



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Исполнительный совет
Сто восемьдесят шестая сессия

186 EX/30
Partie I

Париж, 21 марта 2011 г.
Оригинал: французский

Пункт 30 предварительной повестки дня

Новые доклады ревизора со стороны

Часть I

Доклад о ревизии Статистического института ЮНЕСКО

РЕЗЮМЕ

В соответствии со статьей 12.4 Положения о финансах ревизор со стороны представляет свой доклад о ревизии Статистического института ЮНЕСКО.



**Служба ревизора со стороны
Организации Объединенных Наций
по вопросам образования,
науки и культуры**



РЕВИЗИЯ СТАТИСТИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА ЮНЕСКО

РЕЗЮМЕ

1. Финансовое положение СИЮ является весьма благоприятным. Благодаря увеличению добровольных взносов СИЮ создал значительные резервы, которые в течение трех лет он старается сократить. С этой целью СИЮ временно прекратил сбор средств и существенно увеличил свои расходы.
2. Увеличение расходов касалось программ, в то время как накладные расходы оставались на прежнем уровне. Административное управление СИЮ является удовлетворительным. Тем не менее, было сформулировано несколько рекомендаций относительно авансирования средств децентрализованным подразделениям, технического обслуживания информационных систем и использования индивидуальных контрактов на услуги консультантов.
3. Штат СИЮ существенно увеличился и насчитывает на сегодняшний день 109 сотрудников, главным образом, за счет найма временного персонала. С 2007 г. Институт проводит процесс реклассификации руководящих должностей из назначений ограниченной продолжительности (НОП) в контракты с установленным сроком. Эта стратегия должна позволить использовать назначения ограниченной продолжительности исключительно для удовлетворения оперативных среднесрочных потребностей, как это предусмотрено в Руководстве по вопросам людских ресурсов.
4. Улучшение финансовой ситуации СИЮ привело к расширению его деятельности на других направлениях помимо сектора образования. Благодаря реализации соответствующих проектов среднесрочной стратегии было улучшено качество услуг СИЮ, предоставляемых сектору науки, культуры и коммуникации.
5. Для содействия проведению мероприятий в области статистики в развивающихся странах, сталкивающихся с особыми проблемами, СИЮ создал рабочие группы в Африке, Азии, на Ближнем Востоке и в Америке.
6. Количество публикаций СИЮ остается по-прежнему весьма небольшим – в среднем издается шесть публикаций в год. СИЮ выпускает много других документов, которые размещаются на его веб-сайте. Однако устаревший интерфейс сайта затрудняет поиск информации. В целом, коммуникационная политика СИЮ не обеспечивает достаточной наглядности его деятельности. Открытие нового сайта должно улучшить взаимодействие между сайтами СИЮ и ЮНЕСКО. Новая коммуникационная стратегия также позволит СИЮ улучшить информирование лиц, ответственных за разработку политики.
7. СИЮ играет роль движущей силы и объединяющего элемента в своей сфере деятельности, обеспечивая активное взаимодействие с ведущими национальными и международными статистическими учреждениями, особенно в развивающихся странах.

Содержание

	<u>Стр.</u>
Новые доклады ревизора со стороны	1
Доклад о ревизии Статистического института ЮНЕСКО	1
I. ВВЕДЕНИЕ	7
1. Основные сведения об Институте.....	7
2. Ревизия Института.....	7
II. ФИНАНСОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СИЮ	8
1. ДИНАМИКА ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ С 2000 Г.....	8
1. Неустойчивое финансовое положение в период 2000-2005 гг.	8
2. Существенное увеличение резервов с 2007 г.....	9
3. Первые данные по 2010 г.....	10
2. СТРУКТУРА БЮДЖЕТА СИЮ	10
1. Расходы: накладные расходы под контролем.....	10
2. Многолетние нецелевые обязательства по взносам.....	10
III. АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ.....	11
1. АРЕНДА	11
2. КОНТРАКТЫ.....	11
3. ПЕРЕХОД НА МСУГС.....	11
4. ПОРЯДОК ОПЛАТЫ РАСХОДОВ, СВЯЗАННЫХ С ВНЕБЮДЖЕТНЫМ ПРОЕКТОМ В АНГОЛЕ	12
IV. БЕЗОПАСНОСТЬ ИНФОРМАЦИОННЫХ СЕТЕЙ	12
V. ПЕРСОНАЛ	13
1. УВЕЛИЧЕНИЕ ШТАТА.....	13
1. Увеличение штата главным образом, за счет найма временных сотрудников	13
2. Четкое соблюдение процедур	14
2. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ УСЛУГ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ КОНСУЛЬТАНТОВ.....	15

VI. ПРОЕКТЫ, РЕАЛИЗОВАННЫЕ ИНСТИТУТОМ	15
1. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТА ПО СЕКТОРАМ.....	15
1. Обычная программа	15
2. Внебюджетное финансирование	16
2. УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА.....	16
1. СИЮ разработал новую стратегию в отношении Региональных бюро.....	16
2. Бюджетный мониторинг ассигнований, выделенных региональным бюро.....	17
3. НАУКА, КУЛЬТУРА И КОММУНИКАЦИЯ	17
VII. СТРАТЕГИЯ В ОБЛАСТИ КОММУНИКАЦИИ	18
1. ВЕБ-САЙТ	18
2. ПУБЛИКАЦИИ	18
VIII. ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ СИЮ.....	19
1. СИЮ и ЮНЕСКО.....	19
2. СИЮ и другие международные Организации	19

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Основные сведения об Институте

8. Статистический институт ЮНЕСКО (СИЮ) создан в 1999 г.¹. Его Устав был принят Генеральной конференцией ЮНЕСКО². Его задачи заключаются «в предоставлении статистической информации по образованию, науке, культуре и коммуникации, которая способствует процессу принятия решений в государствах-членах и стимулирует демократическую дискуссию в областях компетенции ЮНЕСКО»³.

9. СИЮ пользуется «функциональной автономией, необходимой для достижения поставленных перед ним целей»⁴. Совет управляющих Института, состоящий из 12 членов, выполняет следующие функции:

- «утверждение общей политики и характера деятельности Института в рамках, определяемых Генеральной конференцией»;
- «определение руководящих принципов разработки программы с указанием общего бюджета и обеспечением сбалансированности приоритетов в рамках программы»;
- «рассмотрение и утверждение [...] годовой программы и бюджета, подготовленных Директором»;
- «рассмотрение ежегодных и других докладов о деятельности и ежегодном расходовании средств Института»;
- «представление ежегодных докладов о деятельности Института Исполнительному совету и Генеральной конференции»;
- «подготовка рекомендаций Генеральному директору относительно назначения Директора»⁵.

10. Поступления СИЮ зачисляются «на Специальный счет, открываемый Генеральным директором»⁶. Управление Специальным счетом и бюджетом Института осуществляется в соответствии с Положением о финансах ЮНЕСКО и Положением о финансах Специального счета, в котором предусмотрено, что Совет управляющих «может просить представить годовую отчетность Института для проверки ревизору ЮНЕСКО со стороны»⁷. Совет не обращался с запросом на проведение ежегодных проверок отчетности ревизором со стороны.

2. Ревизия Института

11. Ревизоры ознакомились с докладом об оценке деятельности СИЮ, подготовленным Службой внутреннего надзора (IOS) в 2007 г.⁸.

12. В ходе ревизии рассматривался период 2008-2009 гг., а также первое полугодие 2010 г. Ревизоры уделили особое внимание проверке сектора укрепления потенциала, а также сектора науки, культуры и коммуникации. Это связано с тем, что расходы этих двух секторов существенно возросли за последние три года. К тому же, укрепление потенциала

¹ Резолюция 30 C/43 (ноябрь 1999 г.).

² Резолюция 30 C/44.

³ Устав СИЮ, статья III.

⁴ Устав СИЮ, статья II.

⁵ Устав СИЮ, статья V.

⁶ Устав СИЮ, статья IX.

⁷ Положение о финансах СИЮ, статья VIII.

⁸ *Evaluation of the UNESCO Institute for Statistics*, IOS/EVS/PI/73 (февраль 2007 г.).

является главным направлением деятельности № 3 стратегии на 2008-2013 гг., а укрепление статистики в области науки, культуры и коммуникации – приоритетом № 3.

13. Ревизоры провели встречи с директором Института, Председателем Совета управляющих, а также руководителями различных секторов СИЮ. Они высоко оценили содействие, оказанное сотрудниками Института, с которыми были обсуждены предварительные заключения ревизии.

II. ФИНАНСОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СИЮ

14. Динамику финансового положения СИЮ следует рассматривать в течение относительно длительного периода.

Таблица № 1. **Финансовое положение СИЮ в 2000 г. и в 2005-2009 гг.** (тыс. долл. США)

	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
<u>ПОСТУПЛЕНИЯ</u>						
Добровольные взносы	936	3 257	4 767	8 685	8 881	8 661
Приносящая доход деятельность	-	-				
Взносы ЮНЕСКО	3 395	4 510	4 510	4 510	4 510	4 510
Итого полученных взносов	4 332	7 767	9 277	13 195	13 391	13 171
Итого прочих поступлений	15	231	376	747	-52	706
ИТОГО ПОСТУПЛЕНИЙ	4 347	7 998	9 653	13 942	13 338	13 877
<u>РАСХОДЫ</u>						
ИТОГО РАСХОДОВ	2 770	8 910	9 624	10 178	10 412	12 507
Профицит/дефицит поступлений по отношению к расходам	1 577	-913	28	3 764	2 926	1 370
Экономия средств за счет обязательств предыдущих отчетных периодов	22	358	158	32	40	152
Корректировка за счет предыдущих отчетных периодов	-	7				
Прочие корректировки резервных фондов и остатков на счетах	53	-61	-11	-	-36	-87
Профицит на конец периода и стабилизационный резерв	2 084	4 222	4 398	8 194	11 125	12 560

Источник: СИЮ.

1. ДИНАМИКА ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ С 2000 Г.

1. Неустойчивое финансовое положение в период 2000-2005 гг.

15. В период 2000-2004 гг. ежегодные ассигнования ЮНЕСКО составляли 3,4 млн долл. С 2004 г. их размер был увеличен до 4,5 млн долл. и с этого времени остается без изменений. Крупный профицит был отмечен как в 2000 г., так и в 2003 г. Однако финансовое положение СИЮ по-прежнему оставалось неустойчивым. Так, несмотря на увеличение взноса ЮНЕСКО

финансовый период 2005 г. закончился для СИЮ с дефицитом около 1 млн долл. В результате Совет управляющих попросил СИЮ увеличить размер добровольных взносов.

2. Существенное увеличение резервов с 2007 г.

16. Таким образом, была внедрена новая политика сбора средств, которая позволила увеличить вдвое размер добровольных взносов. В то время как в период 2002-2005 гг. добровольные взносы составляли в среднем 3,5 млн долл. в год, в 2006 г. их размер достиг 4,7 млн долл. (+34%), а с 2007 г. он установился на уровне 8,7 млн долл. (+85%)⁹.

17. СИЮ не предусмотрел возможность подобного увеличения добровольных взносов. Размер его резервов¹⁰ увеличился в два раза в период 2006-2007 гг.: с 2,9 млн долл. по состоянию на 31 декабря 2006 г. до 6,9 млн долл. на 31 декабря 2007 г. На конец 2009 г. их размер достигал 10,9 млн долл.

18. Столь значительное увеличение резервов объясняется двумя причинами:

- СИЮ столкнулся с трудностями при выполнении всех запланированных расходных обязательств, обусловленными, в частности, проблемами с наймом персонала и переносами сроков проектов. Коэффициент выполнения изначально запланированных расходных обязательств составил 88% в 2008 г. и 80% в 2009 г.¹¹;
- Фактические поступления всегда превышали запланированные СИЮ, даже с учетом того, что с 2008 г. Институт временно прекратил сбор средств. Следует, однако, отметить, что СИЮ включает добровольные взносы в свои планы только после получения официального подтверждения.

19. В целом, в то время как утвержденный Советом управляющих бюджет должен был привести к уменьшению резервов, финансовые периоды 2008-2009 гг. завершились их увеличением. По состоянию на 31 декабря 2009 г. резервы равнялись десятимесячному расходу.

Таблица № 2. Коэффициент выполнения первоначального бюджета в 2008 г. и 2009 г. (тыс. долл. США)

	Первоначальный бюджет 2008 г.	Выполнение 2008 г.	Коэффициент выполнения	Первоначальный бюджет 2009 г.	Выполнение 2009 г.	Коэффициент выполнения
Расходы	11 770	10 412	88%	15 620	12 507	80%
Поступления	9 711	13 338	137%	12 318	13 877	113%
Результат	-2 059	2 926		-3 302	1 370	
Резервы на начало года	3 367	6 927		6 414	9 665	
Резервы на конец года	1 302	9 665		3 003	10 975	

Источник: Служба ревизора со стороны.

⁹ В 2010 г. отмечается небольшое сокращение средств: 7,5 млн долл. (прогноз, утвержденный Комитетом по политике и планированию Совета управляющих в июне 2010 г.).

¹⁰ Эти цифры не учитывают резервы, созданные для финансирования выплат пособий в связи с прекращением службы и выполнения иных соответствующих обязательств в соответствии со статьей 6 Положения о финансах СИЮ.

¹¹ Он составляет 88,4% (2008 г.) и 89% (2009 г.) по отношению к бюджетам, скорректированным в течение соответствующих периодов (сентябрь 2008 г. и сентябрь 2009 г.).

3. Первые данные по 2010 г.

20. В 2010 г. бюджет СИЮ вновь построен с учетом предлагаемого сокращения резервов на 4 млн долл. Для этого СИЮ необходимо увеличить расходы на 25%. Согласно предварительной оценке СИЮ, представленной Комитету по политике и планированию в июне 2010 г., эта цель может быть достигнута, если только более благоприятная динамика поступлений не приведет к менее значительному сокращению резервов.

2. СТРУКТУРА БЮДЖЕТА СИЮ

1. Расходы: накладные расходы под контролем

21. В то время как расходы СИЮ увеличились с 2003 г. в два раза, накладные расходы¹² оставались относительно стабильными. При этом их доля в расходах СИЮ сократилась с 28% в 2003 г. до 16% в 2009 г.; в 2010 г. она должна составить 14%.

2. Многолетние нецелевые обязательства по взносам

22. СИЮ внедрил политику сбора средств, которая основывается на трех принципах: обязательства по взносам должны быть многолетними; они должны использоваться для осуществления обычной программы Института; представляемый донорам ежегодный отчет должен быть в максимальной степени приближен к отчету, представляемому Совету управляющих.

23. В 2009 г. только 16,3% добровольных взносов, полученных СИЮ, приходились на внебюджетные средства и были предназначены для реализации конкретных проектов (1,4 млн долл. из 8,6 млн долл.):

- взнос Канадского агентства международного развития (КИДА) на Программу оценки и мониторинга грамотности (ЛАМП) в Иордании;
- взнос Европейского союза на проект внедрения информационных систем управления в области образования (ЕМИС) в Анголе.

Взнос Всемирного банка (1,8 млн долл. или 20,9% добровольных взносов) также относится к внебюджетным средствам. Его целевым назначением являются не проекты, а мероприятия в области «показателей и анализа данных в сфере образования» и «обработки данных, стандартов и информационного обслуживания».

24. Другие добровольные взносы (5,4 млн долл.) представляют собой многолетние обязательства¹³ и предназначены для реализации обычной программы. Это обеспечивает большую гибкость в управлении СИЮ, который может прибегать к взаимозаменяемости своих средств. Однако взнос ДФИД Великобритании в обычную программу должен быть направлен на финансирование мероприятий СИЮ по подготовке статистических данных в области образования¹⁴.

¹² Ревизоры включили в накладные расходы бюджетные расходы, связанные с общим управлением и информатикой.

¹³ 2008-2011 гг. для Нидерландов; 2008-2010 гг. для ДФИД; 2008-2012 гг. для КИДА.

¹⁴ Пункт 2 меморандума о взаимопонимании между *Департаментом по международному развитию* и СИЮ.

III. АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ

25. Проверка административного управления и бухгалтерского учета на основе анализа некоторых счетов позволила констатировать, что счета СИЮ ведутся надлежащим образом.

1. АРЕНДА

26. В 2009 г. ежемесячная арендная плата СИЮ за здание площадью 1 900 м², расположенное на авеню Десель и принадлежащее Монреальскому университету, составляла 33 770 канадских долларов, а ежемесячная арендная плата за здание площадью 645 м², расположенное на улице Рен Мари, находящееся в субаренде у Монреальского университета, который арендует его у коммерческой компании, составляла 5 790 кан. долл. Арендная плата за м² здания на улице Рен Мари составляет 107,60 кан. долл., а здания на авеню Десель – 213,28 кан. долл. Однако за здание на улице Рен Мари взимаются дополнительные платежи (91 505 кан. долл. в год или 141,71 канн. долл. за м²), в то время как арендная плата за здание на авеню Десель включает услуги (электричество, отопление, охрана, уход за зелеными насаждениями). В конечном итоге, размеры арендной платы и коммунальных платежей этих двух зданий приблизительно одинаковы.

27. Арендная плата за здание на авеню Десель не пересматривалась Монреальским университетом с 2006 г. Арендная плата за здание на улице Рен Мари не индексируется и ее срок действует до 2011 г., с тем чтобы в случае необходимости оба арендных договора могли быть продлены на одинаковый срок.

2. КОНТРАКТЫ

28. Были проверены счета с остатком свыше 100 000 долл., с которых производилась выплата гонораров консультантам. Самые крупные счета и контракты были обоснованы и проверены. Расходы на поездки в дополнение к гонорарам, проводились по специальному счету в соответствии с директивами ЮНЕСКО.

29. Контракт на обслуживание серверов и блоков для хранения данных продлевается каждый год без проведения конкурсного отбора с момента окончания гарантии, предоставленной при покупке оборудования в 2003 г. В 2009 г. стоимость этого обслуживания составила 25 353 долл. Долгосрочные контракты, которые предусмотрены Руководством по административным вопросам ЮНЕСКО, возможно, лучше подходят в этой ситуации, чем ежегодные контракты.

Рекомендация № 1: провести конкурсный отбор предприятий в момент продления контракта на обслуживание с использованием по возможности долгосрочного контракта, как это предусмотрено Руководством по административным вопросам ЮНЕСКО.

30. Была проведена выборочная проверка самых крупных представительских расходов, которые не вызвали никаких замечаний.

3. ПЕРЕХОД НА МСУГС

31. Счета наличных средств были обоснованы, а срочные депозитные счета проверены путем сопоставления с данными соответствующих банков.

32. По состоянию на 31 декабря 2009 г. инвентаризационная стоимость материалов и оборудования составила 728 388 долл. Она была включена в бухгалтерскую отчетность с даты применения стандартов МСУГС (1 января 2010 г.). СИЮ принадлежит несколько произведений искусства (картин), не включенных в инвентаризационную ведомость. Согласно правилам МСУГС (стандарт 17), их необязательно включать в активы. Для соблюдения

установленных в ЮНЕСКО правил¹⁵, СИЮ обязуется зарегистрировать эти произведения искусства и внести их в ведомость, прилагаемую к финансовым отчетам.

33. Регистрация расходов за рассмотренный период была выполнена в соответствии со стандартами СУСООН. В соответствии с этими стандартами, обязательства, услуги по которым еще не оказаны или товары по которым еще не поставлены¹⁶, регистрируются как непогашенные обязательства и рассматриваются как причитающиеся расходы нарастающим итогом.

4. ПОРЯДОК ОПЛАТЫ РАСХОДОВ, СВЯЗАННЫХ С ВНЕБЮДЖЕТНЫМ ПРОЕКТОМ В АНГОЛЕ

34. Все региональные и кластерные консультанты по вопросам статистики могут иметь доступ к финансово-бюджетной системе ЮНЕСКО (FABS). Учет и зачисление в бюджет СИЮ финансовых обязательств выполняются сотрудниками по административным вопросам региональных бюро ЮНЕСКО.

35. Исключением является консультант в Луанде в связи с отсутствием бюро ЮНЕСКО в Анголе. В рамках поддержки информационной системы управления образованием (ЕМИС)¹⁷ в Анголе, на его личный банковский счет был переведен аванс в размере 2 000 долл. для оплаты мелких расходов и расходов, которые необходимо оплатить до оказания услуги, как это практикуется в этой стране. Другие расходы оплачиваются через местное бюро Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Оно авансирует средства, которые затем ему возмещаются путем зачисления на межфондовый счет СИЮ в Штаб-квартире после проверки обоснованности расходов службами ЮНЕСКО. Некоторые расходы СИЮ оплачивает непосредственно поставщикам товаров и услуг.

36. Использование личных счетов противоречит правилам ЮНЕСКО. Посредничество ПРООН при выполнении платежей от имени ЮНЕСКО может стать решением, соответствующим новой стратегии децентрализации.

Рекомендация № 2: в целях повышения эффективности управления внебюджетным проектом ЕМИС в Анголе использовать услуги ПРООН и обратить внимание Бюро финансового управления на все трудности, связанные с использованием этой стандартной процедуры.

IV. БЕЗОПАСНОСТЬ ИНФОРМАЦИОННЫХ СЕТЕЙ

37. СИЮ подключен к информационной сети ЮНЕСКО и должен соблюдать нормы безопасности, установленные организацией для своих прикладных программ. Однако он в большой степени зависит от электронной инфраструктуры Монреальского университета, который обеспечивает безопасность его сетей, в том числе и внешних серверов, и который управляет дистанционным доступом к внешним ресурсам СИЮ.

¹⁵ Руководство ЮНЕСКО по вопросам политики в области Международных стандартов учета в государственном секторе.

¹⁶ Резервирование средств, заказы на покупку и т.д. в системе SAP.

¹⁷ Educational Management Information System.

V. ПЕРСОНАЛ

1. УВЕЛИЧЕНИЕ ШТАТА

1. Увеличение штата главным образом за счет найма временных сотрудников

38. Штат СИЮ существенно увеличился за несколько лет: 58 сотрудников в 2001 г., 87 – в 2005 г. и 109 – в 2010 г. В 2010 г. в секции показателей и анализа данных работало 21 человек (19%), в секции по обработке данных, стандартам и информационному обслуживанию – 25 человек (23%). В секции по административным, финансовым и кадровым вопросам работает сравнительно небольшое число сотрудников (13 человек, то есть 12%).

