

## Исполнительный совет

Девяносто восьмая сессия  
Сантьяго-де-Компостела, Испания, 4-6 июня 2014 года  
Пункт 3 II) е) предварительной повестки дня

CE/98/3 II) е)  
Мадрид, 23 мая 2014 г.  
Язык оригинала: английский

### Доклад Генерального секретаря

#### Часть II: Административные и уставные вопросы

##### е) Доклад Объединенной инспекционной группы

1. С настоящим документом Генеральный секретарь направляет Исполнительному совету Аналитическое резюме доклада Объединенной инспекционной группы, озаглавленное "Контрольная инспекция в связи с Обзором системы управления и административной деятельности во Всемирной туристской организации (ЮНВТО) 2009 года (см. Приложение). Доклад в полном объеме представлен в справочном документе (JIU/REP/2014/5).
2. Исполнительному совету предлагается принять к сведению этот доклад Объединенной инспекционной группы и принять решение по дальнейшим мерам, которые надлежит предпринять для возможного осуществления содержащихся в нем рекомендаций.



## АНАЛИТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ

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

**JIU/REP/2014/5**

Объединенная инспекционная группа системы Организации Объединенных Наций (ОИГ) уполномочена выносить независимые оценки по всем вопросам, влияющим на эффективность деятельности и надлежащее использование средств организаций системы Организации Объединенных Наций<sup>1</sup>. Поэтому, через пять лет после того как ЮНВТО стала членом этой системы, ОИГ решила помочь организации извлечь пользу из ценностей Организации Объединенных Наций, а также передовой практики и опыта, приобретенного другими организациями системы (руководящими органами и секретариатами) в ходе осуществления ими аналогичной (административной) деятельности. Группа провела в 2009 году Обзор системы управления и административной деятельности в ЮНВТО. Доклад (далее именуемый ОСУАД 2009) был опубликован под условным обозначением JIU/REP/2009/1. В ОСУАД 2009 были выявлены многие области в системе управления и административной деятельности ЮНВТО, требовавшие усовершенствования и согласования. Упор в нем делался на такие аспекты как структура и управление, стратегическое планирование и формирование бюджета, людские ресурсы, надзор и сотрудничество с другими организациями системы Организации Объединенных Наций и структурами частного сектора. Официально, кроме одной рекомендации, адресованной Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, ЮНВТО были представлены 24 рекомендации: 11 из них были адресованы ее директивным органам (Генеральной ассамблее и Исполнительному совету) и 13 - ее Генеральному секретарю для принятия по ним мер<sup>2</sup>. Учитывая широкий характер этих рекомендаций и очевидную недостаточность последующей работы по их выполнению, ОИГ решила провести оценку того, сколько из этих рекомендаций были приняты и выполнены за истекшие пять лет, и в какой мере они повлияли на Организацию в контексте меняющейся структуры ее управления, финансирования, административной и управлеченческой деятельности.

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

<sup>1</sup> См. ст. 5 Устава ОИГ. Этот Устав включен в резолюцию 31/192 Генеральной Ассамблеи ООН в виде приложения и его можно легко найти на веб-сайте ОИГ [www.unjiu.org](http://www.unjiu.org)

<sup>2</sup> Хотя эти рекомендации были пронумерованы от 1 до 24, плюс одна рекомендация, адресованная Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, следует отметить, что фактически, рекомендацию 15 (а, б и с) следует считать как три рекомендации: 15 а), 15 б) и 15 с) с точки зрения последующего контроля их выполнения, в результате чего их общее число достигло 27. В Приложении 1 перечислены все рекомендации, содержащиеся в ОСУАД 2009, со ссылками как на пункты первоначального ОСУАД, так и пункты данного доклада по результатам контрольной инспекции.

