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Категории специалистов и выше	26	33	40
Общее обслуживание	28	31	25
Итого	54	64	65

⁷³ Кадровая ситуация в ИКАО в 2017 году, рабочий документ С-WP/14754.

⁷⁴ Исключая прикомандированный персонал и консультантов.

2. Количество консультантов/подрядчиков и прикомандированного персонала на 31 декабря 2017 года

Подразделения	2015			2016			2017		
	Консультанты/подрядчики	Прикомандированный персонал (без оплаты)	Прикомандированный персонал (целевые фонды)	Консультанты/подрядчики	Прикомандированный персонал (без оплаты)	Прикомандированный персонал (целевые фонды)	Консультанты/подрядчики	Прикомандированный персонал (без оплаты)	Прикомандированный персонал (целевые фонды)
Штаб-квартира	172	38	11	210	47	14	234	58	14
Канцелярия Генерального секретаря	-	-	-	1	-	1	1	2	1
Отделение по оценке и внутренней ревизии	1	-	-	1	1	-	2	1	-
Финансовый отдел	4	-	-	3	-	-	6	-	-
Глобальная авиационная подготовка	14	2	-	10	2	-	5	1	-
Аэронавигационное управление	20	20	2	33	24	5	44	30	5
Авиатранспортное управление	36	11	8	39	14	7	35	18	8
Административное управление	91	5	-	114	5	-	130	4	-
Управление по правовым вопросам и внешним сношениям	1	-	-	-	1	-	2	2	-
Управление технического сотрудничества	5	-	1	9	-	1	9	-	-
Региональные бюро	11	12	2	11	22	3	12	21	2
Азиатское и Тихоокеанское бюро	1	11	-	1	17	1	1	11	1
Бюро для Восточной и Южной Африки	-	-	-	2	-	-	2	1	-
Европейское и Североатлантическое бюро	2	1	-	2	4	-	2	3	-
Ближневосточное бюро	-	-	-	-	-	-	2	-	-
Бюро для Северной Америки, Центральной Америки и Карибского бассейна	2	-	1	-	1	1	1	1	-
Южноамериканское бюро	4	-	-	5	-	-	2	1	-
Бюро для Западной и Центральной Африки	2	-	1	1	-	1	2	4	1
Итого	183	50	13	221	69	17	246	79	16
Гендерный баланс									
Мужчины	118	37	11	135	51	13	145	61	9
Женщины	65	13	2	86	18	4	101	18	7
Женщин (%)	36	26	15	39	26	24	41	23	44
Количество представленных государств	40	12	7	47	12	9	47	21	9
Количество месяцев работы	1 173	-	-	1 483	-	-	1 770		
Ежегодные расходы на консультантов/подрядчиков (кан. долл.)	5 540 131	-	-	7 111 891	-	-	8 479 684		

3. Прогноз выхода на пенсию сотрудников по категориям на 31 декабря 2017 года

		2019		2022		2025	
		Кол-во	Процент	Кол-во	Процент	Кол-во	Процент
Штаб-квартира	С-1 – Д-1	26	4	54	8	84	12
	Общее обслуживание	27	4	61	9	91	13
Итого		53	8	115	17	175	25
Региональные бюро	С-1 – Д-1	11	2	25	4	38	5
	Общее обслуживание	2	0	10	1	22	3
Итого		13	2	35	5	60	9
Всего		66	10	150	22	235	34

Примечание. Вышеприведенные статистические данные не учитывают Генерального секретаря и директоров управлений (Д-2). Приведены совокупные цифровые данные. Например, в число сотрудников, которые должны выйти на пенсию до 31 декабря 2019 года, включены сотрудники, которые должны выйти на пенсию в период с 31 декабря 2017 года по 31 декабря 2019 года.