Таблица № 3. Динамика кадрового состава СИЮ

	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Сотрудники на контрактах с установленным сроком	55	52	51
Назначения ограниченной продолжительности (НОП)	13	24	33
Контракты на предоставление услуг (КУ)	21	17	25
Итого	89	93	109
Специальные контракты на предоставление услуг (СКУ)	13	14	12

Источник: Служба ревизора со стороны на основе ежегодных докладов, представленных Совету управляющих, и ситуации на 1 сентября 2010 г.

39. Увеличение числа сотрудников произошло, главным образом, за счет найма временных сотрудников, за счет назначений ограниченной продолжительности (НОП) и за счет контрактов на предоставление услуг. В то время в 2008 г. как временные сотрудники составляли 38% кадрового состава, в настоящее время их более половины кадрового состава СИЮ (53%).

40. Это увеличение обусловлено принятием мер по укреплению региональной сети, которое предусмотрено в среднесрочной стратегии на 2008-2013 гг. Эти должности заполняются при помощи назначений ограниченной продолжительности (НОП). По мнению СИЮ, речь идет о «*среднесрочных оперативных потребностях*»¹⁸, поскольку эти сотрудники выполняют задачу по укреплению потенциала в области сбора и обработки данных в регионах. Однако продление некоторых назначений ограниченной продолжительности с помощью контрактов на услуги консультантов (см. В ниже) свидетельствует о необходимости более долгосрочной преемственности в отношении должностей региональных сотрудников.

41. Кроме того, СИЮ обосновывает свою кадровую политику структурой финансирования. Институт хотел бы ограничить назначения ограниченной продолжительности должностями, финансируемыми за счет добровольных взносов, принимая во внимание их непредсказуемый характер. Однако расходы на назначения ограниченной продолжительности¹⁹ уже превышают ассигнования, выделяемые ЮНЕСКО. Кроме того, в правилах, касающихся кадровых вопросов²⁰, уточняется, что сотрудники с назначениями ограниченной продолжительности не имеют права на возобновление контракта, который истекает по прошествии

¹⁸ Руководство по вопросам людских ресурсов, глава 13, статья 13.4.

¹⁹ 4,9 млн долл. в 2007 г. и 4,8 млн долл. в 2008 г. (всего 4,5 млн долл. в 2009 г. по причине большого количества вакансий на должностях, предусматривающих назначения ограниченной продолжительности).

²⁰ Правило 104.6 Положения о персонале и Руководство по вопросам людских ресурсов, глава 13, статья 13.3, пункт 7.

двух лет без уведомления и выходного пособия за исключением случаев, когда он продлевается или реклассифицируется в контракт на неопределенный срок. В соответствии с этими правилами СИЮ мог бы создать должности с контрактами на определенный срок, финансируемые с помощью двухлетних добровольных взносов. Однако СИЮ ссылается на практику ЮНЕСКО, где контракты на определенный срок рассматриваются как контракты на неопределенный срок, что создает сложности в случае их непродления.

42. В любом случае, широкое использование услуг временных сотрудников может со временем поставить вопрос о сохранении профессионального опыта и знаний в СИЮ. Осознавая эти риски, в 2007 г. СИЮ, воспользовавшись улучшением своего финансового положения, приступил к реклассификации должностей руководителей из назначений ограниченной продолжительности (НОП) в контракты на определенный срок. Так, Совет управляющих утвердил реклассификацию должностей руководителя секции науки и технологии, культуры и коммуникации, а также руководителя Программы оценки и мониторинга грамотности (ЛАМП)²¹. СИЮ планирует провести реклассификацию еще четырех временных должностей в назначениях ограниченной продолжительности²².

Рекомендация № 3: использовать назначения ограниченной продолжительности исключительно для удовлетворения «среднесрочных оперативных потребностей», как это предписывается Руководством по вопросам людских ресурсов.

2. Четкое соблюдение процедур

43. Увеличение штата в течение последних трех лет повлекло за собой значительное увеличение числа заключенных контрактов. Ревизоры провели выборочную проверку 12 контрактов. В отношении всех этих контрактов правила Руководства по вопросам людских ресурсов были соблюдены как в отношении процедур найма и оценки, так и в отношении сроков контрактов.

44. В среднем, заполнение должности специалиста занимает восемь месяцев, а назначение ограниченной продолжительности – пять месяцев. Эта разница обусловлена, в частности необходимостью проведения классификации должности с НОП и ее проверки, а также утверждения назначения Консультативным советом по вопросам персонала²³.

45. Расходы на командировки увеличились на 47% в 2009 г. (с 661 кан. долл. до 971 канн. долларов). Этот рост лишь отчасти объясняется увеличением штатов. С учетом числа работающих в СИЮ сотрудников²⁴ расходы на командировки увеличились на 31,5%: с 9,71 кан. долл. на сотрудника в 2008 г. до 12,77 кан. долл. в 2009 г.

46. Положения Руководства по административным вопросам в отношении командировок были доведены до сведения персонала служебной запиской²⁵. Проверка командировок выполненных в мае 2010 г., не выявила нарушений. Однако зачастую сотрудники не указывают, включена ли их командировка в план поездок, утвержденный директором. Этот важный элемент должен быть указан в заявке. В отношении командировок, не включенных в план поездок, сотрудник должен указать, по какой причине не было возможности прибегнуть к видеоконференции.

²¹ UIS-GB-XI-REPORT, стр. 10-11 – LAMP : *Literacy Assessment and Monitoring Programme*.

²² Три должности P-2 и одна должность P-4.

²³ *Advisory Board on Individual Personnel Matters* – PAB.

²⁴ Расходы на командировки сотрудников (счета 6011501-6011508) были соотнесены с количеством сотрудников, занимающих должности с контрактами на определенный срок и получивших назначения ограниченной продолжительности.

²⁵ Служебная записка UIS-09/DIR/ADM/00123.

Рекомендация № 4: СИЮ необходимо контролировать расходы на командировки и положить конец увеличению расходов, отмеченному в 2009 г.

2. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ УСЛУГ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ КОНСУЛЬТАНТОВ

47. В 2009 г. СИЮ заключил 23 контракта с индивидуальными консультантами на общую сумму 409 252 долл.²⁶. Половина этой суммы приходится на три самых крупных контракта. Средняя сумма 20 других контрактов составила 10 544 долл., из которых 6 637 долл. приходилось на гонорары.

48. В отношении двух из трех наиболее крупных контрактов не были соблюдены положения Руководства, которые запрещают прибегать к услугам консультантов для выполнения обязанностей, в отношении которых существует постоянная потребность в рамках Организации²⁷. Эти два контракта были заключены для продолжения выполнения обязанностей региональных консультантов с сотрудниками, которые уже отработали четыре года в СИЮ по назначению ограниченной продолжительности (НОП). После месячного отпуска и пятимесячного контракта консультанта оба эти сотрудника получили от СИЮ новые назначения ограниченной продолжительности. Таким образом, Институт нарушил правила в отношении контрактов с индивидуальными консультантами, с тем чтобы обойти положение, предусматривающее шестимесячный перерыв между двумя назначениями ограниченной продолжительности²⁸.

49. За исключением этих двух контрактов процедуры, касающиеся отбора и оценки консультантов, соблюдаются. Однако вопреки рекомендации Руководства по вопросам людских ресурсов²⁹ СИЮ не создал реестра консультантов. Для создания подобной базы данных он мог бы воспользоваться имеющимися оценками и при этом пополнить центральную картотеку консультантов в Штаб-квартире, которая могла бы еще больше способствовать удовлетворению его потребностей.

Рекомендация № 5: изыскать совместно со Штаб-квартирой контрактные положения, подходящие для подобных ситуаций, если они отвечают реальной потребности³⁰.

Рекомендация № 6: создать реестр консультантов.

VI. ПРОЕКТЫ, РЕАЛИЗОВАННЫЕ ИНСТИТУТОМ

1. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТА ПО СЕКТОРАМ

1. Обычная программа

50. Обычный бюджет СИЮ увеличился с 6,9 млн долл. в 2007 г. до 12,5 млн долл. в 2010 г. (+81,70%). Расходы сектора образования остались на прежнем уровне; таким образом, их доля в обычном бюджете уменьшилась (с 20% в 2007 г. до 16% в 2009 г.). Увеличение бюджета СИЮ сказалось, главным образом, на секторе укрепления потенциала (доля которого в бюджете увеличилась с 8% в 2007 г. до 19% в 2009 г.), а также на секторе науки, культуры и коммуникации (доля которого увеличилась с 11% до 17%). Укрепление этих двух секторов проводится в соответствии со среднесрочной стратегией СИЮ на 2008-2013 гг., взаимосвязь которой со Среднесрочной стратегией ЮНЕСКО (документ 34 С/4) была проверена.

²⁶ Из которых 284 108 долл. приходится на гонорары и 125 144 долл. – на расходы на поездки.

²⁷ Руководство по вопросам людских ресурсов, статья 13.10, пункт 2 (d).

²⁸ Руководство по вопросам людских ресурсов, статья 13.4, пункт 17.

²⁹ Руководство по вопросам людских ресурсов, статья 13.10, пункт 10.

³⁰ См. рекомендацию № 10 доклада 185 EX/32 Partie II.

Таблица № 4. Динамика структуры обычной программы с 2007 г. по 2010 г.
(тыс. долл. США)

	2007 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.	
1. Показатели и анализ данных в области образования	1 375	20%	1 640	22%	1 571	16%	2 039	16%
2. Обработка данных, стандарты и информационное обслуживание	1 319	19%	807	11%	1 173	12%	1 945	15%
3. Укрепление потенциала	522	8%	786	11%	1 892	19%	2 443	19%
4. Наука, культура и коммуникация	771	11%	1 134	16%	1 706	18%	2 232	18%
5. Программа оценки и мониторинга грамотности	522	8%	464	6%	822	8%	1 050	8%
6. Накладные расходы	1 902	27%	1 850	25%	1 948	20%	2 211	18%
7. Управление	533	8%	687	9%	657	7%	697	6%
Итого	6 944		7 368		9 769		12 617	

Источник: Служба ревизора со стороны на базе «состояния основной части бюджета».

2. Внебюджетное финансирование

51. Внебюджетные средства, поступающие в СИЮ, идут на финансирование сектора образования, программы оценки и мониторинга грамотности и сектора укрепления потенциала.

2. УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА

1. СИЮ разработал новую стратегию в отношении Региональных бюро

52. СИЮ принял решение оказать поддержку статистической деятельности в нескольких развивающихся странах в силу наличия в них особых проблем. Основными элементами этой стратегии являются региональные консультанты, которым подчинены кластерные консультанты. Региональные консультанты подчиняются непосредственно Генеральному директору СИЮ. Каждый региональный консультант разрабатывает ежегодный план работы, который включает в себя планы работы кластерных консультантов.

53. Четыре региональных консультанта работают в Дакаре, Найроби, Бангкоке и Сантьяго. Их рабочие группы принимают участие в региональных и национальных мероприятиях на местах с целью оказания поддержки и придания нового импульса статистической деятельности в разных странах, и, в частности, для содействия улучшению качества данных. Они также принимают участие в мероприятиях, запланированных на региональном и страновом уровнях программными подразделениями в Монреале. СИЮ просит кластерных консультантов, услуги которых полностью финансируются за его счет, уделять 60% их рабочего времени мероприятиям СИЮ, 20% – мероприятиям бюро ЮНЕСКО, к которому они относятся, и 20% – совместным мероприятиям двух подразделений.

54. В штаб-квартире СИЮ действует группа по координации. Она состоит из координатора, осуществляющего контроль за согласованием мероприятий вне штаб-квартиры СИЮ, и помощника директора. Проводится разработка новой стратегии, которая должна позволить СИЮ вести более эффективную работу по оказанию содействия странам. С этой целью периодически проводятся опросы, посвященные результатам деятельности кластерных консультантов.

55. Управлению деятельностью региональных и кластерных консультантов было посвящено четыре специальные директивы, размещенные в системе SISTER:

- развернуть деятельность консультантов СИЮ на местах и следовать принятой стратегии;
- следить за согласованностью мероприятий и операций, осуществляемых вне штаб-квартиры;
- проводить политику расширения присутствия СИЮ на местах и оказывать поддержку управлению бюджетом;
- оказывать поддержку в установлении контактов между консультантами на местах и соответствующими центральными службами.

56. В настоящее время идет процесс разработки показателей эффективности. Некоторые из них уже можно использовать, например, динамику данных по странам после учреждения должностей региональных и кластерных консультантов. Показатели позволяют оценить уровень удовлетворенности программных подразделений СИЮ, национальных учреждений (министерств и других заинтересованных национальных учреждений), бюро ЮНЕСКО и других партнеров. Определение уровня удовлетворенности будет производиться с помощью рассылки вопросника, разработанного в партнерстве с «Парис-21».

57. Совместно с министерствами образования и финансов соответствующих стран сотрудниками СИЮ и консультантами на местах было разработано 14 планов сбора данных, пять из которых касаются Африки.

58. Каждый год в Монреале проводится совещание с региональными консультантами и совещание со всеми местными консультантами для подготовки ежегодных планов работы. В качестве информации различным секциям направляются ежеквартальные доклады о выполнении планов работы и доклады миссий.

2. Бюджетный мониторинг ассигнований, выделенных региональным бюро

59. Расходование ассигнований по состоянию на конец июля 2010 г. находилось на уровне 55,6% по сравнению с заданным уровнем на конец июля, составляющим 58,3%. Уровень расходования ассигнований бюджета Бюро в Дохе составил 82,3%, что выше запланированного показателя. Это объясняется тем, что часть исходного бюджета, выделенного этому бюро, в размере 130 000 долл. была переведена в другие кластерные бюро после отъезда кластерного консультанта СИЮ.

3. НАУКА, КУЛЬТУРА И КОММУНИКАЦИЯ

60. Недостаточное участие СИЮ в деятельности секторов науки, культуры и коммуникации было названо одним из его основных недостатков по результатам оценки, проведенной Службой внутреннего надзора (IOS) в 2007 г.³¹. Расширение мероприятий в этих областях было определено в качестве одного из трех приоритетов СИЮ в его среднесрочной стратегии на 2008-2013 гг. Этот приоритет отражен в бюджете в виде увеличения средств, выделенных из обычного бюджета на эти сектора.

61. В каждом из этих трех секторов были определены приоритетные проекты:

- сбор статистических данных по научным исследованиям и разработкам для группы науки и технологии;

³¹ Вышеуказанный доклад, в частности, рекомендации 2, 7 и 25.

- подготовка и сбор международных показателей, отражающих роль информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в области образования для группы коммуникации;
- пересмотр разработанных в 1986 г. рамок ЮНЕСКО для статистических данных в области культуры для группы культуры.

62. Эти три проекта завершились в конце 2009 г.: результаты опроса о научных исследованиях и разработках, проведенного в 2008 г., были размещены на веб-сайте в октябре 2009 г.; новые рамки для статистических данных в области культуры были опубликованы в ноябре 2009 г., а руководство по использованию ИКТ в образовании – в начале 2010 г.

63. Опираясь на эти первые результаты и на новые кадры, принятые на работу в эти группы, СИЮ готовит новые проекты, которые были предусмотрены в среднесрочной стратегии для группы науки и технологии, в частности, ведет разработку стратегии по сбору данных об инновационной деятельности, о профессиональной карьере докторов наук и международной мобильности дипломированных специалистов. В настоящее время группой культуры проводятся четыре предварительных исследования для определения актуальной темы, по которой СИЮ будет проводить двухлетнее обследование.

64. В целом, достижения СИЮ соответствуют направлениям, определенным в среднесрочной стратегии на 2008-2013 гг. Принятый поэтапный подход позволил укрепить подразделения Института и повысить авторитет деятельности СИЮ в этих областях. Институт также расширил сотрудничество с соответствующими секторами Штаб-квартиры.

VII. СТРАТЕГИЯ В ОБЛАСТИ КОММУНИКАЦИИ

1. ВЕБ-САЙТ

65. На сегодняшний день объединение веб-сайта Института с веб-сайтом ЮНЕСКО не увенчалось успехом. В связи с этим СИЮ ведет разработку нового веб-сайта. Стоимость разработки оценена в 340 000 долл. на пять лет.

66. Каждая страница нового веб-сайта СИЮ будет содержать ссылки на соответствующие страницы веб-сайта ЮНЕСКО. СИЮ также готовит новые электронные продукты, которые будут размещены на его сайте, а соответствующие ссылки на них – на сайте ЮНЕСКО. Однако в силу несоответствия сроков в новом сайте СИЮ не будут использоваться модели, реализованные в сайте ЮНЕСКО.

Рекомендация № 7: продолжать усилия по улучшению взаимодействия двух сайтов. Так, ссылки в разделе «Статистические данные», фигурирующие на различных страницах сайта ЮНЕСКО, должны направлять пользователя на соответствующие страницы сайта СИЮ, а не на его главную страницу, как в настоящее время.

2. ПУБЛИКАЦИИ

67. СИЮ выпускает небольшое количество публикаций³², в среднем шесть публикаций в год. Однако эта цифра не отражает всей совокупности публикаций, в подготовке которых СИЮ принимал участие, так как в нее не входят издания, опубликованные другими учреждениями, в частности *Всемирный доклад по мониторингу образования для всех*. Так, в 2009 г. СИЮ принимал участие в подготовке десятка публикаций ЮНЕСКО, Всемирного банка, ПРООН и ЮНИСЕФ.

³²

Документы, публикуемые на бумажном носителе с присвоением номера ISBN.

68. Кроме того, СИЮ выпускает множество других документов, размещаемых на его веб-сайте, которые не входят в число публикаций: технические документы (учебные руководства, вопросники); распространяет результаты «текущих обследований» в области грамотности, а также науки и технологии и справочные материалы об образовании, распространении грамотности, науке и технологии.

69. С 2002 г. СИЮ регулярно публикует один доклад: Всемирный доклад по образованию. В остальном, издательская политика СИЮ является достаточно бессистемной. Так, Институт не публикует постоянных сборников документов. После выпуска «региональных докладов» (2001-2003 гг.), затем серии «рабочих документов» (2004-2007 гг.) он начал выпуск серии «технических документов» (2009 г.).

70. Подобное отсутствие последовательности в издательской политике могло негативно сказаться на наглядности деятельности Института. В рамках среднесрочной стратегии на 2008-2013 гг. повышение качества данных было определено в качестве первого приоритета. В результате «рабочие документы» были заменены на «технические документы», выпускаемые Институтом, в которых представлены подробные сведения о методологии, применяемой СИЮ. Их основной целевой аудиторией является университетское сообщество.

71. В целом, издательская политика СИЮ не отличается системностью и не способствует достаточной популяризации некоторых публикаций, например, результатов «текущих обследований». Кроме того, СИЮ необходимо выпускать больше публикаций, предназначенных для лиц, ответственных за разработку политики. Реконструкция веб-сайта должна улучшить доступ к публикациям СИЮ и повысить их популярность

Рекомендация № 8: лучше координировать выпуск электронных и печатных публикаций, обеспечить большую наглядность результатов работы СИЮ (в частности, результатов текущих обследований) и стабилизировать свою среднесрочную издательскую политику.

VIII. ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ СИЮ

1. СИЮ И ЮНЕСКО

72. В соответствии с Уставом (ст. II) СИЮ пользуется функциональной автономией, необходимой для достижения поставленных перед ним целей. Однако его мероприятия должны проводиться в соответствии с решениями Генеральной конференции и Исполнительного совета ЮНЕСКО.

73. Шесть из 12 членов Совета управляющих СИЮ избираются Генеральной конференцией ЮНЕСКО. Однако Секретариат ЮНЕСКО в Совете управляющих не представлен. По мнению членов Совета управляющих, это позволяет избежать конфликта интересов. Тем не менее, Председатель Совета управляющих обычно приглашает представителя Генерального директора для участия в заседаниях Совета.

74. На техническом уровне, секции СИЮ поддерживают тесные рабочие отношения с программными секторами ЮНЕСКО как при подготовке общих докладов, так и при разработке новых мероприятий СИЮ.

2. СИЮ И ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

75. В 2000 г. Исполнительный совет ЮНЕСКО принял решение³³ о том, что СИЮ должен «функционировать главным образом в качестве центра, обеспечивающего активное и тесное сотрудничество в рамках сети, объединяющей ведущие национальные и между-

³³ Решение 159 EX/8.2 (май 2000 г.).

народные статистические учреждения, в частности учреждения в развивающихся странах». Он должен в то же время и далее поддерживать свои функциональные связи с учреждениями, занимающимися сбором и анализом соответствующих данных. Развитые страны создали свои собственные системы сбора региональных данных в рамках ОЭСР и Евростата.

76. Во избежание многократного представления странами своих данных различным учреждениям между СИЮ, ОЭСР и Евростатом заключено соглашение (соглашение СОЕ) об обмене данными с помощью использования общего вопросника. Для государств Латинской Америки и Карибского бассейна данные СИЮ используются в региональном проекте по показателям в области образования, финансируемом Организацией американских государств. Кроме того, в ближайшем будущем Организация иберо-американских государств по вопросам образования, науки и культуры должна обеспечить мониторинг показателей, касающихся «Metas Educativas 2021» (Цели образования 2021).

77. СИЮ также поддерживает отношения с такими африканскими региональными структурами, как международная организация АФРИСТАТ в Бамако, обсерватория Африканского союза в Киншасе и Ассоциация развития образования в Африке (АДЕА) в Тунисе.

78. Будучи ответственным за сбор данных в области образования на международном уровне, СИЮ заключил соглашения для предоставления данных в области образования, предназначенных для использования в публикациях Всемирного банка (*Всемирные показатели развития*), ПРООН (*Доклад о развитии человека*), ЮНИСЕФ (*Доклад о положении детей в мире*) и докладе Организации Объединенных Наций о Целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

79. СИЮ использует в своей работе экономические данные Всемирного банка и демографические данные Отдела народонаселения Организации Объединенных Наций. Всемирный банк в сотрудничестве с СИЮ начал работу по применению рамок оценки качества данных³⁴, созданных МВФ, к статистическим данным в области образования

80. С июня 2010 г. СИЮ входит в Совет управляющих партнерства Парис-21 (Партнерство в области статистики в целях развития в XXI веке)³⁵, цель которого состоит в оказании помощи странам в разработке и осуществлении национальных стратегий в области развития и использовании статистических данных для содействия сокращению масштабов нищеты, в частности, в развивающихся странах.

81. Эти данные свидетельствуют о том, что СИЮ играет роль движущей силы и объединяющего элемента в своей сфере деятельности в соответствии с возложенной на него миссией.

Замечания Генерального директора:

Генеральный директор благодарит ревизора со стороны за его доклад о Статистическом институте ЮНЕСКО и отмечает полезность этого доклада.