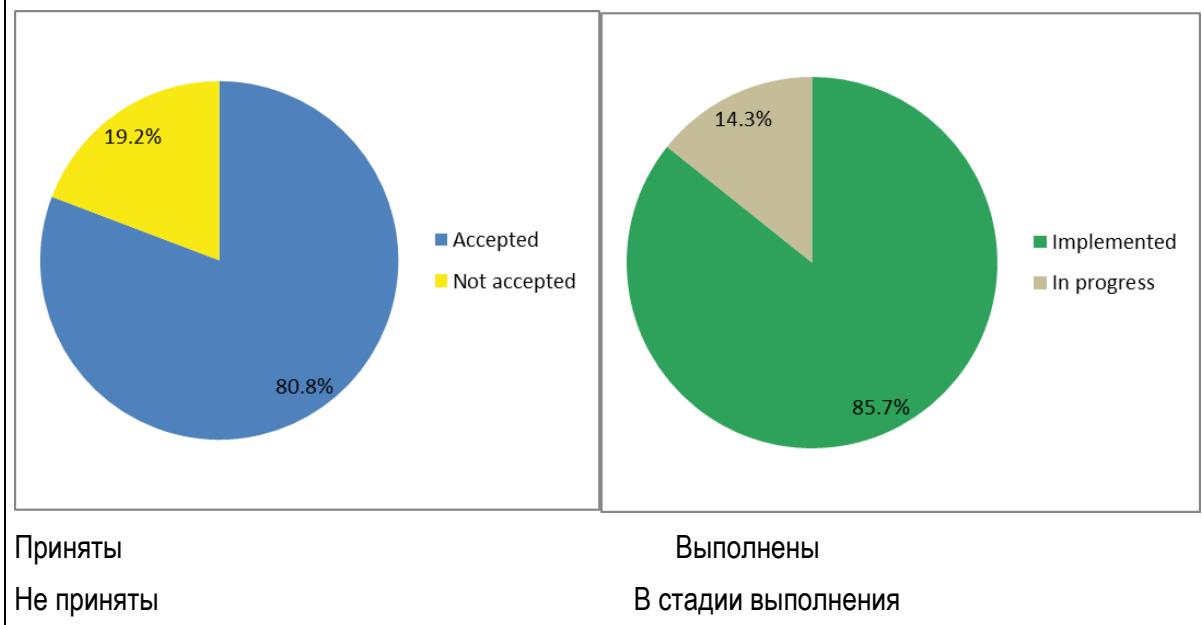
<sup>3</sup> A/19/11

счете, утвержденной Генеральной ассамблеей ЮНВТО<sup>4</sup> 2011 года “в качестве главного руководящего стратегического документа организации на среднесрочную перспективу”. Что касается только областей управления и административной деятельности, инспектор, в дополнение к некоторым явным ссылкам на ОСУАД 2009, высоко оценивает конвергенцию анализа и обязательств, содержащихся в БК, с содержанием большинства из 209 рекомендаций. За некоторыми исключениями, БК мог бы даже выступать в качестве плана их имплементации.

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

В то же время, представленная Секретариатом ЮНВТО в августе 2013 года информация ОИГ через ее новую онлайновую систему контрольного инспектирования, в которой утверждается, что 100 процентов рекомендаций ОСУАД 2009 года были приняты и 75 процентов из них были выполнены, является чрезмерно оптимистичной и неточной. После проведения тщательной проверки была получена более реалистическая картина общих результатов: 21 рекомендация из 24, адресованных ЮНВТО<sup>5</sup>, была принята (80.8 процентов), и из них 18 были выполнены (85.7 процентов), как показано на рисунке 1 ниже. Список всех рекомендаций, отражающий их статус, содержится в приложении I к настоящему докладу.

**Рис. 1: Статус принятия и выполнения рекомендаций, содержащихся в  
JIU/REP/2009/1**



<sup>4</sup> A/RES/602(XIX)

<sup>5</sup> Хотя эти рекомендации пронумерованы от 1 до 24, а рекомендация 25 адресована Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, рекомендацию 15 следует считать как три рекомендации: 15 а), 15 б) и 15 с).

**Источник:** веб-ориентированная система контроля ОИГ

В практике надзорной деятельности, такие общие результаты, как они подробно представлены в этом докладе, уже достаточно важные и весьма удовлетворительные как для ОИГ так и Организации. В то же время выводы данного доклада должны позволить ЮНВТО сконцентрироваться на:

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

Инспектор установил, что Организация хорошо воспользовалась 18 рекомендациями и действительно их полностью выполнила. Еще три рекомендации были приняты, но выполнены не полностью. Это относится к а) рекомендации по внешним организациям, методика сотрудничества которых в прошлом была неудовлетворительной, б) рекомендации по многоязычию и выделению Генеральной ассамблеей ресурсов для обеспечения использования китайского языка в качестве официального языка Организации в соответствии с резолюцией 521 (XVII) ГА, и, что по мнению ОИГ является еще более важным, с) рекомендации по созданию функций внутренней ревизии, инспекции, оценки, расследования и мониторинга либо путем ассигнования ресурсов на эти цели, либо выделения необходимых ресурсов по трем позициям из вышеуказанных функций на двухлетие 2010-2011 гг.