Приложение IV

Гендерный баланс и географическая представленность⁷⁵

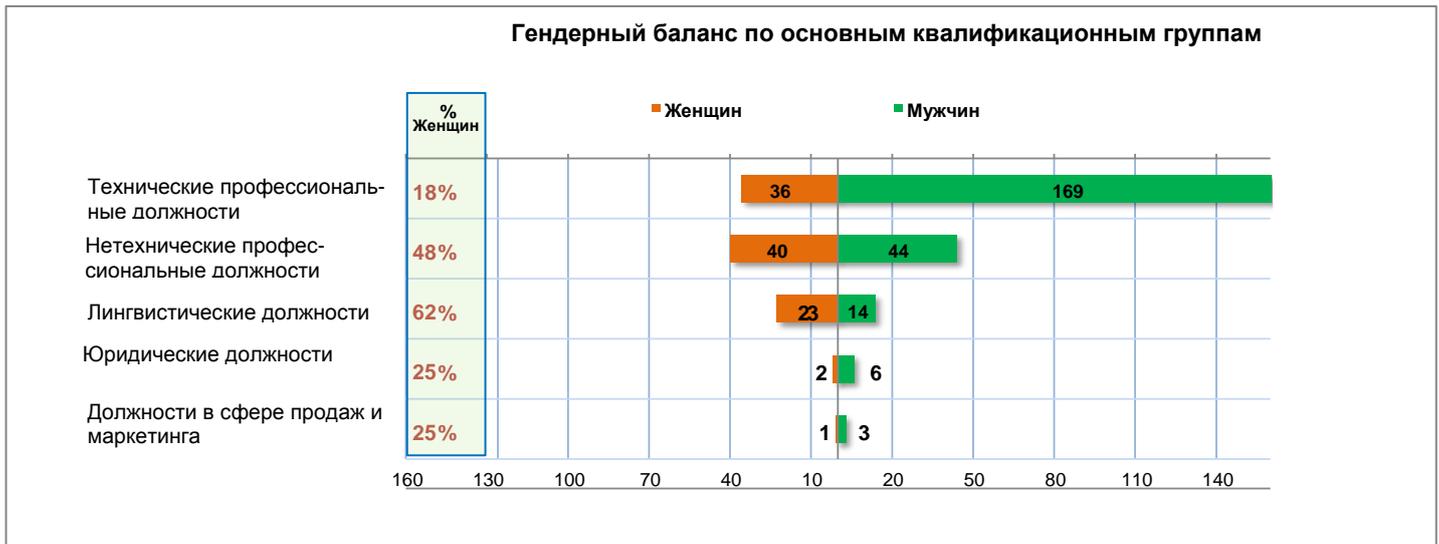
1. Распределение персонала по гендерному признаку и классам должностей

Гендерная статистика	2015			2016			2017		
Сотрудники категории специалистов и выше	322			327			339		
Всего женщин (категории специалистов и выше)	Кол-во		%	Кол-во		%	Кол-во		%
	99		30,7%	100		30,6%	103		30,4%
Кол-во и % женщин по уровню	Кол-во	Итого	%	Кол-во	Итого	%	Кол-во	Итого	%
ГС	1	1	100	1	1	100	1	1	100
Д-2	0	4	0	0	5	0	0	5	0
Д-1	1	19	5	1	19	5	1	18	6
С-5	13	53	25	14	50	28	17	54	31
С-4	33	139	24	34	142	24	37	155	24
С-3	36	77	47	34	78	44	33	77	43
С-2	15	29	52	16	32	50	14	29	48
С-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Сотрудники категории общего обслуживания	354			357			359		
Всего мужчин (общее обслуживание)	Кол-во		%	Кол-во		%	Кол-во		%
	274		77,4%	273		76,5%	275		76,6%
Кол-во и % женщин по уровню	Кол-во	Итого	%	Кол-во	Итого	%	Кол-во	Итого	%
Г-7	54	65	83	52	65	80	61	74	82
Г-6	70	88	80	77	95	81	69	89	78
Г-5	83	107	78	86	112	77	81	107	76
Г-4	63	74	85	54	65	83	58	68	85
Г-3	4	12	33	4	12	33	6	14	43
Г-2	0	5	0	0	6	0	0	5	0
Г-1	0	3	0	0	2	0	0	2	0

Эти статистические данные не учитывают прикомандированный персонал.

⁷⁵ Кадровая ситуация в ИКАО в 2017 году, рабочий документ С-WP/14754.

2. Гендерный баланс по основным квалификационным группам на 31 декабря 2017 года



3. Обзор географического представительства на 31 декабря 2017 года

Должности, подлежащие СГП	2015		2016		2017	
	Кол-во	%	Кол-во	%	Кол-во	%
Должности, подлежащие СГП	252		256		269	
Сотрудников на должностях	232		232		233	
Сотрудников со срочными контрактами на должностях	162	70	161	69	162	70
Кол-во Договаривающихся государств	191		191		192	
Непредставленных (А)	105	55	108	57	106	55
Представленных*	86	45	83	43	86	45
(В) Недопредставленные государства	16	8	17	9	20	10
(С) Представлены на желательном уровне	45	24	40	21	36	19
(Д) Представлены выше желательного уровня	25	13	26	14	30	16
Сотрудники на должностях, подлежащих справедливому географическому представительству, по регионам	232		232		233	
Африка	44	19	45	19	44	19
Азия – Тихий океан	32	14	29	13	32	14
Европа	56	24	57	25	59	25
Ближний Восток	8	3	7	3	10	4
Латинская Америка – Карибский бассейн	34	15	36	16	38	16
Северная Америка	58	25	58	25	50	21
Статус по регионам						
Африка		D		B		D
Азия – Тихий океан		B		B		B
Европа		B		B		B
Ближний Восток		B		B		B
Латинская Америка – Карибский бассейн		D		D		D
Северная Америка		D		D		D

*Общее количество государств, представленных в Секретариате ИКАО, составляло 90, 87 и 92 соответственно в 2015, 2016 и 2017 гг.