Она принимает все сформулированные рекомендации, включая рекомендации, подлежащие централизованному выполнению, и представит доклад о ходе их выполнения в соответствии с обычной практикой.

³⁴ *Рамки оценки качества данных (РОКД).*

³⁵ *Partnership in Statistics for Development in the 21st Century (Paris 21).*



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Исполнительный совет
Сто восемьдесят шестая сессия

186 EX/30
Part II

Париж, 18 апреля 2011 г.
Оригинал: французский

Пункт 30 предварительной повестки дня

Новые доклады ревизора со стороны

Часть II

Доклад о ревизии Бюро ЮНЕСКО в Джакарте

РЕЗЮМЕ

В соответствии со статьей 12.4 Положения о финансах ревизор со стороны представляет свой доклад о ревизии Бюро ЮНЕСКО в Джакарте.



**Служба ревизора со стороны
Организации Объединенных Наций
по вопросам образования,
науки и культуры**



ДОКЛАД О РЕВИЗИИ БЮРО ЮНЕСКО В ДЖАКАРТЕ

Содержание

	Стр.
I. ВВЕДЕНИЕ	1
1. Основные сведения о Бюро	1
2. Ревизия Бюро	1
II. СРЕДСТВА И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА БЮРО	2
A. Средства и их использование	2
1. Средства обычного бюджета	2
2. Внебюджетные средства	2
3. Текущие расходы	2
4. Расходы на командировки	3
5. непогашенные расходные обязательства	3
B. Использование помещений	4
C. Материальные средства Бюро и управление парком автомобилей	4
1. Оборудование	4
2. Парк автомобилей и его использование	5
D. Контракты на выполнение услуг	5
E. Персонал	5
1. Управление кадрами	6
2. Мобильность сотрудников категории специалистов	6
3. Вакантные должности	6
4. Расходы на персонал из внебюджетных средств	7
F. Консультанты	7
1. Индивидуальные консультанты: процедуры	7
2. Контракты с выплатой гонорара	8
III. ПРОЕКТЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ БЮРО В ДЖАКАРТЕ	8
A. Распределение бюджетных средств по секторам	8
1. Обычный бюджет	8

	Стр.
2. Внебюджетные средства	9
В. Мероприятия Бюро в области наук.....	10
1. Цели и задачи науки в регионе Азии и Тихого океана.....	10
2. Водные ресурсы, экология и окружающая среда	11
3. Центр информации о цунами и программа по уменьшению опасности стихийных бедствий.....	11
4. Фундаментальные и инженерные науки	12
5. Науки в интересах общества	12
С. Деятельность Кластерного бюро	13
1. Образование	13
2. Гуманитарные науки.....	13
IV. СКВОЗНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО МЕРОПРИЯТИЯМ.....	13
A. Оценка программ	13
B. Наглядность деятельности Регионального и Кластерного бюро	14
C. Значение отделения в Дили	14
D. Внешние связи Бюро	14
1. Отношения с национальными комиссиями по делам ЮНЕСКО.....	14
2. Отношения с другими учреждениями	14
3. Отношения с донорами.....	15
E. Бюро в Джакарте и процесс реформ	15
V. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	15

I. ВВЕДЕНИЕ

1. С 25 октября по 5 ноября 2010 г. в соответствии с пунктом 4 статьи 12 Положения о финансах Бюро ЮНЕСКО в Джакарте (Индонезия) посетили два ревизора со стороны.

1. Основные сведения о Бюро

2. В 1951 г. ЮНЕСКО разместила в Джакарте бюро по сотрудничеству в области наук в Юго-Восточной Азии. В 1967 г. оно было преобразовано в Региональное бюро по науке и технике в Юго-Восточной Азии, а затем в 2001 г. в рамках реорганизации подразделений ЮНЕСКО на местах – в Бюро ЮНЕСКО в Джакарте.

3. Таким образом, Бюро ЮНЕСКО в Джакарте выполняет двоякую функцию: Регионального бюро по науке для региона Азии и Тихого океана, то есть для 48 стран, и Кластерного бюро для пяти стран: Индонезии, Малайзии и Филиппин с 2001 г., а после вступления в ЮНЕСКО – для Восточного Тимора (2002 г.) и Бруней-Даруссалама (2005 г.).

4. В 2009 г. Бюро в Джакарте занимало второе место среди 14 бюро, расположенных в Азии, по размеру своего обычного бюджета (6,01 млн долл.) после Бюро в Бангкоке (13,7 млн долл.)¹. Из 51 бюро ЮНЕСКО Бюро в Джакарте занимает седьмое место по размеру своего децентрализованного бюджета². Из пяти бюро по науке (в Венеции, Джакарте, Каире, Монтевидео и Найроби) оно занимает четвертое место по размеру обычного бюджета и третье – по объему внебюджетных средств.

2. Ревизия Бюро

5. В 2003 г. Служба внутреннего надзора (IOS) подготовила доклад о деятельности Бюро, рекомендации которого были реализованы. С 2008 г. отделом оценки IOS были рассмотрены три стратегические программные цели³.

6. Предметом ревизии службы ревизоров со стороны стали средства и ресурсы Бюро, его стратегия, проекты и реализованные мероприятия.

7. Ревизоры провели встречи с директором Бюро и руководителями секторов образования, культуры, коммуникации/информации и естественных наук, а также с новым руководителем отделения Бюро в Дили. Следует отметить, что в течение года Бюро функционировало без административного сотрудника. За пределами Бюро ревизоры провели встречи с председателем и генеральным секретарем Национальной комиссии Индонезии по делам ЮНЕСКО, координатором-резидентом ООН в Индонезии, президентом и генеральным директором Индонезийского научно-исследовательского института (ЛИПИ). Ревизоры посетили два объекта на местах с целью ознакомления с проектами, осуществляемыми при поддержке ЮНЕСКО: Центр предупреждения о цунами и поселок Банджарсари в пригороде Джакарты, где осуществляется местная инициатива по сортировке отходов.

8. Две недели ревизии прошли в специфических условиях по причине наводнений, парализовавших Джакарту, извержения вулкана Мерапи, землетрясения и последовавшего за ним цунами, которое обрушилось на острова Ментавай.

9. Ревизоры высоко оценили содействие, оказанное сотрудниками Бюро. По предварительным заключениям ревизии были представлены ответы в письменной форме и проведены обсуждения с сотрудниками Бюро.

¹ Источник: Обзор стратегии в области децентрализации (182 EX/6 Partie II), Приложение II.

² После бюро в Бангкоке, Дакаре, Бейруте, Найроби, Сантьяго и Монтевидео.

³ Стратегические программные цели 3 (июль 2009 г.), 5 (июнь 2010 г.) и 14 (декабрь 2008 г.).

II. СРЕДСТВА И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА БЮРО

A. СРЕДСТВА И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

1. Средства обычного бюджета

10. Объем средств, выделяемых из обычного бюджета Бюро в Джакарте, увеличился с 1,9 млн долл. в 2006-2007 гг. до 2,3 млн долл. в 2008-2009 гг.⁴ В 35-м двухлетнем периоде (2010-2011 гг.) объем средств продолжал расти и составил 2,79 млн долл.⁵

11. Число мероприятий, проведенных за двухлетний период, оставалось стабильным на уровне 39 мероприятий. Их средняя стоимость увеличилась с 37,5 тыс. долл. до 50,5 тыс. долл. в соответствии с инструкциями Штаб-квартиры в отношении критических расходов на мероприятия и со стратегией Бюро. Бюджет оперативной деятельности распределяется по 10 направлениям.

2. Внебюджетные средства

12. Объем средств, соответствующий текущим проектам, оставался относительно стабильным с 2002 г. по 2006 г. (за исключением 2005 г. из-за поступления пожертвований после цунами), но с 2007 г. он увеличился. Соотношение между средствами обычной программы и внебюджетными средствами в период 2002-2007 гг. составило 1 к 2,3. В период 2008-2011 гг. это соотношение увеличилось до 3,75.

13. В целом, внебюджетные средства, имевшиеся в наличии по состоянию на начало года, в три раза превысили дотации обычной программы в 2008-2009 гг. Их объем в 2010 г. увеличился в четыре раза. Однако ежегодные расходы остаются на уровне между 2,1-2,3 млн долларов.

**Таблица 1. Ассигнования и расходы из внебюджетных средств
(в долл. США)**

	2008 г.	2009 г.	2010 г. (по состоянию на конец октября)
Ассигнования	3 698 423	3 312 663	4 153 663
Расходы	2 138 638	2 296 120	2 285 276
Уровень расходов	58%	69%	55%

Источник: Служба ревизора со стороны по данным Бюро в Джакарте.

14. Увеличение объема внебюджетных средств является важным направлением стратегии Бюро, определенной в региональном плане по развитию науки (2010-2013 гг.), которое основывается также на программных документах, разработанных Индонезией, Филиппинами и Восточным Тимором (см. ниже). Уровень расходования внебюджетных средств рассматривается в Части III настоящего доклада.

3. Текущие расходы

15. Бюджет, выделенный на текущие расходы, оставался стабильным в течение 34-го двухлетнего периода 2008-2009 гг. (838 тыс. долл.) и 35-го двухлетнего периода 2010-

⁴ 2,45 млн долл. с учетом расходов на обеспечение безопасности, которые ранее финансировались непосредственно Штаб-квартирой.

⁵ В результате создания двух должностей (P-3).

2011 г. (830 тыс. долл.). Эти расходы распределяются в рамках бюджета по 10 видам деятельности. Поскольку в настоящее время расходы на безопасность включены в пакет ассигнований, то фактически расходы в 2010 г. сократились на 0,1 млн долл. Таким образом, следует внимательно следить за динамикой финансируемых расходов.

16. Другие текущие расходы финансируются из внебюджетных средств, например, расходы на командировки и приобретение оборудования для служебных помещений. Из проверки программы ЕСНО⁶ следует, что ЮНЕСКО, как правило, передает такое оборудование в дар местным властям в рамках соглашения с целью оказания им содействия в продолжении осуществления проекта. Подписание таких соглашений представляет собой пример передовой практики⁷.

4. Расходы на командировки

17. В двухлетнем периоде 2008-2009 гг. расходы на командировки составили 485 тыс. долларов. В период с сентября 2009 г. по сентябрь 2010 г. сумма расходов на командировки составила 255 тыс. долл. за 235 поездок⁸, то есть в среднем 1 085 долл. на поездку. На командировки приходится более 10% расходов обычного бюджета бывшего подразделения «Прибрежные районы и малые острова» (естественные науки в интересах общества). С другой стороны, частое использование оборудования для проведения видеоконференций является положительной практикой.

18. Однако положения Руководства по административным вопросам выполняются не всегда: будь то соблюдение сроков подачи заявок на оформление командировочных предписаний до отъезда или несвоевременное представление отчетов о командировках.

Рекомендация № 1: Обеспечить более строгое соблюдение положений Руководства по административным вопросам, касающихся командировок, в отношении сроков подачи заявок на оформление командировочных предписаний и сроков представления отчетов о командировках.

5. непогашенные расходные обязательства

19. непогашенные расходные обязательства (ULO⁹) увеличились за период 2008-2010 гг.

Таблица 2. Динамика изменения объема непогашенных обязательств (в долл. США)

	2008 г.	2009 г.	2010 г. (по состоянию на 31 октября)
Расходы	2 138 638	2 296 120	2 285 276
Объем ULO	242 181	350 011	440 161
ИТОГО	2 380 819	2 646 131	2 725 437
ULO/Все расходы	10%	13%	16%

Источник: Служба ревизора со стороны по данным Бюро.

20. В ходе проверки непогашенных обязательств в 2009-2010 гг. была выявлена их недостаточная обоснованность. В частности, обнаружены многочисленные ошибки в

⁶ Бюро по гуманитарной помощи Европейской Комиссии.

⁷ См. документ 185 EX/25 Partie II, пункты 29-30.

⁸ Общие расходы (обычный бюджет и внебюджетные средства).

⁹ *Unliquidated Obligations.*

контрактах с сотрудниками. По мнению Бюро, эти ошибки объясняются отчасти использованием новой информационной системы и отсутствием административного сотрудника на протяжении значительной части этого периода.

Рекомендация № 2: Удостовериться в обоснованности расходов при их введении в информационную систему и обеспечить последующий контроль.

В. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОМЕЩЕНИЙ

21. После взрыва бомбы в 2002 г. Бюро ЮНЕСКО, располагавшееся в комплексе ООН, сменило местонахождение по соображениям безопасности. С 2003 г. оно располагается в частном особняке, в котором раньше находилась резиденция посла Германии. Общая площадь, занимаемая зданием, составляет 1 649 м², а площадь самого здания – около 900 м². Договор об аренде подписан на три года с ежемесячной арендной платой 5 500 долл. В 2006 г. договор был продлен на два года.

22. В результате увеличения количества внебюджетных проектов Бюро его штат увеличился с 59 сотрудников в 2003 г. до 71 сотрудника в 2005 г., а в 2010 г. сократился до 66 сотрудников. Два этажа площадью около 1 000 м² в соседнем здании, принадлежащем тому же владельцу, были арендованы в декабре 2005 г.¹⁰ Срок аренды этих двух зданий был продлен до 2012 г. в результате подписания ряда приложений к договору с сохранением прежней арендной платы. Помещения заняты полностью. Имеющихся площадей может оказаться недостаточно в случае реализации запланированной стратегии развития внебюджетных средств.

С. МАТЕРИАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА БЮРО И УПРАВЛЕНИЕ ПАРКОМ АВТОМОБИЛЕЙ

1. Оборудование

23. В Бюро ведется ежегодная материальная инвентаризационная ведомость, в которой разделяется собственное имущество и имущество, приобретенное в рамках выполнения проектов. Однако в инвентаризационной ведомости за 2009 г. указано лишь имущество, приобретенное в течение 2009 г., в то время как Штаб-квартира сделала запрос на предоставление полной материальной инвентаризационной ведомости всего имущества, используемого по состоянию на 31 декабря 2009 г. На деле инвентаризационная ведомость содержит сводку за год, в которой отражается совокупность приобретенных товаров за год. Эта ведомость не заверена подписью. Необходимо обеспечить одинаковую трактовку функции регистрации и контроля как административным сотрудником (АС), так и руководителем сектора.

24. Ежегодная корректировка инвентаризационной ведомости не проводится: списанное имущество из ведомости не удалено. Например, старые компьютеры, списанные и выставленные на продажу, по-прежнему числятся в инвентаризационной ведомости.

25. Был проведен выборочный контроль 30 компьютеров и принтеров (из имеющихся 74 компьютеров и 34 принтеров). На четырех из них отсутствуют инвентаризационные номера, в том числе на одном из четырех портативных компьютеров, предоставленных в распоряжение дирекции. Таким образом, не было возможности установить их по инвентаризационной ведомости.

26. В Бюро имеется ежегодный план закупок, подготавливаемый в конце каждого года с учетом потребностей на следующий год, однако он не соблюдается. Фактически Бюро приобретает оборудование в течение всего года по заявкам отделов. Объединение заказов позволило бы производить закупки по более выгодным ценам.

¹⁰ Арендная плата в размере 2 500 долл. за первый год и 3 000 долл., начиная со второго года.

Рекомендация № 3: Создать материальную инвентаризационную ведомость, позволяющую ежегодное контролировать имеющееся оборудование, и составить план закупок.

2. Парк автомобилей и его использование

27. Бюро в Джакарте располагает тремя автомобилями: одним автомобилем представительского класса и двумя микроавтобусами, находящимися в распоряжении директора и его сотрудников для служебного использования. Отделению в Дили выделены также внедорожник и мотоцикл. Журналы регистрации поездок показывают, что оба микроавтобуса одновременно используются нечасто, однако их необходимость обусловлена сложными условиями дорожного движения в Джакарте и отсутствием системы общественного транспорта.

28. Средний ежегодный пробег каждого автомобиля не превышает 10 000 км. Техническое обслуживание транспортных средств выполняется в соответствии с предписаниями производителей. Журналы регистрации использования транспортных средств Бюро в Джакарте и отделения в Дили ведутся надлежащим образом, не считая отсутствия подписи на некоторых ежемесячных ведомостях¹¹.

D. КОНТРАКТЫ НА ВЫПОЛНЕНИЕ УСЛУГ

29. Из 68 контрактов на выполнение услуг, заключенных в 2010 г., для проверки были отобраны 11 контрактов.

30. Всего один из этих 11 контрактов был заключен с проведением предварительного конкурсного отбора из как минимум двух или трех предприятий. Эта ситуация нарушает положения главы 10 Руководства по административным вопросам¹², в которой предусматривается, что «*проведение конкурсного отбора является залогом эффективной, беспристрастной и транспарентной процедуры закупок*». В большинстве случаев это было объяснено специфическим характером проекта и предшествующим опытом работы этих предприятий с ЮНЕСКО. Следует обеспечить более строгое соблюдение правил транспарентности и открытости в деятельности учреждения. Аналогичное замечание было высказано в отношении контрактов на услуги консультантов (см. ниже).

E. ПЕРСОНАЛ

31. По состоянию на октябрь 2010 г. в организационной структуре Бюро в Джакарте имелось 66 должностей¹³. Только в секторе наук работает около половины штатных сотрудников (30 человек). Поскольку Бюро постоянно принимает пять-шесть стажеров, число присутствующих на месте сотрудников превышает 70 человек.

¹¹ На семи ведомостях за рассмотренный период.

¹² Глава 10, статья 10.2, пункт 3.2, b, (i).

¹³ Включая вакантные должности.

**Таблица 3. Изменения в кадровом составе Бюро в Джакарте
в разбивке по категориям должностей**

	2008 г.	2009 г.	2010 г. ¹⁴
Обычный бюджет			
Сотрудники категории специалистов	12	12	12
Местные сотрудники	10	11	11
Временные сотрудники ¹⁵	20	18	20
Внебюджетное финансирование			
Сотрудники категории специалистов	4	3	2
Местные сотрудники	0	0	0
Временные сотрудники	18	23	21
ИТОГО	64	67	66
Итого из внебюджетного финансирования	34%	38%	35%

Источник: Служба ревизора со стороны по данным Бюро в Джакарте.

1. Управление кадрами

32. Число штатных сотрудников Бюро в Джакарте, в целом, оставалось стабильным в течение рассмотренного периода. Эта стабильность относится ко всем категориям сотрудников.

33. В ходе выборочного контроля не было выявлено недочетов по ведению досье.

2. Мобильность сотрудников категории специалистов

34. В секторе наук два сотрудника категории специалистов значительно превысили стандартную продолжительность пребывания по месту службы, предусмотренную в главе 5 Руководства по вопросам людских ресурсов (от четырех до пяти лет)¹⁶, поскольку один из сотрудников работает здесь более семи лет, а второй – более 10 лет. Географическая мобильность представляет собой основополагающий фактор, содействующий обмену опытом между различными подразделениями ЮНЕСКО.

Рекомендация № 4: Поощрять мобильность сотрудников категории специалистов, работающих в Бюро более шести лет.

3. Вакантные должности

35. В Бюро имеется недокомплект международных гражданских служащих. На дату проведения ревизии четверть должностей категории специалистов оставались вакантными (пять должностей), в том числе должность административного сотрудника с января 2010 г. Нанятый административный сотрудник выполнял свои функции по временному контракту и официально вступил в должность только в январе 2011 г. Не заполнены две должности программных специалистов: в секторе естественных наук должность руководителя отдела фундаментальных наук и должность в секторе гуманитарных наук, где сотрудник уже нанят,

¹⁴ По состоянию на 1 октября 2010 г.

¹⁵ Контракты на предоставление специальных услуг (КСУ) и контракты на предоставление услуг (КУ).

¹⁶ СПП (стандартная продолжительность пребывания) предусмотрена для назначения международных гражданских служащих в Индонезии («место службы» категории А). Руководство по вопросам людских ресурсов ЮНЕСКО глава 5 (Набор, продвижение по службе, перевод, географическая и межучрежденческая мобильность), статья 5.11 (Географическая мобильность), пункт 9.

но еще не приступил к работе. Должность руководителя отдела коммуникации и информации, занятая в прошлом национальным сотрудником категории специалистов (НСС¹⁷), также вакантна. Эта должность будет в скором времени преобразована в должность категории специалистов. Должность руководителя отделения в Дили также была еще вакантна, но процесс набора на нее завершен. В Бюро пояснили, что процедуры идут своим чередом.

36. Однако наличие таких вакантных должностей – явление не временное и не исключительное. В Бюро известны случаи длительных вакансий в период 2008-2010 гг. Например, должность специалиста группы экологии и окружающей среды и заместителя директора Бюро оставалась вакантной в течение 17 месяцев; должность программного специалиста по образованию – в течение 24 месяцев; должность программного специалиста по социальным наукам – в течение 19 месяцев. В течение рассматриваемого периода должности оставались вакантными в среднем 12,4 месяца.

37. Эти трудности возникают, в частности, из-за отмеченных задержек в процедурах набора. Следует обратить внимание на отсутствие информации из Штаб-квартиры о ходе осуществления набора, так как это оказывает негативное воздействие на процесс управления мероприятиями на местах.

38. В течение 2008-2009 гг. также оставались вакантными 15 должностей, находящихся в ведении Бюро в Джакарте и занимаемых местными сотрудниками. Однако в среднем эти должности оставались вакантными в течение гораздо меньшего периода времени (2,7 месяца).

Рекомендация № 5: Ускорить процесс набора международных сотрудников совместно со Штаб-квартирой, которой следует лучше информировать Бюро о ходе набора.

4. Расходы на персонал из внебюджетных средств

39. В 2008 г. в Бюро насчитывалось четыре сотрудника на контрактах с назначением ограниченной продолжительности (НОП¹⁸). В 2010 г. должность руководителя отделения Дили была единственной должностью НОП (Р-4).

40. Контракты на предоставление специальных услуг (КСУ¹⁹) используются в соответствии с регламентацией и не служат для финансирования постоянных должностей.

41. Почти треть постоянных должностей Бюро в Джакарте финансируется за счет средств внебюджетных проектов (сотрудники категории специалистов и особенно местные сотрудники). В программе по уменьшению опасности стихийных бедствий этот показатель достигает 100%. В рамках вышеназванной оценки стратегической программной цели 5 рекомендовано создать должность национального сотрудника категории специалистов в этой важной сфере деятельности.

F. КОНСУЛЬТАНТЫ

1. Индивидуальные консультанты: процедуры

42. В 2009 г. количество и объем контрактов увеличились как в рамках обычной программы (21 контракт на общую сумму 172 285 долл.)²⁰, так и внебюджетных средств (девять контрактов на общую сумму 65 230 долл.)²¹.

¹⁷ National Administrative Officer (NAO).