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

### **Путь для продвижения вперед**

#### **Принятые и выполненные рекомендации, предполагающие непрерывную деятельность**

Среди рекомендаций, которые надлежит полностью выполнить, в недавней, нынешней и будущей повестке дня административной деятельности Секретариата стоят два приоритетных вопроса:

- a) осуществление полного и подтвержденного перехода на Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС) в соответствии с принятым в 2006 году Генеральной ассамблей решением, полномасштабная деятельность по реализации которого началась только в 2009 году. В связи с ней инспектор подготовил подробное и позитивное письмо в адрес руководства, однако эту работу предстоит продолжить, и
- b) прояснение отношений Организации с ее несколькими “внешними” организациями, которые появились в предыдущие десятилетия, имеют разные институциональные структуры, встроенные в различные правовые, политические и финансовые контексты.

По первому пункту ОИГ направила Генеральному секретарю письмо в адрес руководства, содержащее подробный анализ проведенной в этом отношении Организацией работы, ссылаясь на соответствующие контрольные параметры, опубликованные ОИГ в 2010 году.<sup>6</sup> По второму пункту, учитывая многочисленные и быстро изменяющиеся контексты и неопределенные результаты проводимых переговоров, считается, что ОИГ будет сложно своевременно представить достоверную информацию к сессии Исполнительного совета ЮНВТО в июне 2014 года. Это также могло бы способствовать выполнению рекомендации 2 по методике сотрудничества с соответствующими фондами и бюро.

### **Принятые рекомендации, которые предстоит выполнить**

В Рекомендации 19 ОСУАД 2009 идет речь об использовании китайского языка в Организации: соответствующее решение Генеральной ассамблеи все еще ожидает получения достаточного числа ратификаций принятой поправки к Уставу: представляется, что темпы ратификации намного отстают от темпов роста связанного с Китаем международного туризма, в связи с чем необходимость введения в действие такой поправки становится еще более актуальной.

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

### **Непринятые рекомендации**

ОИГ подтверждает исключительно важное значение своих предыдущих пяти рекомендаций, которые не были приняты. Она осознает, что малые размеры Организации, а также финансовый кризис и обусловленная им политика строгой экономии бюджета, проводимая длительный период времени под влиянием ее основных вкладчиков, несмотря на устойчивый рост туристической деятельности как источника доходов, не способствуют выполнению всех предусматриваемых реформой требований с достаточной степенью определенности.

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

Тот факт, что такой важный управленческий пост ЮНВТО, как пост Директора Программы

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

Присоединившихся членов “принадлежит” одной стране, является пережитком устаревшей культуры, существовавшей до вступления ЮНВТО в ряды Организации Объединенных Наций, где равенство среди государств-членов является правилом, а привилегия такого рода - неприемлема. По логике вещей, все государства-члены, в соответствии с действующей формулой расчета взносов, должны совместно нести расходы на содержание любого заложенного в регулярном бюджете поста, и должна быть гарантирована их готовность сделать это в процессе возобновления переговоров по этому вопросу между Генеральным секретарем и принимающей страной. Однако, до настоящего времени **рекомендация 1 как таковая не была принята**, и выдвижение кандидатов остается привилегией одного единственного государства-члена, а связанные с этим постом расходы покрываются за счет щедрого добровольного взноса этого государства. **Инспектор хотел бы, чтобы эта двойная аномалия с точки зрения предоставления права и долевого участия в финансовых расходах была как можно скорее пересмотрена в соответствии с принципом равных прав и равных обязанностей всех членов.**