¹⁸ Appointment of Limited Duration (ALD).

¹⁹ Special Service Agreements (SSA).

²⁰ В 2008 г. 3 контракта на общую сумму 28 082 долл.

43. В течение рассматриваемого периода все индивидуальные консультанты были наняты на срок менее 12 месяцев.

44. По данным документальной проверки Бюро в Джакарте, проведенной Бюро финансового управления (BFM) до ревизии, около 50% контрактов заключались без проведения конкурсного отбора вопреки положениям Руководства по административным вопросам. Выборочная проверка шести полностью оформленных досье показала, что в четырех случаях не было проведено конкурсного отбора. Представленные обоснования²² могут объяснить выбор консультанта, однако они не оправдывают отсутствие конкурсного отбора.

45. В целом, досье ведутся надлежащим образом. При проведении конкурсного отбора причины выбора четко изложены. Формуляры оценки заполнены, однако оценка зачастую ограничивается отметкой в соответствующих клетках. Замечания вносятся редко и носят шаблонный характер.

46. Бюро не располагает онлайн-базой данных, содержащей биографические справки консультантов, как это предписывается Руководством по административным вопросам. Существование такой базы позволило бы расширить резерв консультантов.

Рекомендация № 6: Создать базу данных консультантов в Интранете, доступную для других учреждений системы Организации Объединенных Наций, работающих в аналогичных сферах.

2. Контракты с выплатой гонорара

47. В 2008 г. Бюро в Джакарте заключило 15 контрактов с выплатой гонорара (242 991 долл.), а в 2009 г. – 26 контрактов (325 108 долл.).

48. Административные досье не всегда содержат формуляр оценки.

49. Отсутствие конкурсного отбора зачастую обосновывается с помощью шаблонных формулировок: желание работать с наиболее опытным специалистом, предыдущий опыт, невозможность объективно оценить предложение. И в этом случае эти аргументы могут объяснить выбор консультанта, однако они не оправдывают отсутствие конкурсного отбора.

Рекомендация №7: Уделять первостепенное внимание проведению конкурсного отбора при заключении контрактов на услуги консультантов, контрактов с выплатой гонорара и контрактов на выполнение услуг, как предписано Руководством по административным вопросам.

III. ПРОЕКТЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ БЮРО В ДЖАКАРТЕ

A. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ ПО СЕКТОРАМ

1. Обычный бюджет

50. В текущем двухлетнем периоде обычный бюджет Бюро в Джакарте вырос до 2,79 млн долларов (+14%) по сравнению с бюджетом двухлетнего периода 2008-2009 гг.²³, составлявшим 2,45 млн долл. Рост ассигнований, выделенных на мероприятия, составляет 34% (с 1,46 млн долл. до 1,96 млн долл.).

²¹ Четыре контракта в 2008 г. (37 062 долл.).

²² Например, опыт выбранного кандидата.

²³ С учетом ассигнований, выделенных на обеспечение безопасности в бюджете 2008-2009 гг. (см. выше).

51. В двухлетнем периоде 2010-2011 гг. на сектор естественных и точных наук приходится 40,7% всех ассигнований на программы (0,785 млн долл.). Сектор наук разделен на пять групп: гидрология и геология (363 тыс. долл.), располагающий самым крупным бюджетом в секторе, фундаментальные науки (133 тыс. долл.), инженерные науки и технология (83 тыс. долларов), экология и окружающая среда (80 тыс. долл.) и социальные науки (20 тыс. долл.); кроме того, в секторе есть программа по предупреждению опасности стихийных бедствий (100 тыс. долл.).

52. На сектор образования приходится 40% ассигнований по обычной программе (782 тыс. долларов), то есть приблизительно столько же, сколько на сектор естественных наук. Зафиксированный рост в этом секторе с 34-го по 35-й двухлетний период (+74%) превышает средний рост по Бюро. Он обусловлен созданием нового направления деятельности в области экологического образования и подчеркивает стремление обеспечить его приоритетный характер.

53. Третьим сектором по сумме ассигнований является сектор коммуникации и информации (197 тыс. долл.), четвертым – сектор культуры (137 тыс. долл.) и пятым – сектор социальных и гуманитарных наук (60 тыс. долл.).

2. Внебюджетные средства

54. В период 2008-2010 гг. объем внебюджетных средств увеличился на 12%.

55. В 2008-2009 гг. более 67% привлеченных внебюджетных средств было направлено на выполнение проектов сектора наук, что намного превышает средства, выделенные сектору образования (26%), сектору культуры (4%), сектору социальных и гуманитарных наук (2%) и сектору коммуникации и информации (менее 1%).

56. В двухлетнем периоде 2010-2011 гг. еще больше внимания уделяется научным проектам. Действительно, 78% привлеченных внебюджетных средств направлено на выполнение проектов этого сектора. На проекты в области образования приходится 20% внебюджетных средств, а на проекты в области культуры – 2%.

57. В двухлетнем периоде 2008-2009 гг. уровень расходования внебюджетных средств в среднем составляет 63%. Если непогашенные обязательства (ULO) в конце двухлетнего периода будут включены в расчеты, то уровень расходования достигнет 71%.

**Таблица 4. Изменения в уровне расходования внебюджетных средств
(в млн долл. и в %) в 2008-2010 гг.**

	2008 г.	2009 г.	2010 г. (по состоянию на конец октября)
Ассигнования	3 698 423	3 312 663	4 153 663
Расходы	2 138 638	2 296 120	2 285 276
Уровень расходования	58%	69%	55%
Сумма ULO	242 181	350 011	440 161
ИТОГО	2 380 819	2 646 131	2 725 437
Уровень расходования	64%	80%	66%

Источник: Служба ревизора со стороны на основе административных документов.

58. Отмечается обратное соотношение между объемом имеющихся в наличии средств и расходом ассигнований: чем больше объем ресурсов, тем меньше уровень их использования. Бюро объясняет это различиями в графиках платежей.

Таблица 5. Уровень использования внебюджетные средств в разбивке по секторам в 2008-2010 гг. (без учета непогашенных обязательств)

	2008 г.	2009 г.	2010 г. (по состоянию на конец октября)
Образование	50%	93%	84%
Естественные науки	67%	65%	47%
Социальные науки	0%	110%	0%
Культура	25%	77%	97%
Коммуникация	62%	83%	14%
Итого	58%	69%	55%

Источник: Служба ревизора со стороны на основе административных документов.

59. Такое соотношение наблюдается в секторе образования²⁴. Расходы отдела наук носят равномерный характер. Сектор социальных наук не израсходовал свои средства в 2008 г. и 2010 г., поскольку должность руководителя отдела была вакантной.

60. В настоящее время в Бюро в Джакарте выполняется 41 внебюджетный проект. Однако в конце 2010 г. 26 из них будут завершены в соответствии с условиями контрактов, заключенных с донорами. Это повлечет за собой следующие последствия: невозможность переноса неиспользованных ассигнований; с 2011 г. Бюро в Джакарте будет управлять лишь 15 начатыми проектами, рассчитанными на 2011-2013 гг.

Рекомендация №8: Повысить уровень расходования внебюджетных средств, в частности посредством введения строгой системы отчетности об использовании внебюджетных средств в разбивке по секторам.

В. МЕРОПРИЯТИЯ БЮРО В ОБЛАСТИ НАУК

1. Цели и задачи науки в регионе Азии и Тихого океана

61. Цели и задачи науки имеют первостепенное значение для региона Азии и Тихого океана с населением около 4 миллиардов человек. Водные ресурсы, изменение климата и природные ресурсы, а также естественно-научное образование и предупреждение стихийных бедствий представляют собой приоритетные стратегические темы²⁵.

62. Рассмотренный в ходе ревизии период охватывает два этапа. На первом этапе (2008-2009 гг.), соответствующем 34-му двухлетнему периоду, управление научными программами осуществлялось в условиях их обособленности по отдельным секторам.

63. Разработка унифицированной и сквозной научной программы является целью второго этапа (2010-2013 гг.). В региональном стратегическом плане (2010-2013 гг.) определены четыре флагманские программы, осуществляемые при поддержке Японского целевого фонда (ЯЦФ) на сумму приблизительно один миллион долларов в год, в которых могут принять участие многие учреждения ООН. Эти программы касаются устойчивого управления водны-

²⁴ 1,4 млн долл. средств в 2008 г., 430 тыс. долл. в 2009 г. и 813 тыс. долл. в 2010 г.

²⁵ Доклад о деятельности Регионального бюро в Джакарте.

ми ресурсами²⁶, биосферных заповедников²⁷, развития технологического, инженерного и естественно-научного образования²⁸ и, наконец, просвещения по вопросам стихийных бедствий и изменения климата²⁹.

64. Намеченная цель заключается в обеспечении сквозного характера программы. Однако здесь возникают два вопроса: о способности Бюро ЮНЕСКО в Джакарте расходовать эти средства, учитывая, что уровень расходования внебюджетных проектов составляет 63% (71% с непогашенными обязательствами), и о его способности привлечь крупные транснациональные проекты, принимая во внимание, что ежегодные расходы внебюджетных средств по всем программам составляют от 2,3 до 2,5 млн долл.

2. Водные ресурсы, экология и окружающая среда

65. Региональное бюро насчитывает пять научных групп, каждой из которых руководит программный специалист. Группа наук о воде осуществляет восемь программ (пять программ финансируются за счет обычного бюджета, а три – за счет внебюджетных средств). Теме изучения водных ресурсов и управления ими на уровне региона уделяется приоритетное внимание ввиду существующих проблем с паводками, загрязнением воды и вследствие этого ее непригодностью к употреблению человеком. Бюро работает над темой управления деятельностью по использованию водных ресурсов в сотрудничестве с Международной гидрологической программой.

66. В сфере действия Регионального бюро в Джакарте расположено 96 биосферных заповедников и 107 природных парков. В период 2005-2010 гг. из внебюджетных средств было профинансировано пять проектов на сумму 1,8 млн долл. (в частности, благодаря взносам Испании и Японии). Они дали положительные результаты. В качестве примера можно привести возобновление диалога между национальными и местными органами власти и руководством парков, с одной стороны, и жителями острова Сиберут у берегов Суматры, что позволило разрядить напряженную ситуацию вокруг охраняемой зоны и привело к подписанию соглашения между всеми партнерами.

3. Центр информации о цунами и программа по уменьшению опасности стихийных бедствий

67. В результате землетрясения и цунами, произошедших 26 декабря 2004 г., Бюро в Джакарте разработало программу по уменьшению опасности стихийных бедствий, на которую в 2009-2010 гг. было выделено 510 тыс. долл. из внебюджетных средств и 100 тыс. долл. из обычного бюджета 2010-2011 гг.

68. Дело в том, что регион Азии и Тихого океана крайне подвержен опасности стихийных бедствий, оказывающих значительное влияние на развитие человека³⁰. Несмотря на это в регионе не проводится общей региональной оценки стихийных бедствий. Этот приоритет лежит в основе одной из четырех региональных флагманских программ стратегического плана.

69. Эта программа охватывала два направления: деятельность Центра информации о цунами в Джакарте в сотрудничестве с Межправительственной океанографической комиссией

²⁶ SWITCH в Азии: устойчивое управление водными ресурсами улучшает здоровье городов будущего в Азии.

²⁷ БРЕЕС: роль биосферных заповедников в обеспечении экологической и экономической безопасности – изменение климата и программа по сокращению масштабов нищеты.

²⁸ COMPETENCE: всеобъемлющая программа развития технологического, инженерного и естественно-научного образования в Азии.

²⁹ FORCE: содействие безопасному и устойчивому развитию общин – программа просвещения по вопросам стихийных бедствий и изменения климата.

³⁰ Четвертая региональная конференция на уровне министров на тему предупреждения стихийных бедствий, состоявшаяся в Республике Корея, Инчхон (25-28 октября 2010 г.).

ЮНЕСКО и подготовку документов по привлечению внимания общественности к опасности цунами и обеспечению подготовленности к ним.

70. Центр информации о цунами разработал общую модель подготовки школ к цунами, основанную на упражнениях по эвакуации, которые должны использоваться во всех учебных заведениях. В документах по привлечению внимания общественности разработана концепция автономной подготовки и представлена шкала оценки уровня подготовленности местных общин. Первый тираж брошюр, подготовленных Бюро в Джакарте, как правило, на английском и индонезийском языках, финансируется за счет средств ЮНЕСКО. Брошюры рассылаются неправительственным организациям и местным органам власти, которые их используют и обеспечивают распространение. Последующие тиражи будут финансироваться из средств местных партнеров.

71. Оценка качества брошюр, подготовленных Бюро в Джакарте, проводится консорциумом по просвещению в области опасности стихийных бедствий.

72. Более сложной задачей является оценка эффективности распространения брошюр. В ходе ревизии не удалось обнаружить данных о количестве школ и детей, получивших документы. Бюро предоставило количественные показатели в ответ на предварительные заключения ревизии и отметило, что в результате первого изучения ответов школ после землетрясения 30 сентября 2009 г. в Паданге был отмечен положительный эффект мероприятий по подготовке к стихийным бедствиям.

73. В период проведения ревизии на изолированном архипелаге в Индонезии произошло землетрясение силой 7,7 баллов, спровоцировавшее цунами. К сожалению, ни одна из школ или общин архипелага на тот момент еще не были охвачены программой ЮНЕСКО по уменьшению опасности стихийных бедствий.

Рекомендация №9: Укрепить программу по уменьшению опасности стихийных бедствий, которая функционирует исключительно за счет сотрудников, оплачиваемых из внебюджетных средств, с помощью перераспределения средств в Бюро в Джакарте или децентрализации средств из Штаб-квартиры, а также изучить возможности ее развития в сотрудничестве с местными партнерами.

4. Фундаментальные и инженерные науки

74. Должность руководителя группы фундаментальных наук не заполнена. Его обязанности временно исполняет руководитель группы инженерных наук и технологии.

75. В 2007 г. было начато осуществление проекта по дистанционному обучению в партнерстве с Университетом Кейо в Токио, министерством образования Индонезии и сетью по образованию и исследованиям Индонезии, Филиппин, Малайзии и Таиланда.

5. Науки в интересах общества

76. До 2009 г. эта группа занималась исключительно прибрежными районами и малыми островами. Сейчас ее деятельность носит более широкий и сквозной характер. Бюджет группы составляет 20 тыс. долл. на двухлетний период 2010-2011 гг.

77. Группа осуществляет маломасштабные, но интересные проекты. В 1996 г. началась реализация проекта общины Банджарсари по сортировке мусора. Общий взнос ЮНЕСКО составил 5 тыс. долл. на несколько лет. В районе, где находится 250 домов и насчитывается примерно 1 000 жителей, местными усилиями ведется сортировка мусора и разработана программа по обучению. Посещение объекта позволило констатировать реальный характер этих инвестиций, благодаря которым удалось уменьшить загрязнение в этом районе и осуществить образовательные проекты.

С. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КЛАСТЕРНОГО БЮРО

78. Параллельно и во взаимодействии с Региональным бюро по науке Кластерное бюро проводит политику ЮНЕСКО в Индонезии, Малайзии, на Филиппинах, в Бруней-Даруссаламе и Восточном Тиморе.

1. Образование

79. В двухлетнем периоде 2008-2009 гг. сектор образования располагал 450 тыс. долл. из обычного бюджета (шесть мероприятий) и 2,46 млн долл. из внебюджетных средств (пять проектов). На двухлетний период 2010-2011 гг. его обычный бюджет составляет 650 тыс. долл. (шесть мероприятий) и аналогичную сумму предполагается привлечь из внебюджетных источников.

80. Крупная внебюджетная программа «Творческие образовательные объединения для детей» (CLCC)³¹, бюджет которой составил 10 млн долл. на 10 лет³², осуществлялась в сотрудничестве с ЮНИСЕФ. Концепция программы заключалась в оказании содействия развитию самоуправляемых школ, распространению их влияния в общинах и расширению участия родителей. ЮНИСЕФ проводил работу на местах, в частности, обеспечивая подготовку учителей, а ЮНЕСКО отвечала за разработку справочных документов. Осуществление программы завершилось в августе 2010 г. Однако это сотрудничество между ЮНИСЕФ и ЮНЕСКО может служить примером для подражания.

81. В Восточном Тиморе на средства обычного бюджета была осуществлена еще одна программа по разработке системы сбора статистических данных о начальном образовании³³ при поддержке Статистического института ЮНЕСКО в Монреале (СИЮ). В ноябре 2010 г. министр образования Восточного Тимора сообщил о намерении министерства использовать этот статистический инструмент в интересах развития страны.

2. Гуманитарные науки

82. В двухлетнем периоде 2008-2009 гг. бюджет группы гуманитарных наук составлял 30 тыс. долл.; в текущем двухлетнем периоде он увеличился до 60 тыс. долл. Группа располагает внебюджетными средствами в размере 150 тыс. долл. на два двухлетних периода.

83. Задержки в процедуре набора нового руководителя негативно сказались на деятельности Бюро в этом секторе. По сути дела, эта группа не проводила мероприятий в 2008 г. и 2010 г. Недавно был завершен процесс набора сотрудника на эту должность.

IV. СКВОЗНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ ПО МЕРОПРИЯТИЯМ

A. ОЦЕНКА ПРОГРАММ

84. По итогам программ и миссий представляются доклады. Однако в них отсутствуют количественные и качественные показатели в цифровом выражении о числе людей, охваченных проектом, или о конкретных результатах проведенных мероприятий.

85. Разумеется, в некоторых случаях сложно измерить конкретное воздействие деятельности ЮНЕСКО в оценках, которые зависят от многочисленных факторов. Однако в таких областях, как образование, существуют процедуры оценки и мониторинга, широкое распространение получили методологии, которые представляют один из основных элементов мандата ЮНЕСКО.

³¹ *Creative learning communities for children.*

³² В том числе 1,93 млн долл. на двухлетний период 2008-2009 гг.

³³ EMIS (*Education, Management and Information System*).

Рекомендация № 10: Провести количественную и качественную оценку мероприятий с использованием инструментов и методов, разработанных в ЮНЕСКО.

В. НАГЛЯДНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО И КЛАСТЕРНОГО БЮРО

86. Бюро опубликовало три программных документа по Индонезии, Филиппинам и Восточному Тимору. Документы по Брунею и Малайзии находятся в процессе подготовки. Эти публикации представляют собой результат обстоятельной исследовательской работы и дискуссий с национальными комиссиями.

Заключение: завершающаяся в ближайшее время разработка программных документов по странам представляет собой передовую практику Кластерного бюро в Джакарте.

С. ЗНАЧЕНИЕ ОТДЕЛЕНИЯ В ДИЛИ

87. Восточный Тимор вступил в ЮНЕСКО в 2002 г. Укрепление потенциала этой страны остается одной из первостепенных задач для ЮНЕСКО и других учреждений ООН. После визита Генерального директора ЮНЕСКО в 2003 г. в Дили было открыто отделение Бюро в Джакарте.

88. Отделение использует программы оказания содействия в области культурного наследия, образования и научного развития. Расположенное в комплексе ООН, отделение состоит из четырех сотрудников: руководителя отделения с контрактом ограниченной продолжительности (НОП), финансируемым Штаб-квартирой, консультанта, контракт которого финансируется из внебюджетных средств, административного сотрудника и водителя, контракты которых финансируются из обычного бюджета Бюро.

Заключение: проверка документов, касающихся отделения в Дили, показала, что оно эффективно содействует восстановлению и реконструкции страны.

Д. ВНЕШНИЕ СВЯЗИ БЮРО

1. Отношения с национальными комиссиями по делам ЮНЕСКО

89. В Национальной комиссии Индонезии по делам ЮНЕСКО, расположенной в здании министерства национального образования, работает 16 человек. Ее председатель был членом Исполнительного совета ЮНЕСКО в течение восьми лет.

90. Национальная комиссия координирует работу 15 индонезийских министерств и четырех институтов и представляет их интересы в отношениях с Бюро в Джакарте. Результаты их совместной работы отражены в вышеупомянутом программном документе.

91. В ходе ревизии внимание было сосредоточено на отношениях Бюро с Национальной комиссией Индонезии, однако оно работает также с четырьмя другими национальными комиссиями кластера.

2. Отношения с другими учреждениями

92. В Индонезии действуют 16 учреждений ООН³⁴. Представитель Организации Объединенных Наций проводит ежемесячные совещания страновой группы. ЮНЕСКО представляют директор Бюро или его заместитель.

93. ЮНЕСКО принимала участие в подготовке рамочного документа на тему сотрудничества учреждений Организации Объединенных Наций в интересах развития³⁵. Для реализа-

³⁴ ФАО, МОМ, ПРООН, ЮНЕСКО, УВКБ ООН, ООН-Хабитат, ЮНЕП, МОТ, ЮНЭЙДС, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНИФЕМ, УКГД, МПП, ВОЗ, ЮНОДК.

ции этих целей созданы пять междисциплинарных рабочих групп, где представлены 16 учреждений. ЮНЕСКО председательствует в группе, занимающейся вопросами изменения климата и окружающей среды³⁶.

3. Отношения с донорами

94. Бюро ЮНЕСКО в Джакарте получает внебюджетные средства от шести стран (Японии, Испании, Новой Зеландии, Германии, Канады и Республики Корея), а с недавнего времени и от скандинавских стран. Средства поступают также из ООН, частных фондов, децентрализованных ассигнований, добровольных взносов и Фонда накладных расходов целевых фондов (ФИТОКА³⁷).

95. Ревизоры ознакомились с отчетами за 2008-2010 гг. о регулярных совещаниях представителей Бюро и двух основных доноров – Японии (1 млн долл. в год) и Испании (800 тыс. долларов в год). Два сотрудника на местах обеспечивают связь с донорами и координацию этих проектов. Их должности финансируются из внебюджетных средств и они входят в состав групп ЮНЕСКО. Представители Японского целевого фонда (ЯЦФ) ежегодно приезжают в Джакарту для подведения итогов года и подготовки новых проектов. С испанскими донорами также проводятся совещания на местах.

Е. БЮРО В ДЖАКАРТЕ И ПРОЦЕСС РЕФОРМ

96. Принимая во внимание задачи и сценарии стратегии децентрализации³⁸, представленные на 182-й сессии, можно сделать два заключительных замечания:

- Бюро в Джакарте является одновременно Региональным бюро по науке и Кластерным бюро. Выполнение этих функций связано со значительной рабочей нагрузкой. При этом около трети руководящих должностей остаются вакантными;
- Бюро в Джакарте может рассчитывать на свои давние и тесные связи с Национальной комиссией по делам ЮНЕСКО и на ее опыт, накопленный с 1951 г. Кроме того, в Индонезии необходимо решать серьезные задачи в области изменения климата, образования и культуры. При этом отмечается, что региональные совещания организуются чаще в Бангкоке, где располагается Региональное бюро по образованию, первое бюро ЮНЕСКО в регионе Азии и Тихого океана, где также представлены все учреждения ООН.

V. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

97. Ревизор со стороны выражает признательность директору Бюро и его сотрудникам за оказанный прием и точность предоставленных в ходе ревизии сведений.

Замечания Генерального директора:

Генеральный директор благодарит ревизора со стороны за его доклад о ревизии Бюро в Джакарте. Она принимает все сформулированные рекомендации и представит доклад о ходе их выполнения в соответствии с обычной практикой.

Настоящий документ отпечатан на бумаге из вторичного сырья.

³⁵ *United Nations partnership for development framework 2011-2015.*

³⁶ Другие рабочие группы: социальная защита (ЮНИСЕФ), управление (ПРООН), защита от стихийных бедствий (УКГД) и уровень жизни (МОТ).

³⁷ *Fund-in-Trust Overhead Costs Account.*

³⁸ Доклад Генерального директора 182 EX/6, Partie II.



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Исполнительный совет

Сто восемьдесят шестая сессия

186 EX/30

Part III

ПАРИЖ, 8 апреля 2011 г.

Оригинал: английский/
французский

Пункт 30 предварительной повестки дня

Новые доклады Ревизора со стороны

ЧАСТЬ III

ДОКЛАД О РЕВИЗИИ ОТДЕЛА ПО СОДЕЙСТВИЮ РАЗВИТИЮ БАЗОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ СЕКТОРА ОБРАЗОВАНИЯ

РЕЗЮМЕ

В соответствии со статьей 12.4 Положения о финансах Ревизор со стороны представляет свой доклад о ревизии Отдела базового образования Сектора образования.



Служба Ревизора со стороны
Организации Объединенных Наций
по вопросам образования, науки и
культуры



**Доклад о ревизии Отдела по содействию
РАЗВИТИЮ БАЗОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ
СЕКТОРА ОБРАЗОВАНИЯ**

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
1. Рамки и объем ревизии	1
2. Задачи, стоящие перед отделом, и его организационная структура.....	1
2.1. Задачи, стоящие перед отделом, и его организационная структура.....	2
2.2. Стратегический анализ деятельности отдела	4
3. Людские ресурсы отдела.....	5
3.1. Изменения в штатном расписании отдела.....	5
3.2. Меры компенсации вакансий	5
3.3. Аттестация сотрудников	6
3.4. Использование услуг консультантов	6
4. Управление бюджетными средствами	9
4.1. Программирование	9
4.2. Анализ некоторых статей расходов.....	10
4.3. Использование внебюджетных средств.....	11
4.4. Мониторинг мероприятий и проектов	11
5. Мероприятия и проекты.....	12
5.1. Распространение грамотности.....	13
5.2. Право на образование и образование в области прав человека.....	14
5.3. Ассоциированные школы ЮНЕСКО	15
5.4. Естественно-научное и математическое образование	18
5.5. Воспитание и образование детей младшего возраста	19
5.6. Интеграция через образование	21
5.7. Публикации	23
6. Выражение признательности	22

1. РАМКИ И ОБЪЕМ РЕВИЗИИ

1. В соответствии с пунктом 4 статьи 12 Положения о финансах ЮНЕСКО Ревизор со стороны осуществил ревизию Отдела базового образования Сектора образования.
2. Ревизия проводилась с 30 августа по 17 сентября 2010 г. в помещениях указанного отдела. Она включала рассмотрение бюджетных документов отдела, относящихся к периоду 2008-2010 гг., ряда документов о расходах, досье сотрудников, контрактов с консультантами и документов, относящихся к различным проектам и мероприятиям.
3. Группа сотрудников Ревизора со стороны неоднократно встречалась с директором отдела, директором исполнительного секретариата и руководителем бюджетно-финансовой группы исполнительного секретариата. Ими были проведены рабочие встречи с руководителями секций отдела и с большей частью специалистов по программе. С помощью видеоконференций они смогли переговорить с директором Регионального бюро по образованию в Дакаре, которая ранее была директором отдела. В ходе ревизии они были приняты заместителем Генерального директора по вопросам образования. Сотрудничеству с Отделом базового образования и исполнительным секретариатом была дана высокая оценка.
4. Предварительные заключения ревизии были рассмотрены с участием сотрудников Сектора образования, замечания которых были приняты во внимание.
5. Ревизия была проведена до реструктуризации Сектора образования, осуществленной в соответствии со служебной запиской Генерального директора от 9 ноября 2010 г.¹. В рамках новой организации Сектора образования значительная часть обязанностей, ранее возложенных на бывший Отдел базового образования, была передана в ведение Отдела образования и обучения начиная с базового образования и кончая высшим образованием². В состав этого нового отдела входят секция распространения грамотности и неформального образования, секция базового образования, секция профессионально-технического образования и подготовки и секция высшего образования, которые в своей работе будут заниматься вопросами, ранее относившимися к ведению других отделов Сектора образования. В то же время вопросы, связанные с образованием в области прав человека, и группа по координации Сети ассоциированных школ переданы в ведение Отдела по образованию в области мира и устойчивого развития, а вопросы, связанные с правом на образование, – в ведение Отдела планирования и развития образовательных систем.
6. Тем не менее, представляется, что содержащиеся в настоящем докладе выводы в основном сохраняют свою актуальность и могут способствовать эффективному созданию новой структуры Сектора образования.

2. ЗАДАЧИ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД ОТДЕЛОМ, И ЕГО ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА

7. *«Базовое образование [...] охватывает такие понятия как фундаментальное базовое, элементарное и начальное/среднее образование. Такое образование обеспечивается всем без какой-либо дискриминации или исключений по признаку пола, этнической принадлежности, национальности, происхождения, экономического, социального или физического положения, языка, религии, политических и иных убеждений, принадлежности к меньшинству. За пределами дошкольного периода, продолжительность которого может определяться государством, базовое образование охватывает, как правило, не менее девяти лет, а со временем может увеличиться до 12 лет»³.*

¹ Служебная записка Генерального директора DG/NOTE/10/49 *Strengthening the delivery capacity of the Education Sector through adjustments to the structure at Headquarters.*

² *Division for Basic to Higher Education and Learning (BHL).*

³ UNESCO, *Définition opérationnelle de l'éducation de base* (Consultation d'experts, 17-18 décembre 2007).

2.1 Задачи, стоящие перед отделом, и его организационная структура

8. В течение многих лет в структуру Сектора образования входит Отдел базового образования⁴. Однако сфера деятельности отдела подвергалась существенным изменениям:

- четыре секции в 2000 г.: по начальному образованию; особым потребностям в области образования; распространению грамотности и неформальному образованию; воспитанию и образованию детей младшего возраста и семейному образованию;
- по-прежнему четыре секции в 2003 г., за исключением того, что секция по особым потребностям в области образования была заменена секцией с более широкой сферой деятельности «*Борьба с отчуждением через образование*», в состав которой вошла группа по сотрудничеству с Всемирной продовольственной программой (ВПП);
- три секции в 2004 г.: по воспитанию и образованию детей младшего возраста и интеграционному образованию; по начальному образованию; по распространению грамотности и неформальному образованию; а группа по сотрудничеству с ВПП была передана в ведение отдела по развитию качественного образования;
- по-прежнему три секции после реструктуризации Сектора, решение о которой было принято в июле 2006 г.⁵, хотя содержание их деятельности значительно изменилось: одна секция занималась вопросами прав и ценностей в образовании⁶; вторая – научно-техническим и профессиональным образованием, а третья секция⁷ – содействием интеграции и обеспечением качественной профессионально-технической подготовки, что означало частичное возвращение к тому кругу обязанностей и кадровому составу, которые были закреплены за тремя секциями в 2004 г.⁸. Кроме того, отделу вновь была подчинена группа по координации Системы ассоциированных школ⁹.

9. Начиная с 2008 г. руководство отделом осуществлялось двумя директорами, а в течение 15 месяцев – исполняющим обязанности директора. Директор отдела, которая занимала эту должность с сентября 2004 г., в июне 2008 г. была назначена руководителем Регионального бюро по образованию в Дакаре¹⁰. Новый директор отдела была назначена только в сентябре 2009 г.¹¹ после завершения подготовки Программы и бюджета на 2010-2011 гг. (документ 35/C5). Организационная структура вновь подверглась изменениям с тем, чтобы отразить в ней новые стратегии.

10. В 2008 г. и 2009 г. возложенные на секции обязанности носили тематический характер: *утверждение прав и ценностей в образовании (RVE¹²)*, *содействие интеграции и качественной подготовке (IQE¹³)*, *научно-техническая и профессиональная подготовка (STV¹⁴)*.

⁴ По меньшей мере с 1990 г. Ранее существовал Отдел по вопросам молодежи (1975 г.).

⁵ Служебная записка Генерального директора DG/Note/06/37 от 12 июля 2006 г.

⁶ В нее вошла значительная часть сотрудников секции по образованию в области мира и прав человека Отдела по развитию качественного образования.

⁷ В нее вошла значительная часть сотрудников бывшего Отдела среднего и профессионально-технического образования.

⁸ Другие функции и сотрудники были переданы в новые отделы по координации приоритетов Организации Объединенных Наций в области образования и по стратегиям в области образования и оказанию поддержки подразделениям вне Штаб-квартиры.

⁹ Перед этим она входила сначала в Департамент образования по вопросам культуры мира (2000 г.), а затем – в Отдел по развитию качественного образования (2003 г.).

¹⁰ Служебная записка Генерального директора DG/Note/08/17 от 16 мая 2008 г. (исполнение обязанностей было предписано служебной запиской Генерального директора DG/Note/08/24).

¹¹ Служебная записка Генерального директора DG/Note/09/53 от 14 сентября 2009 г.

¹² *Promotion of Rights & Values in Education.*

¹³ *Inclusion & Quality Learning Enhancement.*

Летом 2009 г. секция STV была переподчинена Отделу стратегий в области образования и укрепления потенциала, в то время как в Отдел базового образования вошла группа по координации мероприятий Десятилетия грамотности Организации Объединенных Наций, которая ранее действовала в составе Отдела по координации приоритетов Организации Объединенных Наций в области образования¹⁵.

11. Осенью 2009 г.¹⁶ названия секций были изменены таким образом, чтобы они отражали соответствующие ступени образования: *воспитание и образование детей младшего возраста* (ВОДМ¹⁷); *базовое образование, распространение грамотности и неформальное образование* (BLE¹⁸) и *среднее образование* (SED), каждая из которых включала от трех до пяти групп. В дополнение к этому переименованию в зависимости от соответствующей ступени образования были созданы рабочие группы, которые были призваны заниматься сквозными темами: *равенство и инклюзивность; качество, актуальность и эффективность образования; развитие потенциала*. Только группа по координации Сети ассоциированных школ (САШ¹⁹) оказалась незатронутой этой реорганизацией отдела.

12. Эта новая организационная структура имеет целью преодолеть узкофункциональный подход, способствовать налаживанию коллективной работы и в большей степени соответствовать организационной структуре министерств образования. Вместе с тем она несет с собой опасность утраты непосредственного видения проблем, что предполагается компенсировать тем, что фундаментальные темы ЮНЕСКО впредь будут рассматриваться на каждой ступени образования и в каждой программе базового образования.

13. Программа на 2010-2011 гг. (35 С/5) была подготовлена в соответствии с организационной структурой, которая существовала на тот момент времени и носила тематический характер, в частности это касалось содействия утверждению прав и ценностей в образовании. Определение новой структуры осенью 2009 г. привело к необходимости корректировки программ работы, чтобы их можно было ввести в систему подготовки и мониторинга бюджета и программы (SISTER).

14. Организационная структура, созданная в октябре 2009 г., от которой отказались год спустя, на дату проведения ревизии все еще находилась в стадии становления. Организационная схема, которая была передана в распоряжение ревизора, отражала не реально существующую структуру, а скорее цель, которую предстояло достичь. Поэтому в соответствии с организационной структурой в трех секциях (ECCE, BLE, SED) насчитывалось 39 должностей, из которых заполнены были лишь 28 (в том числе пять должностей были заполнены сотрудниками, работающими неполный рабочий день). Речь шла, таким образом, о некоей организационной структуре, которую еще предстояло сформировать. Ее создание потребовало бы принятия конкретных мер по заполнению шести вакантных должностей и созданию пяти дополнительных должностей. В четырех из 12 существовавших групп имелись лишь вакантные или еще не учрежденные должности, хотя вопросы, которыми должны были заниматься сотрудники после их набора, носили отнюдь не вторичный характер²⁰.

Рекомендация № 1: в ходе следующего двухлетнего периода (2012-2013 гг.) привести организационную структуру отдела в соответствие с программированием средств, выделяемых на его деятельность.

¹⁴ *Science, Technical & Vocational Education.*

¹⁵ Служебная записка Генерального директора DG/Note/09/43 от 19 августа 2009 г.

¹⁶ Служебная записка заместителя Генерального директора по вопросам образования ADG/ED/09.033 от 22 октября 2009 г., организационная структура от 25 января 2010 г.

¹⁷ *Early Childhood Care & Education (ECCE).*

¹⁸ *Basic Education, Literacy & Non-Formal Education (BLE).*

¹⁹ *Associated Schools Network Unit.*

²⁰ *Здоровье и питание (секция ECCE), подготовка на ступени среднего образования, образование взрослых и подготовка на протяжении всей жизни, математическое образование (секция SED).*

2.2 Стратегический анализ деятельности отдела

15. Директор, занимавшая должность в январе 2008 г., провела стратегический анализ деятельности по достижению целей образования для всех (ОДВ), а также целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), путем обеспечения всеобщего доступа к качественному базовому образованию. Этот анализ позволил сделать вывод о том, что необходима иная организационная структура, отличная от той, которая была принята в 2006 г.: необходимо создать секцию по образованию в области прав человека и гражданственности, а также секцию по вопросам инклюзивного образования и улучшения качества, которая дополнялась бы группой по координации Сети ассоциированных школ²¹. Такая организационная структура так и не была создана.

16. Директор, назначенная в сентябре 2009 г., попыталась сформулировать новую стратегию деятельности отдела с помощью нескольких консультантов²². Были подготовлены записки, определяющие основные направления деятельности отдела. В декабре 2009 г. состоялся семинар, в котором приняли участие все сотрудники отдела. Это мероприятие, без сомнения, оказало положительное влияние. Тем не менее, в ходе ревизии удалось выявить три проблемы.

17. Во-первых, в Секторе образования не было достаточно четкого распределения обязанностей между международной группой по координации образования для всех и Отделом базового образования.

18. Во-вторых, отдел был плохо информирован о деятельности и достижениях институтов ЮНЕСКО категории 1, которые действуют в области базового образования, в частности Института ЮНЕСКО по обучению на протяжении всей жизни (ИЮОЖ²³), в области распространения грамотности. Такой же дефицит информированности был констатирован в отношении проведенного в сентябре 2010 г. под эгидой Международного института планирования образования форума²⁴.

19. В-третьих, выявился существенный разрыв между функциями отдела, которые носили глобальный характер, в частности применительно к программированию деятельности, и тем авторитетом и влиянием, которыми он реально пользовался (на практике весьма ограниченными) у подразделений вне Штаб-квартиры, которые играют решающую роль в осуществлении в значительной степени децентрализованных мероприятий²⁵. И в этом случае, как было отмечено, отдел не располагал достаточной информацией по приоритетным темам (например, Программа по базовому образованию в Африке)²⁶. Однако даже в нынешней организационной структуре отдела нет подразделения, отвечающего за управление мероприятиями или их координацию. Сохраняется опасность постепенного ослабления связей между специалистами в Штаб-квартире и подразделениях на местах, а также сокращения обмена опытом между ними. Отдел заявил, что наличие такой опасности было признано в стратегическом анализе, проведенном в конце 2009 г.

²¹ Рабочий документ *Vision and Strategic directions for ED/BAS* от 20 декабря 2006 г.

²² Общая сумма расходов составила 121 536 долл. (четыре контракта). *NB: в целях обеспечения конфиденциальности в настоящем докладе здесь и далее не указываются номера контрактов и личные номера консультантов, которые были должным образом сообщены отделу во время обсуждения предварительных заключений ревизии.*

²³ Институт ЮНЕСКО по обучению на протяжении всей жизни (ИЮОЖ).

²⁴ *Проблемы финансирования базового образования – Форум по вопросам политики в области образования, 2010 г.*

²⁵ Лишь треть расходов по Сектору образования приходится на мероприятия, осуществляемые Штаб-квартирой (33% в двухлетний период 2008–2009 гг. и 30% за первые девять месяцев текущего двухлетнего периода).

²⁶ Basic Education in Africa Programme – BEAP.

Вывод: Нельзя утверждать, что проведенная в ноябре 2010 г. реструктуризация позволит устранить проблемы, которые ограничивают масштабы стратегических направлений деятельности отдела и даже наглядность его деятельности. Поэтому необходимо уточнить границы ответственности и подотчетности между центральным уровнем (отделом) и децентрализованным уровнем.

Рекомендация № 2: включить в организационную структуру отдела подразделение, отвечающее за управление мероприятиями и координацию деятельности отдела и подразделений вне Штаб-квартиры, а также уточнить границы ответственности и подотчетности между центральным и децентрализованным уровнями.

3. ЛЮДСКИЕ РЕСУРСЫ ОТДЕЛА

3.1 Изменения в штатном расписании отдела

20. На работе отдела отрицательно сказываются сокращение числа сотрудников и высокий уровень текучести кадров. Число сотрудников в отделе (по штатному расписанию) сократилось с 30 в 2006-2007 гг. до 29 в 2008-2009 гг. и до 26 в 2010-2011 гг., то есть на 13,4% между двухлетними периодами 2006-2007 гг. и 2010-2011 гг. Расходы на персонал сократились в меньшей пропорции: на 1,5% между 2006-2007 гг. (6 млн 453 тыс. долл.) и 2010-2011 гг. (6 млн 358 тыс. долл.). Вместе с тем следует напомнить, что сферы деятельности в результате проведенной реструктуризации претерпели значительные изменения.

21. Число вакантных должностей в отделе увеличилось с двух по состоянию на 15 января 2007 г. до трех должностей на 2 января 2008 г. и до шести должностей на 5 января 2009 г. (а также на 1 сентября 2010 г.). Уровень обновления кадров применительно к Сектору в целом за рассматриваемый период составил 52,8%. Также на уровне Сектора образования в целом задержки с набором кадров²⁷ составляли 157 дней в 2008 г. и 160 дней в 2009 г., а в течение первых восьми месяцев 2010 г. – 113 дней. Ведущаяся исполнительным секретариатом отчетность позволяет отслеживать процесс процедуры набора кадров.

22. Было рассмотрено положение дел с заполнением шести вакантных должностей в отделе по состоянию на сентябрь 2010 г.²⁸ В конце января 2010 г. вакантные должности были объявлены в набор. Так как на должность G-4 не было представлено ни одного кандидата, было принято решение эту должность ликвидировать. По четырем должностям были составлены списки кандидатов, однако еще предстоит провести их оценку. Что касается последней из вакантных должностей, то оценка представленных кандидатов была проведена 1 сентября.

Рекомендация № 3: продолжить усилия, направленные на сокращение задержек в наборе сотрудников.

3.2 Методы компенсации вакансий

23. Средства, полученные за счет экономии на вакантных должностях, были использованы для:

- оплаты по временному контракту услуг руководителя секции (P-5), откомандированного в распоряжение ЮНЕСКО за счет правительства Швеции в период с

²⁷ Между датой объявления о вакантной должности и датой принятия окончательного решения.

²⁸ Три должности P-5, две должности P-4 и одна должность G-4.

марта 2002 г. по февраль 2007 г.; с марта 2007 г. (и до конца 2010 г.) действует его контракт НОП²⁹;

- финансирования заработной платы специалиста по программе (P-3) в период с января 2010 г. по май 2010 г. занимавшего должность в одном из подразделений вне Штаб-квартиры;
- оплаты в период с апреля по сентябрь 2010 г. услуг консультанта (P-3), которая с января 2003 г. по март 2009 г. работала по краткосрочным контрактам, выполняя важнейшие функции в группе по координации Системы ассоциированных школ;
- оплаты в период с мая по август 2010 г. услуг другого консультанта, которому была поручена подготовка доклада об оценке знаний, полученных в рамках обучения навыкам письма;
- финансирования вознаграждения по временному контракту (G-4) в период с марта по июнь 2010 г.

24. Приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что отделу приходилось постоянно изменять характер использования имеющихся в его распоряжении средств, чтобы обеспечивать преемственность ключевых для него функций. Кроме того, услуги консультантов использовались для восполнения нехватки кадрового состава (см. ниже).

3.3 Аттестация сотрудников

25. Анализ формуляров *Perfoweb* показывает, что аттестация всех сотрудников осуществлялась их непосредственными руководителями и что формуляры заполнялись с должной тщательностью.

3.4 Использование услуг консультантов

26. С 1 января 2008 г. по 30 июня 2010 г. отдел заключил 171 контракт с консультантами на общую сумму 1,27 млн долл.; 50,7% расходов финансировалось за счет обычного бюджета (644 тыс. долл.), 35,4% – за счет внебюджетных средств (450 тыс. долл.) и 13,9% – за счет средств, сэкономленных по статье расходов на персонал (176 тыс. долл.).

27. Указанные контракты были заключены со 140 физическими лицами. 18 консультантов заключили два или более контрактов за указанный период. Трое из них заключили соответственно четыре, пять и шесть контрактов (на сумму 239 тыс. долл. или 18,8% от общей суммы расходов на контракты консультантов).

3.4.1 Применение действующих правил

28. Всего в ходе ревизии было проверено 40 контрактов, заключенных с 20 консультантами на общую сумму 657 тыс. долл. (51,7% от общей суммы соответствующих расходов).

29. Из 40 контрактов 18 были подписаны после даты, указанной в качестве даты начала оказания услуг. Разрыв в сроках иногда достигал от одного³⁰ до примерно полутора месяцев³¹. В некоторых случаях официальная дата начала оказания услуг была слишком близка к дате представления доклада или первого документа, как, например, это имело место в отношении диапорамы, срок подготовки которой перед ее сдачей составил три

²⁹ НОП (Назначение ограниченной продолжительности) – ALD (Appointment of limited duration).

³⁰ Контракт, вступивший в силу 2 января 2008 г., подписан 7 февраля 2008 г.; контракт, вступивший в силу 12 мая 2010 г., подписан консультантом 1 июля 2010 г.