Непонятно, почему **рекомендация 8**, в которой идет речь о “принципах управления, ориентированных на конечный результат, разработанных ОИГ” не была поддержана руководством ЮНВТО. В ней предлагается разрабатывать деятельность Организации в соответствии с современными методами руководства, ориентируясь в первую очередь на результаты, которые ожидаются бенефициарами, а не на объем традиционно планируемых входных факторов и видов деятельности. Речь идет всего лишь о здравом смысле и концептуальной основе, а не новой сложной системе. Но она подразумевает внесение ряда изменений в сложившуюся административную практику и требует проведения определенной подготовки на основе конкретных случаев. Комментарии Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) по соответствующему докладу ОИГ<sup>7</sup> были весьма позитивными, он был оценен как “полезный и ценный справочный документ по этому вопросу” и было упомянуто, что члены КСР в общем согласны с выводами и заключениями, содержащимися в докладе. Большинство других специализированных учреждений и организаций Организации Объединенных Наций, в конечном счете, приняли эту концепцию и относящиеся к ней контрольные параметры, учитывая свои особенности. Почему бы ЮНВТО не задуматься о постепенном переходе к новым формам работы, как она это с успехом делает в других областях?

В отношении рекомендации 15 b), в которой Генеральному секретарю предлагается разработать правило, определяющее исключительные обстоятельства, при которых предоставляется продление контракта после достижения пенсионного возраста, исполнительный глава Организации проинформировал инспектора о том, что он не разработал такое правило, потому что после вступления в должность он сначала никому не продлевал контракт после достижения пенсионного возраста. Однако, поскольку он пришел к выводу о том, что некоторые сотрудники представляют слишком большую ценность, чтобы расставаться с ними, контракты ряда из них были продлены (максимум на один или два года). Он принял эти решения в соответствии со статьей 28<sup>8</sup> Положений о персонале ЮНВТО, разрешающей ему делать это по своему усмотрению. Инспектор воздерживается от каких-либо дополнительных

<sup>7</sup> A/59/617/Add.1 по докладу ОИГ “Управление, основанное на конкретных результатах в системе Организации Объединенных Наций” (JIU/REP/2004/5 =A/59/617), [https://www.unjiu.org/en/reports-notes/archive/JIU\\_REP\\_2004\\_5\\_English.pdf](https://www.unjiu.org/en/reports-notes/archive/JIU_REP_2004_5_English.pdf)

<sup>8</sup> Сотрудники, достигшие возраста, указанного в Правилах о персонале, обязаны выходить в отставку с действительной службы. В исключительных случаях Генеральный секретарь может в интересах Организации повышать этот возрастной предел на один или два года.

замечаний по этому вопросу.

Инспектор по-прежнему не может понять, почему самая маленькая из всех организаций системы Организации Объединенных Наций нуждается в большем количестве внешних ревизоров, чем любая другая организация, за исключением Секретариата Организации Объединенных Наций. Это противоречит желаемому уровню доверия директивного органа к профессиональному руководителю и персоналу избираемого Высшего ревизионного учреждения (ВРУ). Кроме того, наличие нескольких внешних ревизоров требует, чтобы они согласовывали между собой многие элементы своей работы, что затрудняет выполнение поставленных перед ними задач для них самих и некоторых из их партнеров в Секретариате, начиная с группы по МСУГС. Инспектор осознает, что внесение поправок в Устав потребует больше времени для процесса ратификации. Однако опыт показывает, что после принятия Генеральной ассамблей принципиального решения, оно может применяться на добровольной основе. Кроме того, как и в случае любой надзорной функции, слишком длительный срок работы одного и того же ВРУ нельзя считать нормальной ситуацией с точки зрения обеспечения независимости. В этом отношении правильным решением, как это рекомендуется в соответствующих отчетах ОИГ, является ротация, особенно когда речь идет о выполнении простой миссии.

### **Возникающие вопросы**

Инспектор воспользовался возможностью настоящей контрольной инспекции, чтобы представить ряд «мягких» рекомендаций по следующим аспектам: Отделение связи ЮНВТО в Нью-Йорке (пункт 48), рамки подотчетности (пункт 51), подход к управлению рисками (пункт 60), должностные инструкции старших руководителей (пункт 114), улучшение гендерного баланса на уровне старших руководителей (пункт 117), использование Присоединившихся членов для целей подготовки (пункт 130), применение гибкого графика работы (пункт 142) и политика использования временных сотрудников (пункт 145).