³¹ Контракт, вступивший в силу 8 сентября 2008 г., подписан 24 октября 2008 г.

дня³²; в данном случае представляется маловероятным, что оказание услуг началось в дату, которая была указана в контракте. У многих контрактов были дополнения, которые подписывались³³ после истечения сроков действия первоначальных контрактов. Оплата дополнительных услуг иногда приводила к значительному увеличению сумм, предусмотренных первоначальными контрактами, в том числе на 96%, 100%, 110% и 150%.

30. Бывали случаи, когда формуляр с информацией об отборе и оценке консультантов³⁴, подписывался одним сотрудником, который выступал в качестве утверждающего и одновременно удостоверяющего сотрудника. Было выявлено семь таких случаев³⁵.

31. Из 20 консультантов 10 уже работали на ЮНЕСКО или работали на нее в течение предшествующих месяцев, когда с ними заключался контракт в течение рассматриваемого периода. Один из них ранее был консультантом или временным сотрудником в Секторе образования или в двух других подразделениях ЮНЕСКО в период после июля 2004 г. С другим было заключено 13 контрактов в период с января 2004 г. по январь 2010 г., общая продолжительность которых составила 482 дня. Третий консультант работает на отдел с января 2001 г. Программное обеспечение SAP позволяет выдавать данные о найме, которые показывают, что к услугам некоторых консультантов прибегали многократно, чего можно было бы избежать.

32. Один из таких консультантов (1939 года рождения) является вышедшим на пенсию сотрудником категории директоров и выше (D-1), который работал в ЮНЕСКО с 1984 г. по 1997 г. в Секторе гуманитарных и социальных наук, затем в Секторе образования (права ребенка). Другой консультант (1941 года рождения) являлся бывшим главным специалистом по программе в секции научно-технического и профессионального образования, где он работал по контракту НОП с апреля 2004 г. по январь 2010 г.

33. Давление таких отношений сказывается на процедурах конкурсного отбора консультантов. Об их конкурентах говорят, что они «не могут быть привлечены в силу ранее взятых ими обязательств»³⁶. Их биографические справки имеют иногда двух-, а то и трехлетнюю давность, в то время как в базе данных по консультантам (*roster*) можно легко отыскать специалистов соответствующего профиля. Имеющийся на месте консультант, который «хорошо знаком с данным предметом», пользуется в силу этого репутацией специалиста, «обладающего необходимой квалификацией»³⁷.

Вывод: Приведенные выше случаи, которые совпадают с замечаниями последних ревизий³⁸, касаются в основном периода после вступления в силу нового Руководства по людским ресурсам. Содержащиеся в нем новые положения относительно найма индивидуальных консультантов (статья 13.10) пока еще недостаточно хорошо известны сотрудникам Организации, которые утверждают расходование средств. Сотрудники административных служб и исполнительных секретариатов призваны сыграть в этом важную роль³⁹.

³² Контракт, подписанный 25 ноября 2008 г., в соответствии с которым дата сдачи диапорамы была установлена на 28 ноября 2008 г.

³³ Дополнение от 8 апреля 2009 г. к контракту от 26 марта 2009 г.; дополнение от 17 апреля 2008 г. к контракту от 7 февраля того же года; дополнение от 2 ноября 2009 г. к контракту от 4 июня; дополнение от 19 марта 2008 г. к контракту от 6 апреля и 14 июня; и дополнение от 14 июня 2010 г. к контракту от 19 февраля того же года.

³⁴ Формуляр 431А (сейчас он носит номер HR 13-1).

³⁵ Контракты в июле (2) и в октябре 2008 г., контракты в январе, октябре, ноябре и декабре 2009 г.).

³⁶ Два контракта.

³⁷ Восемь контрактов.

³⁸ Документы 185 EX/32 Partie II (пункты 32-48) и 185 EX/32 Partie III (пункты 44-54).

³⁹ Административный сотрудник Сектора образования представил недавно обновленный контрольный список, где с пользой для дела перечисляются вопросы, подлежащие проверке.

Рекомендация № 4: продолжать работу по подготовке лиц, отвечающих за правильное исполнение процедур, касающихся найма консультантов. Использовать возможности программного обеспечения SAP (FABS) с целью выявления случаев неправильного применения соответствующих процедур.

3.4.2 Услуги, требуемые от консультантов

34. Девять из 40 отобранных для целей ревизии консультантов используются или использовались по сути как сотрудники отдела. С одним «младшим» консультантом (P-1/P-2) в 2009-2010 гг. было, например, заключено четыре контракта. Другой консультант, нанятый в июне 2009 г. в качестве специалиста по программе (P-3) по контракту НОП, уточняет в своей биографической справке, что она работает на ЮНЕСКО с января 2001 г. Третий консультант работала в течение пяти лет в качестве временного сотрудника на контракте НОП в группе по координации Сети ассоциированных школ ЮНЕСКО, где она играла «ключевую» роль⁴⁰.

35. Другие консультанты выполняли функции, которые должны скорее возлагаться на постоянного сотрудника Организации: *«проведение консультаций [с одной из промышленных групп] с целью обеспечения финансирования общинных школьных центров»; «презентация стратегии технического и профессионального образования и подготовки» (ТПОП) на международной конференции; «поддержание связей с подразделениями вне Штаб-квартиры в области ТПОП» и «подбор консультантов».*

Вывод: *В Руководстве по людским ресурсам говорится, что не следует прибегать к услугам консультантов, когда речь идет об осуществлении функций, в отношении которых Организация испытывает постоянные потребности, и что индивидуальный консультант не должен играть роль сотрудника Организации (статья 13.10, пункты 2 с и 2 d).*

36. Условием для эффективной деятельности консультанта является хорошая информированность соответствующей службы. Применительно к контракту, заключенному в ноябре 2009 г., в соответствии с которым предусматривалась разработка стратегии укрепления естественно-научного и математического образования⁴¹, заведующий секцией, под руководством которой должны были использоваться услуги консультанта, не был привлечен ни к выбору консультанта, ни к составлению задания для этой миссии; более того, ей даже не предложили подписать документ, касающийся подбора и оценки консультанта. Отдел утверждал, что привлечение консультанта было связано со сквозной темой обеспечения качества образования, то есть с вопросом, за решение которого отвечала непосредственно сама директор, которая дважды подписала формуляр, касающийся подбора и оценки консультанта⁴².

37. Этот же контракт позволяет выявить еще одно условие обеспечения эффективности услуг консультанта – это четкое определение того, чего ожидают от консультанта с учетом уже проделанной работы. В 2008 г. отдел (в лице секции по научно-технической и профессиональной подготовке и образованию) заказал доклад по этому вопросу, который должен был подготовить другой консультант. Этот доклад был опубликован⁴³ и после его обсуждения на совещании экспертов в марте 2009 г. на его основе были подготовлены два документа об основных направлениях последующей деятельности. В докладе 2009 г. воспроизводятся многие темы и рекомендации из публикации 2008 г. (иногда даже с теми же заголовками). Изучение доклада 2009 г. специалистами, возможно, позволило бы более точно определить «добавочную стоимость» нового доклада.

⁴⁰ Оценка в формуляре 431А в обоснование контракта, заключенного в марте 2010 г.

⁴¹ Консультант, приравненный к должности класса P-5.

⁴² То есть одновременно в качестве лица, уполномоченного утвердить данный контракт, и в качестве лица, ответственного за его выполнение (см. выше).

⁴³ Документ UNESCO 2008, ED-2007/WS/51.

Рекомендация № 5: прежде чем формулировать задание для консультанта, необходимо просмотреть и проанализировать вместе с другими службами информацию, результаты проделанной работы и документацию, которые имеются в распоряжении отдела.

38. В предыдущем Руководстве ЮНЕСКО уже подчеркивалось, что «необходимо дать оценку услуг каждого консультанта» путем подготовки «краткой оценки работы консультанта» в специальном формуляре⁴⁴. В новом Руководстве по людским ресурсам уточняется, что заключительная оценка «должна содержать оценку качества предоставленных услуг в сравнении с ожидаемыми результатами, указанными в описании задания». Такая оценка должна прилагаться к контракту, регистрируемому в FABS, и храниться в досье консультанта⁴⁵.

39. В этом формуляре нужно отметить соответствующую клетку (от А – *исключительно хорошо* до Е – *посредственно*), причем одна строка оставлена для замечаний. Она как раз во многих досье и не заполнена. Отдел нужно отметить за то, что он дифференцирует оценки: «А» фигурирует в досье только двух консультантов, оценка «В» (*очень хорошо*) в двух других досье; наиболее часто встречается оценка «С» (*удовлетворительно*). Но даже одна фраза с оценкой скажет больше, чем отмеченная клетка.

Вывод: *Нынешняя практика отличается в лучшую сторону от ранее существовавшей, но слишком часто носит формальный характер. Основная цель, по-видимому, заключается в обеспечении, возможности выплат по контракту*⁴⁶.

Рекомендация № 6: дополнить указания в отношении оценки работы консультанта требованием о том, чтобы такая оценка давалась через несколько месяцев после завершения миссии консультанта для того, чтобы посмотреть, как используются результаты его работы.

4. УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ СРЕДСТВАМИ

4.1 Программирование

40. Политика ЮНЕСКО в области образования в 2008-2013 гг. строится вокруг всеобъемлющей цели программы – *Обеспечение качественного образования для всех и обучения на протяжении всей жизни*, которая подразделяется на две стратегические программные цели.

41. В 2006-2007 гг. базовое образование являлось основным приоритетом в рамках Крупной программы I. В документе 33 С/5 определены четыре программы по образованию, предусматривающие проведение 24 мероприятий, большинство из которых связано с базовым образованием. Цели и главные направления деятельности обеспечены конкретными бюджетными ассигнованиями, а финансирование соответствующих мероприятий предусматривалось за счет средств обычного бюджета, внебюджетных источников и децентрализованного бюджета.

42. Начиная с двухлетнего периода 2008-2009 гг. сокращение программ повлекло за собой значительное сокращение числа главных направлений деятельности. В документе 33 С/5 указывалось семь главных направлений деятельности и 76 ожидаемых результатов в области образования. В документе 34 С/5 определены четыре главных направления деятельности и 38 ожидаемых результатов, а также показатели эффективности, большая часть которых не имеет контрольных показателей⁴⁷. Эта тенденция продолжает действовать и в текущем

⁴⁴ Статья 2435.25, пункт d, формуляр 354С (документ № 1380 от 5 марта 1993 г.).

⁴⁵ Статья 13.10, пункты 44 и 45.

⁴⁶ HR Appendix 13 F, Part I, *Руководящие указания по оценке консультантов*, пункт 7.

⁴⁷ Лишь шесть контрольных показателей на 38 показателей эффективности.

двухлетию: два двухлетних секторальных приоритета для Сектора образования, четыре главные направления деятельности и лишь 14 ожидаемых результатов. Показатели эффективности зачастую содержат лишь указание на число стран и мероприятий или количество материалов и не имеют контрольных показателей.

43. Однако принятая в ЮНЕСКО система управления, ориентированного на конечные результаты, подразумевает формулирование ожидаемых результатов в четкой и исчисляемой форме, установление показателей эффективности по каждому ожидаемому результату с уточнением того, что должно измеряться, и, наконец, определение целей и контрольных показателей применительно к каждому показателю эффективности с уточнением уровня, которого необходимо достигнуть.

44. Кроме того, на программирование на уровне отдела повлияли реорганизации, которые проводились в течение двухлетнего периода (реструктуризация в 2006 г.), и перемены в результате завершения работы над бюджетом на следующий двухлетний период (реорганизация осенью 2009 г.). И хотя в программе SISTER могут фиксироваться тематические области, сквозные темы для отдела, которые были определены в конце 2009 г., не были в ней отражены на момент проведения ревизии.

45. Документы по стратегии ЮНЕСС⁴⁸ должны позволить теснее увязать приоритеты сектора и отдела с потребностями государств-членов, а также мероприятия обычной программы с внебюджетными проектами соответствующих стран. Проведенная ревизия показала, что в документах ЮНЕСС не учитываются должным образом некоторые элементы стратегии оказания поддержки базовому образованию, например, распространение грамотности.

Рекомендация № 7: в большей степени привлекать специалистов по программе, работающих в отделе, к подготовке документов ЮНЕСС, и анализировать результаты с целью выявления областей, в которых необходима поддержка со стороны ЮНЕСКО.

4.2 Анализ некоторых статей расходов

46. Изменения в организационной структуре отдела сказались на выделении ему бюджетных средств, а также на расходах. Доля расходов по обычному бюджету на базовое образование составила 7,6% от расходов Сектора образования в 2006-2007 гг. (2,98 млн долл. из 39,08 млн долл.), 5% в 2008-2009 гг. (1,9 млн долл. из 37,98 млн долл.) и 5,15% в рамках бюджета по документу 35 C/5 (0,40 млн долл. из 7,86 млн долл. на 1 сентября 2010 г.)⁴⁹. Следует при этом учитывать передачу некоторых мероприятий⁵⁰, что привело к сокращению первоначального бюджета отдела до 2,18 млн долл. на двухлетний период 2006-2007 гг.

47. Бюджетом отдела предусматривались расходы на персонал и расходы на мероприятия в соотношении 68,4% и 31,6% на двухлетний период 2006-2007 гг., 77,2% и 22,8% на двухлетний период 2008-2009 гг. и 76,8% (6,36 млн долл.) и 23,2% (1,92 млн долл.) на нынешний двухлетний период. Фактически расходы на персонал оставались на неизменном уровне в течение последних лет, в то время как бюджет на мероприятия с двухлетнего периода 2006-2007 гг. сократился на 36%. В Секторе образования средства обычного бюджета распределяются между расходами на персонал и расходами на программу в соотношении 52,6% и 47,4% в 2010-2011 гг., а расходы на персонал увеличились на 20% с

⁴⁸ Стратегия ЮНЕСКО по оказанию поддержки национальному образованию. Соответствующие термины на английском и французском языках: UNESCO National Education Support Strategy – Stratégie d'appui à l'éducation nationale.

⁴⁹ Источник: *Summary of expenses under Regular Budget*.

⁵⁰ Перевод в ИЮОЖ (443 тыс. долл.), в Отдел по координации приоритетов Организации Объединенных Наций (308 тыс. долл.) и в секцию по управлению знаниями (KMS) исполнительного секретариата (0,6 тыс. долл.).

2006-2007 гг.⁵¹. Доля расходов на персонал, занимающийся в секторе базовым образованием, снизилась с 12,4% в 2006-2007 гг. до 11,2% в 2008-2009 гг. и до 10,2% в текущем двухлетнем периоде.

48. Расходы, связанные с контрактами, составляют 47,8% от общей суммы расходов отдела по обычному бюджету текущего двухлетия (35 С/5) по сравнению с 35,6% (34 С/5) и 27,7% (33 С/5) в ходе предшествующих двухлетних периодов. Эти цифры выше, чем в Секторе образования в целом (32,7%, 29,9% и 24,5%).

49. Расходы на служебные поездки сотрудников отдела превышают показатель в 13%, установленный заместителем Генерального директора⁵²: они составили 13,6% от средств обычного бюджета в 2008-2009 гг.⁵³ и 22,5% за первые месяцы 2010 г. Здесь также цифры выше, чем по Сектору образования в целом⁵⁴.

4.3 Использование внебюджетных средств

50. Расходы за счет внебюджетных средств на осуществление проектов, связанных с базовым образованием, возросли до 10,1 млн долл. за два последних двухлетних периода. Эти внебюджетные средства поступали в основном в виде добровольных взносов, от Европейского союза и из двусторонних фондов (Нигерия, Япония и Италия).

51. Сроки осуществления проектов охватывают достаточно продолжительные периоды времени, зачастую выходящие за пределы одного двухлетнего периода (в среднем – семь лет, хотя один проект осуществлялся в течение 29 лет). Несмотря на улучшение в течение периода, охватываемого ревизией, уровень непогашенных расходов по состоянию на 31 декабря 2009 г. остается по некоторым проектам достаточно высоким, превышая иногда 40%⁵⁵.

52. На дату проведения ревизии в стадии осуществления находились 26 проектов. По восьми из них не было отмечено никаких расходов в течение 2009 г.⁵⁶. Четыре проекта имеют отрицательный баланс⁵⁷. 10 проектов были технически закончены, но не закрыты, причем по пяти из них никаких расходов не производилось с 2006 г.⁵⁸.

53. Финансовая информация относительно проектов не всегда имеется в наличии. В силу переводов сотрудников, осуществлявшихся в ходе следовавших друг за другом реорганизаций отдела, возникли трудности при сопоставлении произведенных расходов по данным FABS и по документам, хранящимся в отделе. Например, по проекту 417 INT 1010 оказалось невозможным проследить ни поступление средств, ни их выделение, ни произведенные расходы.

4.4 Мониторинг мероприятий и проектов

54. Исполнение бюджета отслеживается на уровне отдела с помощью квартальных отчетов. Эта процедура позволяет выявлять проблемы, с которыми сталкиваются мероприятия и проекты, например, «недостаточная координация в повышении эффективности базового образования»; «соответствующий персонал не обладает квалификацией, которая необходима для решения технических вопросов, и может возникнуть недопонимание в отношении того, каким должен быть итоговый продукт», «если стратегический документ не исполнен, то

⁵¹ С 52,18 млн долл. в 2006-2007 гг. до 62,36 млн долл. в 2010-2011 гг.

⁵² Служебная записка заместителя Генерального директора от 16 ноября 2009 г.

⁵³ Их доля в 2006-2007 гг. составила 22,2%.

⁵⁴ 9,1% (33 С/5), 8,9% (34 С/5) и 9,5% (35 С/5).

⁵⁵ Проект 406 GLO 1004.

⁵⁶ 243 RLA 1000, 417 INT 1010, 429 GLO 0001, 469 GLO 1002, 809 GLO 1000, 810 GLO 1001, 814 GLO 1001, MAG 0300101.

⁵⁷ 539 HAI 1000, 551 SUD 100, 703 CHD 1010 и MAG 0300101.

⁵⁸ 806 GLO 1001, 810 GLO 1012, 810 GLO 1014, 811 GLO 1011 и 814 GLO 1014.

мероприятия ЮНЕСКО в этой области по-прежнему будут координироваться в недостаточной степени». Вместе с тем такая процедура может оказаться громоздкой, когда она начнет совпадать со сроками, принятыми в SISTER.

Рекомендация № 8: подходить к квартальным отчетам (*Quarterly Report*) как к промежуточному этапу между двумя полугодовыми отчетами в SISTER.

Рекомендация № 9: повсеместно использовать ПОП (план осуществления программы) в качестве инструмента мониторинга мероприятий отдела.

5. МЕРОПРИЯТИЯ И ПРОЕКТЫ

5.1 Распространение грамотности

5.1.1 Координация с образованием для всех, Десятилетием грамотности и инициативой LIFE

55. В Среднесрочной стратегии ЮНЕСКО на 2008-2013 гг. (34 C/4) подчеркивается, что «отличительной чертой усилий ЮНЕСКО станет энергичный акцент на распространение грамотности»⁵⁹.

56. В документе 34 C/5 (2008-2009 гг.) второй двухлетний секторальный приоритет ЮНЕСКО в области образования сформулирован следующим образом: «Содействие распространению грамотности и качественному образованию для всех на всех ступенях путем как формального, так и неформального обучения на протяжении всей жизни». В документе 35 C/5 распространение грамотности фигурировало в качестве составной части одного из главных направлений деятельности «Составные компоненты для ОДВ: грамотность, учителя и трудовые навыки» (главное направление деятельности 1 в рамках двухлетнего секторального приоритета 1).

57. Инициатива по распространению грамотности в целях расширения прав и возможностей (*LIFE*⁶⁰), с которой Организация выступила в 2005 г., стала вкладом ЮНЕСКО в Десятилетие грамотности Организации Объединенных Наций 2003-2012 гг.⁶¹. Осуществление указанной инициативы будет продолжаться вплоть до 2015 г., то есть конечной даты, намеченной также для достижения целей ОДВ. Эта инициатива, которая в первую очередь будет осуществляться в 35 странах, испытывающих самые большие потребности в распространении грамотности, охватывает четыре стратегических области деятельности⁶².

58. На расходы по мероприятиям отдела в области распространения грамотности в 2006-2007 гг. было выделено 1,39 млн долл. Однако в 2006 г. эти мероприятия в рамках инициативы LIFE были переданы Институту ЮНЕСКО по обучению на протяжении всей жизни (ИЮОЖ), а мероприятия ДГООН – другому отделу Сектора образования. Было выделено 0,76 млн долл. для осуществления шести внебюджетных проектов, начатых в ходе указанного двухлетнего периода. В двухлетнем периоде 2008-2009 гг. Отдел базового образования не провел ни одного мероприятия, связанного с распространением грамотности. Группа по координации деятельности в рамках Десятилетия грамотности Организации Объединенных Наций, действовавшая в рамках другого отдела, осуществляла со своей стороны управление четырьмя мероприятиями (291 тыс. долл.), а также одним внебюджетным проектом

⁵⁹ Среднесрочная стратегия ЮНЕСКО на 2008-2013 гг. (34 C/4), пункт 42.

⁶⁰ *Literacy Initiative for Empowerment*.

⁶¹ ДГООН – *United Nations Literacy Decade*.

⁶² Информационно-разъяснительная деятельность и коммуникация; политика обеспечения устойчивой грамотности; укрепление национального потенциала, нововведения.

(380 тыс. долл.), связанными с распространением грамотности⁶³. В октябре 2009 г. эта группа была возвращена в состав отдела.

59. На двухлетний период 2010-2011 гг. запланировано шесть мероприятий, связанных с распространением грамотности (537 тыс. долл.); однако уровень освоения выделенных средств составил на конец июня 2010 г. лишь 11%⁶⁴. В течение этого периода были разработаны четыре внебюджетных проекта на общую сумму 2,73 млн долл.; два из них (2,15 млн долл.) еще не утверждены.

60. Число сотрудников, занимающихся проблематикой «распространения грамотности» в рамках программы ЮНЕСКО, также сократилось. В конце 2009 г. в рамках отдела была создана секция по базовому образованию, распространению грамотности и неформальному образованию в составе 4 групп. Однако в этой секции две должности остаются вакантными (Р-5 и Р-4). Большинство должностей (55% должностей категории специалистов) заняты консультантами и лицами, имеющими назначения ограниченной продолжительности (НОП).

Вывод: В силу, среди прочего, изменений в организационной структуре Сектора образования, деятельность отдела в области распространения грамотности сократилась в ходе двухлетнего периода 2008-2009 гг.; это произошло именно в той области, в которой достигнутый прогресс был сочтен недостаточным⁶⁵. Кроме того, деятельность, на которую планировалось сделать «энергичный акцент»⁶⁶, осуществляется лицами, имеющими краткосрочные контракты, что чревато опасностью утраты Организацией преемственности в деятельности.

5.1.2 Необходимость определения сфер ответственности и уточнения функций

61. ЮНЕСКО параллельно координирует деятельность в рамках Десятилетия грамотности Организации Объединенных Наций и Десятилетия образования в интересах устойчивого развития Организации Объединенных Наций (2005-2014 гг.). Цель, как представляется, заключается в том, чтобы помощь в распространении грамотности была более адресной для охвата неблагополучных и уязвимых групп населения, более глобально с целью включения образования и воспитания детей младшего возраста и распространения грамотности среди молодых людей и взрослых, а также в большей степени соответствующей программам и приоритетам государств.

62. Анализ проблемы распространения грамотности затруднен тем обстоятельством, что по ней не всегда имеется достаточно информации. Соответствующие страны говорят о необходимости адаптированных к их реалиям инструментов для оценки навыков чтения и письма. Решение этой проблемы может быть найдено путем повсеместного распространения Системы управленческой информации в области неформального образования (СУИ-НФО), а также путем расширения сферы деятельности Программы оценки и мониторинга грамотности (ЛАМП)⁶⁷.

63. Необходимо также уточнить функции участников этой деятельности, чтобы предотвратить дублирование в работе Штаб-квартиры (Отдел базового образования), подразделений на местах и институтов ЮНЕСКО. Инициатива LIFE страдает от структурной неопределенности, поскольку один из основных элементов стратегии распространения грамотности координируется одним из институтов, а Отдел базового образования не получает полной информации об этом. В свою очередь механизмы глобальной координации образования для всех не были использованы в достаточной степени для того, чтобы содействовать распрост-

⁶³ В частности, Системы управленческой информации в области неформального образования (СУИ-НФО).

⁶⁴ Мероприятие № 5111100022, 5 869 долл.

⁶⁵ Последний Всемирный доклад по мониторингу образования для всех.

⁶⁶ Среднесрочная стратегия (34 С/4), пункт 42.

⁶⁷ *Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP)*.

ранению грамотности, в частности среди женщин и девочек. Отдел указал, что в разрабатываемой в настоящее время стратегии эта проблема учитывается.

Рекомендация № 10: укреплять координацию деятельности Штаб-квартиры, институтов и подразделений на местах в области распространения грамотности.

5.2 Право на образование и образование в области прав человека

64. Качественное образование способствует утверждению прав человека во всех системах образования и условиях обучения⁶⁸. В начале рассматриваемого периода секция по утверждению прав и ценностей в образовании занималась как правом на образование, так и образованием в области прав человека, а также взаимосвязями между ними. В организационной структуре, разработанной в конце 2009 г., образование в области прав человека было отделено от права на образование и передано в секцию среднего образования. В результате новой реорганизации такое разделение стало еще более явным.

5.2.1 Образование в области прав человека

65. В программе и бюджете на 2006-2007 гг. (33 С/5) содержалось главное направление деятельности, сформулированное следующим образом: *Содействие укреплению прав человека, мира, демократической гражданской ответственности и межкультурного взаимопонимания с помощью образования*, что было созвучно содержанию первой фазы Всемирной программы по образованию в области прав человека⁶⁹. В программе на 2010-2011 гг., напротив, образование в области прав человека упоминается лишь один раз в разделе, посвященном среднему образованию⁷⁰, причем на него не зарезервировано бюджетных средств, и оно не отражено в ожидаемых результатах.

66. Ассигнования на деятельность, связанную с образованием в области прав человека, превысили 460 тыс. долл. в 2006-2007 гг.⁷¹. В двухлетнем периоде 2008-2009 гг. (34 С/5) они составили 356 207 долл. (то есть сократились на 22%) для финансирования двух направлений деятельности⁷². В программе и бюджете на 2010-2011 гг. (35 С/5) лишь в рамках одного из трех запрограммированных мероприятий по разделу «Среднее образование» речь идет непосредственно об образовании в области прав человека⁷³.

67. Сопоставимая эволюция прослеживается и в отношении персонала: пять специалистов по программе, два сотрудника на контрактах НОП и двое помощников были выделены для работы по образованию в области прав человека в 2006-2007 гг., а в период проведения настоящей ревизии три специалиста по программе и один помощник были частично задействованы в работе по этой теме.

Вывод: ЮНЕСКО может утратить экспертные знания и уменьшить наглядность своей деятельности при решении одной из своих основных задач.

5.2.2 Право на образование

68. Эффективное осуществление на национальном уровне этого универсального права, которое является сердцевинной уставного мандата ЮНЕСКО, остается одной из основных

⁶⁸ См. Среднесрочная стратегия на 2008-2013 гг., пункт 103.

⁶⁹ Программа I.3 *Развитие качественного образования*, пункт 01311.

⁷⁰ Документ 35 С/5, пункт 01037.

⁷¹ *Building global consensus on quality education as means to foster living together, preventing violence in and out of schools* и *Implementation of the World Programme for Human Rights Education*.

⁷² *International leadership on the prevention of violence in schools and the promotion of intercultural dialogue in education* и *International policy dialogue for the promotion of human rights education*.

⁷³ *Усиление актуальности и качества среднего образования с помощью образования в области прав человека* (100 000 долл.).

задач, стоящих перед Организацией. ЮНЕСКО оказывает техническое содействие государствам-членам в модернизации их национального законодательства и проводит кампании по привлечению внимания общественности к важности выполнения международных конвенций и рекомендаций, касающихся, среди прочего, борьбы с дискриминацией в области образования (1960 г.), воспитания в духе международного взаимопонимания, сотрудничества и мира и воспитания в духе уважения прав человека и основных свобод (1974 г.) и развития образования взрослых (1976 г.).

69. Средства, выделяемые на тему, связанную с правом на образование, остаются стабильными и составляют примерно 250 000 долл. на двухлетие. Так, на двухлетие 2010-2011 гг. в программе предусмотрены два мероприятия: «*площереие права на образование*» и «*мониторинг осуществления права на образование*»⁷⁴.

70. Прогресс в деле ратификации международно-правовых актов в этой области остается тем не менее скромным, и страны не всегда выполняют свои обязательства в плане представления докладов об их выполнении. Как показывают проведенные ЮНЕСКО исследования, начальное образование не является бесплатным во многих развивающихся странах (в частности, в Азии и Африке).

Рекомендация № 11: ориентировать техническую помощь ЮНЕСКО на практические вопросы подготовки государствами-членами национальных докладов и добиться того, чтобы в этом процессе более активное участие принимали национальные комиссии по делам ЮНЕСКО и подразделения вне Штаб-квартиры.

5.3 Ассоциированные школы ЮНЕСКО

71. Созданная в 1953 г. Сеть ассоциированных школ ЮНЕСКО (САШ⁷⁵) способствует установлению связей и осуществлению совместных проектов школами различных стран и континентов. Сеть ассоциированных школ представляет собой инновационный инструмент ЮНЕСКО. Будучи инструментом интеграции ценностей Организации в школьную жизнь и развития качественного образования, она содействует повышению уровня наглядности деятельности ЮНЕСКО»⁷⁶. Начав в 1953 г. с установления связей между 33 средними школами в 15 государствах-членах, эта сеть постепенно расширялась за счет начальных школ и дошкольных учреждений, затем распространила свою деятельность на подготовку учителей и, наконец, на профессионально-техническое образование.

72. По состоянию на август 2010 г. сеть охватывала 9 021 школу в 180 странах. Нынешняя база данных не дает возможности установить число учащихся и преподавателей, пока не будут обобщены национальные данные. Нынешняя база данных находится в стадии пересмотра.

Рекомендация № 12: уточнить информацию о воздействии САШ на соответствующие группы населения (учащиеся и учителя).

73. Мониторинг деятельности САШ осуществляется с помощью национальных групп по координации, руководство которыми в значительной степени осуществляется добровольцами. Средства выделяются каждым государством-членом, которое организует свою национальную сеть ассоциированных школ. Государствами могут проводиться региональные совещания на средства Программы участия (примеры: сети в Центральной Африке и в Западной Африке). Национальная комиссия страны по делам ЮНЕСКО решает вопрос о

⁷⁴ Бюджет составляет соответственно 125 тыс. долл. и 100 тыс. долл. Расходы по состоянию на 30 июня 2010 г.: 26 671 долл. и 10 771 долл.

⁷⁵ *Associated Schools Project Network (ASPnet)*.

⁷⁶ *ASPnet Programme Document 2010-2011*.

присоединении к сети той или иной школы, являющейся кандидатом, с учетом представленных ею проектов.

5.3.1 Группа по международной координации САШ

74. Группа по международной координации САШ, которая является одним из элементов организационной структуры Отдела базового образования⁷⁷, отвечает за включение школы в состав сети, после чего она получает свидетельство, подписанное Генеральным директором ЮНЕСКО. Группа осуществляет также управление интернет-сайтом САШ⁷⁸. Кроме того, она занимается публикацией документов и методических материалов. Благодаря своим флагманским региональным и международным проектам эта группа охватывает более широкий круг вопросов, чем отдел; она занимается образованием по вопросам устойчивого развития, мира и прав человека, а также межкультурным обучением в сотрудничестве с другими отделами и секторами.

75. Бюджет группы составил 193 793 долл. на 2008-2009 гг.; и 100 000 долл. на 2010-2011 гг. Отнесенные к бюджету Отдела базового образования (1,9 млн. долл. в 2008-2009 гг. и 1,92 млн долл. в 2010-2011 гг.), финансовые средства, имеющиеся в распоряжении группы, таким образом, уменьшились как в их абсолютном (на 48,4%), так и в относительном выражении (с 10,2% до 5,2%).

76. Для того, чтобы оценить усилия ЮНЕСКО в целом применительно к деятельности Сети ассоциированных школ, необходимо отметить, что на указанную группу возложена также задача утверждать выделение средств по Программе участия на проекты, относящиеся к приоритетным направлениям деятельности САШ. В 2008-2009 гг. ею были одобрены 23 предложения на общую сумму 506 000 долл.

77. Неоднократные структурные перестройки отдела, уход на пенсию сотрудников, на смену которым никто не пришел, невозобновление контрактов с опытными сотрудниками стали постепенно сказываться на условиях функционирования группы; это, в частности, касается постоянного мониторинга тематики, связанной с *правами человека и межкультурным диалогом*, а также укрепления сети в двух крупных регионах (Азия, Африка). Класс должности руководителя группы был понижен с Р-5 до Р-4, а затем и до Р-3 в январе 2010 г. В группе сейчас насчитывается три должности (Р-3, Р-2, G-5), финансируемых из обычного бюджета, а также должность ассоциированного эксперта (Р-2). Группа вынуждена прибегать к услугам стажеров, нанимаемых на три месяца.

78. Ослабление группы в Штаб-квартире (штатное расписание, миссии) не было компенсировано структурной поддержкой в подразделениях вне Штаб-квартиры. У группы, например, нет координатора по странам Западной Африки.

Рекомендация № 13: обеспечить оказание регионами поддержки группе по координации Сети ассоциированных школ.

79. Шестилетняя стратегия, разработанная отделом, должна привести к усилению роли сети в качестве лаборатории идей, в частности, для распространения соответствующих ценностей в школах, не охваченных сетью. В шести англоговорящих странах Карибского бассейна начато осуществление первого экспериментального проекта по образованию в области олимпийских ценностей, для которого были разработаны показатели оценки, которую предстоит провести. Со временем другие секции отдела, иные отделы Сектора образования и даже другие сектора могли бы пользоваться поддержкой Сети ассоциированных школ.

⁷⁷ В ходе реорганизации, проведенной в ноябре 2010 г., она была переподчинена другому отделу.

⁷⁸ 41 246 посетителей во втором полугодии 2009 г., 32 688 посетителей в первом полугодии 2010 г.

Вывод: Средства, которыми в настоящее время располагает сеть, как представляется, не соответствуют заявленным целям, в частности тем, которые сформулированы в программном документе отдела на 2010/2011гг., разработанном в апреле 2010 г.

5.3.2 Рассмотрение трех проектов

80. В ходе ревизии были рассмотрены три проекта, осуществляемые САШ: проект по образованию в области водных ресурсов в арабских государствах, проект по Балтийскому морю и образовательный проект по трансатлантической работорговле.

81. Первый проект явился результатом инициативы, с которой выступил генеральный секретарь национальной комиссии Объединенных Арабских Эмиратов. Благодаря этому проекту в 2006-2008 гг. удалось подготовить 75 преподавателей из 11 стран, которые должны были обеспечить тестирование проекта в пилотных школах. ОАЭ взяли на себя расходы по этому проекту. Однако после ухода в отставку в марте 2009 г. генерального секретаря национальной комиссии этой страны не нашлось другой национальной комиссии, которая взяла бы на себя координацию этого проекта. В результате осуществление проекта было приостановлено.

Вывод: Тот факт, что САШ оказалась не в состоянии продолжить осуществление проекта, свидетельствует об ограниченных возможностях международной координации применительно к флагманскому проекту по актуальной тематике, начатому по инициативе одной из национальных комиссий на региональном уровне.

82. Проект по Балтийскому морю (*Baltic Sea Project*) является результатом инициативы, с которой в 1989 г. выступила Финляндия. Этим проектом охвачено 300 школ в девяти странах «балтийского пространства». Его основной темой является защита окружающей среды, а его осуществление стало хорошим примером самофинансирования и поочередного руководства. Страны-участницы и финансирующие органы по очереди осуществляют координацию проводимых в его рамках мероприятий: с 2009 г. этим занимается Латвия, затем с 2012 г. наступит очередь Эстонии, а потом – в 2015 г. – Российской Федерации.

83. Благодаря своей продолжительности этот проект позволил накопить опыт педагогической работы и подготовить сборник методических пособий. ЮНЕСКО признала полезность проделанной работы, она поощряет инициативы, помогает привлекать экспертов и обеспечивает распространение передового опыта.

84. Эта концепция была положена в основу проведения и других проектов, например, «Великий волжский путь» и «Голубой Дунай». Сейчас в стадии разработки находится аналогичный проект для Азиатско-Тихоокеанского региона.

85. Образовательный проект по трансатлантической работорговле (*Transatlantic Slave Trade Education Project – TST*) является вторым, носящим такое название. Первый проект, осуществление которого началось в 1998 г., был профинансирован Норвегией, которая выделила на его осуществление 1,5 млн долл.; он был завершен в 2006 г. с очень позитивными результатами, в частности уже после закрытия проекта некоторые школы продолжали активно работать по этой проблематике⁷⁹.

86. Второй проект по трансатлантической работорговле начат в июле 2010 г. Этот проект, финансируемый Соединенными Штатами (111 687 долл.), должен охватить от 80 до 100 школ в 22 странах (Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна, Европы и Северной Америки). Его координация осуществляется непосредственно группой по международной координации Сети САШ.

⁷⁹ Доклад об оценке, проведенной профессором Хертфордширского университета, март 2002 г.

Вывод в отношении проектов: *Несмотря на ограниченность числа сотрудников и объема средств, Сеть ассоциированных школ (САШ) сумела инициировать в масштабе крупных регионов ряд важных проектов, которые позволили обеспечить распространение ценностей ЮНЕСКО на перспективу (подготовка молодежи и учителей). Характер осуществляемой группой деятельности, носящей скорее качественный, чем количественный характер (инициатива, руководство, координация), обеспечивает лишь в ограниченных пределах наглядность (SISTER) и признание.*

5.4 Естественно-научное и математическое образование

87. В рамках нынешней организационной структуры в секции среднего образования предусматривается наличие отдельной группы, отвечающей за естественно-научное образование⁸⁰. Ее бюджет составляет 100 000 долл. из средств обычной программы, ожидается также поступление 200 000 долл. из внебюджетных источников. Задача заключается в оказании содействия в развитии научно-технического образования в государствах-членах. Она опирается на сеть научных работников, занимающихся естественно-научным и математическим образованием⁸¹, и действует на уровне научной политики (семинары, совещания с участием представителей подразделений вне Штаб-квартиры) и на уровне информирования преподавателей (публикации).

88. Специалист по программе, принятый на работу в 2007 г., чтобы руководить этой группой, официально еще не назначен, да и группы как таковой пока фактически нет. Она финансируется из бюджета на 2010 г., однако нет никаких гарантий выделения средств в 2011 г. Второй специалист Р-4, который числился по секции научного образования и профессионально-технической подготовки, был переведен в другой отдел, где ему была поручена подготовка сценариев для будущего крупного проекта, разработкой которого занимался консультант. Оценить его деятельность в свете изложенных обстоятельств весьма не просто.

89. Крупномасштабный проект по подведению итогов деятельности в области естественно-научного образования был предметом рабочей записки, подготовленной в апреле 2010 г. директором отдела в сотрудничестве с директором Отдела высшего образования и Сектором естественных наук. Бюджет проекта оценивается в 1,68 млн долл. на два года⁸². Предстоит, среди прочего, уточнить, каким образом управление этим проектом будет увязано с нынешней организационной структурой отдела, в частности с работой группы по естественно-научному образованию, которая занималась подведением итогов⁸³, а также определить механизмы координации с деятельностью других международных организаций и источники финансирования.

Вывод: *Вопросы управления программами естественно-научного и математического образования требуют прояснения. Тот факт, что доклады, подготовленные в 2008 г. и 2009 г., не используются, а работа по подведению итогов, прекращена, говорит о необходимости инвентаризации и распространения в Организации исследований и докладов, заказанных экспертам и консультантам, что необходимо для сохранения институциональной памяти Организации.*

Рекомендация № 14: **точно определить цели для каждого участника деятельности в области естественно-научного и математического образования и следить за внутренним распространением исследований и докладов, заказанных Организацией.**

⁸⁰ Два специалиста по программе Р-4 и один помощник специалиста по программе Р-1 на НОП.

⁸¹ Первое совещание состоялось 30 марта – 1 апреля 2009 г. в Штаб-квартире ЮНЕСКО.

⁸² Из которых 600 000 долл. выделяется на консультантов.

⁸³ Подготовка сотрудниками университетов в 2008 г. и в 2009 г. четырех первых докладов о состоянии естественно-научного образования в странах Южной Америки, Канаде, Соединенном Королевстве и Израиле (от трех до четырех тысяч долл. за каждый доклад).

5.5 Воспитание и образование детей младшего возраста

90. В конце сентября 2010 г. в Москве состоялась созванная по инициативе ЮНЕСКО первая Всемирная конференция по воспитанию и образованию детей младшего возраста (ВОДМ)⁸⁴, организованная совместно ЮНЕСКО и Российской Федерацией. В работе конференции приняли участие министры из 65 стран, она приняла рамки действий и предложила Организации расширять деятельность, направленную на поощрение и развитие ВОДМ.

91. Тем не менее, проблеме образования и воспитания детей младшего возраста в течение многих лет не уделялось должного внимания, хотя информационно-разъяснительная работа⁸⁵ и позволила создать стройную сеть. Связанная с ВОДМ часть цели 1 образования для всех не получала должного внимания и финансировалась в недостаточном объеме⁸⁶. К тому же по этой теме в бюджете (34 С/5) не было предусмотрено отдельной статьи ассигнований. Поэтому когда Секция по образованию и воспитанию детей младшего возраста и семейному воспитанию перестала существовать, эту тему перенесли в раздел содействия интеграции и качественной подготовке. В тот период остался только «*один человек, работающий по теме ВОДМ*»⁸⁷. Обязательства, взятые заместителем Генерального директора по вопросам образования в конце 2007 г., а также директором отдела, назначенным в 2009 г., позволили реализовать проект, связанный с проведением Всемирной конференции, которая была включена в меморандум о сотрудничестве, подписанный ЮНЕСКО и правительством города Москва, и тем самым выполнить резолюцию 35 С/15 Генеральной конференции ЮНЕСКО.

92. В организационной структуре отдела, утвержденной в январе 2010 г., ВОДМ обозначена в качестве основной темы одной из секций. Эта секция, в которой из 11 должностей заполнено только шесть, смогла выделить лишь двух специалистов по программе (Р-5 и Р1/Р2), которые должны были заниматься только этой темой. Эксперт (Р-5), который должен был быть выделен в распоряжение ЮНЕСКО, так и не был выделен, должность Р-4 на время проведения ревизии оставалась вакантной. В отделе утверждают, что проведенная недавно реорганизация должна улучшить положение дел.

93. Соглашение с Российской Федерацией об учреждении целевого фонда⁸⁸ позволило подготовить и провести 27-29 сентября 2010 г. Всемирную конференцию в Москве. Однако финансирование эффективных последующих мероприятий, которые должны проводиться согласно решению этой важной конференции, еще предстоит стабилизировать, так как остаток свободных средств на счетах целевого фонда будет частично использован для финансирования непогашенных обязательств.

Рекомендация № 15: выделить или привлечь необходимые финансовые средства для обеспечения эффективного претворения в жизнь рекомендаций Всемирной конференции.

94. В службе, занимающейся кафедрами ЮНЕСКО, насчитывается пять кафедр ЮНЕСКО, занимающихся проблематикой образования и воспитания детей младшего возраста. Шестая кафедра (Швеция) согласно классификации занимается образованием в интересах устойчи-

⁸⁴ *Early Childhood Care and Education (ECCE)*.

⁸⁵ Например, были изданы и широко распространялись такие публикации как «Notes de l'UNESCO sur la petite enfance» и «Série sur la politique de la Petite enfance et de la famille» (первый номер вышел в свет в марте 2002 г.); материалы ЮНЕСКО использовались в периодическом издании ЮНИСЕФ *Facts for Life* (4-е издание опубликовано в январе 2010 г.).

⁸⁶ «*L'un des objectifs négligés de l'EPT*» (SISTER 5112126012 для 35 С/5).

⁸⁷ Первое заседание рабочей группы по подготовке Всемирной конференции (26 сентября 2008 г.); об этом же говорилось и на втором заседании рабочей группы (28 ноября 2008 г.).

⁸⁸ Фонд 579 GLO 1001 (июнь 2009 г. – декабрь 2010 г.); было выделено 678 000 долл. США; по состоянию на 31 октября 2010 г. имелось в наличии 83 619 долл. США. По оценке, необходимы внебюджетные средства в размере 1 млн долл. (SISTER 5112126013).

вого развития. Секция ВОДМ фактически работает только с двумя из этих шести кафедр⁸⁹. Аналогичный вывод был сделан в отношении интеграции с помощью образования. В то же время одним из показателей эффективности Крупной программы I – Образование⁹⁰ является «число эффективно работающих кафедр ЮНЕСКО/сетей УНИТВИН, специализирующихся на вопросах высшего образования». Как и в области наук о воде⁹¹, представляется необходимым укрепить сотрудничество с кафедрами ЮНЕСКО с целью более эффективного использования потенциала последних для решения стоящих перед ЮНЕСКО приоритетных задач, в том числе в области образования и воспитания детей младшего возраста.

Рекомендация № 16: использовать в области базового образования стратегические ориентиры, установленные в 2007 г., чтобы «усилить взаимодействие между ЮНЕСКО и кафедрами/сетями, способствуя тому, что они будут ... подключаться к разработке, осуществлению и оценке программ и мероприятий ЮНЕСКО⁹²».

5.6 Интеграция через образование

95. За последние десять лет тема обеспечения инклюзивности через образование неоднократно передавалась из одного структурного подразделения отдела в другое⁹³. С января 2010 г. инклюзивность вместе с равенством в области образования является одной из трех сквозных тем отдела. Такое организационное решение представляется соответствующим характеру процесса обеспечения инклюзивности через образование, который по своей природе является горизонтальным.

96. Ревизия пришла к двоякому выводу. С одной стороны, ЮНЕСКО без сомнения удалось добиться значительного прогресса в определении норм и рамок, начиная с принятой в 1994 г. Саламанкской декларации об особых образовательных потребностях⁹⁴ и заканчивая *Руководящими принципами политики в области инклюзивного образования*, опубликованными в 2009 г. после Международной конференции по образованию в Женеве, состоявшейся в ноябре 2008 г. Осуществляемые отделом проекты (2010 г.) по сбору дезагрегированных данных по факторам отчуждения в образовании, соответствуют выявленным потребностям.

97. С другой стороны, сделан вывод о том, что деятельности ЮНЕСКО по некоторым темам недостает преемственности и наглядности.

98. «Право на образование для лиц с ограниченными возможностями: на пути к интеграции» стало темой стало одной из флагманских программ образования для всех в 2004 г. Сотрудничество с Финляндией⁹⁵, продленное до 2010 г., позволило разослать информационные письма и создать интернет-сайт. Тем не менее, с помощью этой флагманской программы так и не удалось решить проблему нехватки финансовых средств, и она осуществляется сейчас лишь благодаря работе, связанной с осуществлением Конвенции о правах инвалидов⁹⁶. Программа на 2010-2011 гг. предусматривает привлечение внебюджет-

⁸⁹ Кафедры 727 (Гётеборг, Швеция, 2007 г.) и 821 (Виктория, Канада, 2008 г.).

⁹⁰ Документ 35 C/5, пункт 01038 (Главное направление деятельности 2), ожидаемый результат № 7.

⁹¹ Документ 185 EX/32 Partie II, рекомендация № 16.

⁹² Документ 176 EX/10, пункт 12.

⁹³ Мероприятие 5112136021 в программе и бюджете (35 C/5), *Инклюзивность и равенство: возвращаясь к ключевым компетенциям, 203 тыс. долл.(а также запланированное привлечение внебюджетных средств – 200 тыс долл.)*.

⁹⁴ *Саламанкская декларация о принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями* (Всемирная конференция по образованию лиц с особыми потребностями: доступ и качество, Саламанка, Испания, 7-10 июня 1994 г.

⁹⁵ Университет Ювяскюля и FIDIDA (*Финская ассоциация развития лиц с ограниченными возможностями*).

⁹⁶ Межучрежденческая группа поддержки (МУГП) Конвенции о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г. (Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека).

ных средств на осуществление мероприятия «Интеграция в действие»⁹⁷, объем которых еще предстоит уточнить⁹⁸.

99. Рассчитанная на десять лет Инициатива Организации Объединенных Наций в области образования девочек (ЮНГЕИ)⁹⁹ является еще одной флагманской программой в рамках образования для всех, с которой выступил Генеральный секретарь ООН после Дакарского форума в апреле 2000 г. ЮНИСЕФ выступает в качестве ведущей организации в ее осуществлении. Вклад ЮНЕСКО носит весомый характер¹⁰⁰, однако его можно свести к участию одного специалиста по программе в течение неполного рабочего дня, которая использует предусмотренные для осуществления ее программы бюджетные средства на другие мероприятия.

100. В Среднесрочной стратегии на 2008-2013 гг. говорится о «включении образования на родном языке в системы формального и неформального образования»¹⁰¹, то есть речь идет о том, что лежит в основе межсекторальной платформы «Языки и многоязычие». Следует отдать должное тому, что с 1999 г.¹⁰² ЮНЕСКО достигла значительных успехов в этой области¹⁰³. Она принимает участие в межучрежденческих мероприятиях, в частности в работе Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов (ПФКН)¹⁰⁴. Тем не менее, этой деятельности отдела¹⁰⁵ не хватает наглядности и поддержки на уровне государств. Последнее решение Исполнительного совета, в котором говорится о поддержке «стратегий, направленных на содействие применению методов многоязычного образования в целях повышения общего качества образования»¹⁰⁶, пока еще не получило соответствующего отклика. В плане работы отдела предусмотрена разработка руководства по вопросам многоязычия, однако публикация доклада о двуязычном и многоязычном образовании, опирающемся на родной язык откладывается в ожидании необходимых финансовых средств¹⁰⁷.

101. Схожий вывод можно также сделать в отношении улучшения качества школьных учебников, что было предусмотрено в программе и бюджете на 2008-2009 гг. в рамках главного направления деятельности 4 «Содействие развитию потенциала и оказание технической поддержки национальным усилиям по достижению Дакарских целей»¹⁰⁸. Глобальная стратегия разработки школьных учебников и методических материалов была опубликована ЮНЕСКО в 2005 г.¹⁰⁹, а в Среднесрочной стратегии ЮНЕСКО предусматривается, что Организация будет оказывать поддержку государствам-членам в «пересмотре

⁹⁷ Код SISTER 5113126004, 200 000 долл. в дополнение к дотации в размере 90 000 долл. из обычного бюджета.

⁹⁸ Европейское агентство по развитию образования для лиц с особыми потребностями и Глобальное партнерство по вопросам инвалидности и развития (*Global Partnership for Disability and Development – GPDD*), Всемирный банк.

⁹⁹ *United Nations Girls' Education Initiative*.

¹⁰⁰ Например, в проведение первого регионального совещания Всемирного консультативного комитета ЮНГЕИ, посвященного рассмотрению темы «Равенство, гендерные аспекты и качество в образовании в регионе Азии и Тихого океана» (июнь 2008 г.).

¹⁰¹ Документ 34 C/4, пункт 37 и вставка 9; Программа и бюджет на 2010-2011 гг. (35 C/5), пункты 01035 и 07047.

¹⁰² *Осуществление в мире языковой политики, основанной на многоязычии* (резолюция Генеральной конференции 30 C/12).

¹⁰³ *Международный день родного языка* (проводится с 2000 г.), рамочный документ *Образование в многоязычном мире* (2003 г.), ведущее учреждение по проведению *Международного года языков* (2008 г.), рабочая группа по языкам и многоязычию.

¹⁰⁴ *UN Permanent Forum on Indigenous Issues*. См. также тематическую дискуссию 7 октября 2008 г. (180 EX/INF.8).

¹⁰⁵ Обычный бюджет: примерно 80 000 долл. в 2006-2007 гг. (33 C/5), 70 000 долл. в 2008-2009 гг. (34 C/5) и 65 000 долл. в 2010-2011 гг. (35 C/5), включая школьные учебники (см. выше).

¹⁰⁶ Решение 181 EX/9 (доклад 181 EX/9).

¹⁰⁷ 2010/ED/BAS/ECCE/PI/1.

¹⁰⁸ Документ 34 C/5, пункт 01018. Финансирование включено в статью по основным изучаемым языкам (см. выше).

¹⁰⁹ Документ ED-2005/WS/65 CLD 24936.

содержания учебников»¹¹⁰, однако документ «Оказание содействия качественному образованию с помощью школьных учебников и методических материалов»¹¹¹ ожидает публикации с сентября 2008 г.

Вывод: *Ротация персонала, неоднократные реорганизации служб и пересмотр их бюджетов могут подорвать институциональную память Организации и отрицательно сказаться на наглядности ее деятельности, как это хорошо видно на примере непоследовательного отношения к мероприятиям, связанным с образованием инвалидов, инициативой ЮНГЕИ, образованием на родном языке и улучшением содержания школьных учебников.*

5.7 Публикации

102. Отдел является самым главным «производителем» публикаций в Секторе образования, который в свою очередь также является самым крупным «производителем» публикаций в Организации. К моменту проведения ревизии в Секторе образования было завершено введение нового порядка издания публикаций, установленного в 2008 г. по итогам рассмотрения доклада Ревизора со стороны¹¹²: после подготовки плана выпуска и распространения изданий¹¹³ и распределения связанных с публикациями и коммуникацией функций в рамках исполнительного секретариата¹¹⁴ в секторе в начале в 2010 г.¹¹⁵ был создан Комитет по публикациям. Однако на дату проведения ревизии не были преодолены технические трудности, связанные с переходом на использование нового программного обеспечения, предназначенного для управления запасами, что снизило надежность данных, которые удалось получить.

Вывод: *Очевиден прогресс в выполнении директив по выпуску публикаций и в корректировке программы публикаций в рамках Крупной программы I в соответствии с приоритетами, установленными руководящими органами ЮНЕСКО.*

6. Выражение признательности

103. Ревизор со стороны выражает признательность директору отдела, директору исполнительного секретариата, руководителю бюджетно-финансовой группы исполнительного секретариата, а также сотрудникам за качество и точность информации, полученной им в ходе проведения ревизии.

Замечания Генерального директора:

Генеральный директор с благодарностью подтверждает получение доклада ревизора со стороны, посвященного ревизии Отдела базового образования Сектора образования и отмечает его полезность в плане постоянного повышения качества выполнения программы. Исходя из внесенных ревизором рекомендаций, она в соответствии с обычной практикой представит доклад о ходе их претворения в жизнь.

Настоящий документ отпечатан на бумаге из вторичного сырья.

¹¹⁰ Среднесрочная стратегия на 2008-2013 г. (34 С/4), пункт 103.

¹¹¹ Код SISTER 5113126003 (*План привлечения внебюджетных средств*).

¹¹² Документ 179 EX/31 Partie I; решение 179 EX/31 и решение 180 EX/40; Служебная записка Генерального директора DG/Note/08/22 от 25 июня 2008 г.

¹¹³ Записка «*Towards an Education Sector Publication Plan 2008-2009*» (ED/KMS февраль 2008 г.).

¹¹⁴ Служба управления знаниями (KMS).

¹¹⁵ С февраля по июнь 2010 г. проведено пять заседаний Комитета.



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Исполнительный совет

Сто восемьдесят шестая сессия

186 EX/30 Part IV

Париж, 18 апреля 2011 г.
Оригинал: французский

Пункт 30 предварительной повестки дня

Новые доклады ревизора со стороны

Часть IV

Доклад о ревизии процедур набора и прекращения службы

Резюме

В соответствии со статьей 12.4 Положения о финансах ревизор со стороны представляет свой доклад о ревизии процедур набора и прекращения службы в ЮНЕСКО.

	<p>Служба ревизора со стороны Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры</p>	
---	---	---

**ДОКЛАД О РЕВИЗИИ ПРОЦЕДУР НАБОРА
И ПРЕКРАЩЕНИЯ СЛУЖБЫ**

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
1. РАМКИ И ОХВАТ РЕВИЗИИ	1
2. СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ	1
2.1 Сложности в организации устойчивого процесса планирования найма	2
2.2 Проблема, которую необходимо решить HRM: сокращение сроков заполнения вакансий	3
2.3 Система STEPS: незаконченный проект, ввод в эксплуатацию которого откладывается с 2002 г.....	3
2.4 Система учета результатов работы и показатели эффективности деятельности: отсутствие оценки расходов.....	4
2.5 Сокращение задержки в наборе персонала	5
3. ПРОЦЕДУРЫ НАБОРА ПЕРСОНАЛА	6
3.1 Сотрудники категории специалистов	7
3.1.1 Этапы процесса набора	7
3.1.2 Подготовка и ведение досье	9
3.1.3 Два примера набора на должности.....	9
3.2 Руководящий состав.....	10
3.2.1 Этапы процесса набора	11
3.2.2 Архивация досье.....	13
3.2.3 Пример набора на должность.....	13
3.3 Процедуры обжалования	13
4. ПРЕКРАЩЕНИЕ СЛУЖБЫ	14
4.1 Категории прекращения службы	14
4.1.1 Качество статистических данных и ведение досье	14
4.1.2 Мало распространенный способ прекращения службы: истечение срока действия контракта.....	15
4.1.3 Упразднение должностей.....	15

4.1.4	Снятие с должности	15
4.2	Оставление службы по взаимному согласию.....	16
4.2.1	Распределение лиц, оставляющих службу по взаимному согласию, по возрастным группам	16
4.2.2	Лица, имеющие право на получение пенсионных пособий	16
4.2.3	Ошибки, выявленные в других случаях.....	17
4.2.4	Побуждение к досрочному выходу на пенсию?	18
4.3	Выход на пенсию после установленного пенсионного возраста.....	18
4.3.1	Продления сроком менее шести месяцев.....	19
4.3.2	Продления сроком от шести до 18 месяцев	19
4.3.3	Продления сроком более 18 месяцев	20
4.4	Пенсионеры Организации, получающие контракты на услуги консультантов	21
4.5	Общее заключение в отношении случаев прекращения службы.....	21
5.	ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	22

1. РАМКИ И ОХВАТ РЕВИЗИИ

1. В соответствии с пунктом 4 статьи 12 Положения о финансах ЮНЕСКО ревизор со стороны провел ревизию процедур найма и прекращения службы в Организации.

2. Цель ревизии состояла в том, чтобы установить, соответствуют ли эти процедуры положениям, предусмотренным в Руководстве по вопросам людских ресурсов (главы 5 и 6), и содействуют ли они эффективному функционированию Организации. С учетом уже проведенных ревизий¹ и внесенных в нормативную базу изменений², с одной стороны, а также докладов, представленных Генеральной конференции в 2009 г.³ и Исполнительному совету в 2010 г.⁴, с другой стороны, настоящий документ охватывает период с 1 января 2008 г. по 31 октября 2010 г.

3. Ревизия проводилась с 15 по 26 ноября 2010 г. группой в составе трех ревизоров главным образом в Бюро по управлению людскими ресурсами (далее в докладе именуемом как «Бюро HRM»). Она включала, в частности, выборочное изучение досье, анализ документов, подготовленных с использованием информационных систем, беседы с директором (временной исполняющей обязанности) Бюро HRM, руководителями секций и соответствующими сотрудниками. Имели место обращения за дополнительной информацией в Бюро финансового управления (BFM), а также в исполнительные секретариаты одного из программных (Сектор образования) и одного из вспомогательных (Сектор администрации) секторов. Состоялось одно рабочее совещание с представителями Службы внутреннего надзора (IOS). Кроме того, ревизоры провели встречи с руководством двух ассоциаций персонала.

4. Положительно отмечалась готовность Секретариата, в частности Бюро HRM, к сотрудничеству. Предварительные выводы стали предметом обсуждения с соответствующими службами, замечания которых были приняты во внимание.

2. СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ

5. Действующая стратегия управления людскими ресурсами на 2005-2010 гг. была утверждена Генеральной конференцией в 2005 г.⁵. Она вписывается в рамки процесса реформы, начатой Генеральным директором в 1999 г. (документ 158 EX/INF.5) с целью укрепления потенциала людских ресурсов Организации посредством организации набора кадров, ориентированного на обеспечение качества, путем продуманной системы профессионального роста, мобильности персонала и соблюдения действующих правил и процедур. Так в июне 2004 г. было принято решение установить стандартную максимальную продолжительность процедуры набора сотрудников и разработать соответствующие инструменты для ее соблюдения. Недавно были пересмотрены Положения и правила о персонале и разработано новое Руководство по вопросам людских ресурсов.

6. Генеральная конференция предложила Генеральному директору представить Исполнительному совету на его 185-й сессии стратегию в области людских ресурсов на 2011-2016 гг., обеспечив ее соответствие стратегическим ориентирам ЮНЕСКО и ее согласованность с общесистемной политикой и практикой Организации Объединенных Наций (резолю-

¹ IOS, Evaluation of UNESCO's Recruitment Policy and Practice, January 2009 (IOS/EVS/PI/96 REV. 2); Report on the Control Self-Assessment of the Bureau of Human Resources Management (HRM); December 2009; Review of the Recruitment Process in the Communication and Information Sector, May 2010.

² Издание 2009 г. «Положений и правил о персонале»; новое «Руководство по вопросам людских ресурсов» (Служебная записка Генерального директора DG/Note/09/68 от 12 ноября 2009 г.).

³ 35 C/26 Part I (и Add.).

⁴ 184 EX/6 Part I (и Add.); 185 EX/6 Part VIII и IX; 185 EX/INF.8.

⁵ Документ 35 C/26 Part I.

ция 35 С/82, Part I, I). По мнению ответственных сотрудников Бюро HRM, эта цель будет достигнута в 2012 г.

2.1 Сложности в организации устойчивого процесса планирования найма

7. Особенность разработки новой стратегии состоит в проведении широких консультаций с персоналом, свидетелем начала которых стала группа ревизоров. Подобные консультации требуют прекрасного знания вопросов, касающихся нынешней и будущей кадровой структуры Организации, а также способности совершенствовать эту структуру в русле проводимой политики.

8. В ЮНЕСКО работают свыше 2 145 сотрудников, в том числе 1 955 сотрудников, оплачиваемых из средств обычного бюджета Организации (документ 35/С5). Группа категории директоров и выше насчитывает 100 человек (5% от общего числа сотрудников), численность сотрудников категории специалистов (P-1 - P-5 и HC)⁶ составляет 927 (43%), а категории общих служб (G-1 - G-7 и GT-1 - GT-7) – 1 118 (52%) человек. Около 63% сотрудников работают в программных секторах.

9. Как следует из приводимой ниже таблицы, до 2015 г. значительное число сотрудников выйдет на пенсию, из них 58% сотрудников уровня директора и выше.

Выход сотрудников на пенсию в разбивке по категориям и двухлетним периодам

	2010/11	2012/13	2014/15	ИТОГО	Процентная доля вышедших на пенсию
D-1 и выше	17	23	18	58	58%
P-1 - P-5	54	49	56	159	19%
HC	4	4	6	14	16%
GS	54	75	85	214	19%
ИТОГО	129	151	165	445	21%

Источник: HRM Policy and Compensation Section – *Key Data on UNESCO Staff* (1 September 2010)

10. Такое положение в области выхода сотрудников на пенсию, требует от ЮНЕСКО точного прогнозирования в отношении будущего штата сотрудников и их квалификации, с тем чтобы скорректировать требования при наборе с учетом изменения задач и стратегических направлений деятельности Организации в 2014-2019 гг., а также компенсировать последствия ухода квалифицированных сотрудников, в частности, для качества разрабатываемых секторальных программ и их выполнения. При этом выяснилось, что Бюро HRM не располагает действенными инструментами среднесрочного и долгосрочного кадрового планирования. Ревизорам не было представлено ни одного рамочного документа, касающегося перспективного управления кадрами и их квалификацией. Ясная информация была представлена только по вопросу, связанному с выходом сотрудников на пенсию. Плохо проработанными оказались следующие важные аспекты перспективного планирова-

⁶ Положения и правила о персонале (правило 102.2).

ния: реструктуризация служб, вопросы, связанные с продлением контрактов, кадровые потребности секторов.

11. При этом в административном циркуляре № 2191 от 23 сентября 2003 г.⁷, предусматривалось, что Бюро HRM будет «ежегодно (с сентября по ноябрь) проводить с каждым из секторов/бюро мероприятия по планированию, цель которых – определить кадровые потребности на предстоящий двухлетний период, выявить подлежащие заполнению в течение этого периода должности с указанием сроков освобождения каждой из должностей и совместно спланировать график набора кандидатов на должности, подлежащие заполнению».

12. Бюро HRM сталкивается с трудностями практического характера при сборе в секторах информации, необходимой для подготовки документов по вопросам кадрового планирования. В итоге подготовленные документы больше напоминают подборку количественной информации о наборе персонала за прошлый год, чем инструмент перспективного стратегического кадрового планирования⁸.

2.2 Проблема, которую необходимо решить HRM: сокращение сроков заполнения вакансий

13. Несмотря на рекомендации Исполнительного совета и выводы нескольких внутренних и внешних ревизий, в которых рекомендовалось сократить сроки заполнения вакансий, задача – сократить средние сроки заполнения вакансий при наборе сотрудников ЮНЕСКО, похоже, не рассматривается в числе приоритетных. Выборочное изучение досье кандидатов свидетельствует о затянутости процедуры найма, которая может достигать 12 месяцев со дня объявления о вакансии до даты назначения на должность.

14. Бюро HRM были разработаны нормативы в отношении всего комплекса процедур при наборе сотрудников категории «D»⁹. Речь идет, в частности, о новой форме описания должности, в которой указывается средний срок заполнения вакансии (150 рабочих дней между датой официального объявления о наличии вакантной должности и фактическим приемом сотрудника на работу). Тем не менее, ответственные сотрудники Бюро HRM скептически настроены в отношении перспектив соблюдения предлагаемых сроков. Редко удается соблюсти даже те сроки, которые Бюро HRM само указывает в адресованных им же участникам конкурса документах.

15. В 2008 г. было разработано типовое соглашение о служебной деятельности для руководителей старшего звена (заместителей Генерального директора¹⁰, директоров бюро и руководителей подразделений на местах). Служебная деятельность старших руководителей должна оцениваться по четырем направлениям деятельности (планирование и выполнение программы, внешние отношения и партнерские связи, управление персоналом, управление бюджетными и финансовыми средствами). Бюро HRM указало, что в ближайшей перспективе такую оценку проводить не планируется.

2.3 Система STEPS: незаконченный проект, ввод в эксплуатацию которого откладывается с 2002 г.

16. Ряд процедур, входящих в компетенцию HRM, нередко носит повторяющийся характер, включающий обмен письмами в ходе предварительной и основной фазы отбора, а также на этапе принятия решения. Несмотря на децентрализацию процесса набора персонала до уровня секторов, объем работы сотрудников Бюро HRM, связанной с обработкой очень

⁷ Отменен решением AC/HR/1 от 16 декабря 2009 г.

⁸ Statistical briefing on UNESCO staff или Key Data on UNESCO Staff.

⁹ Сотрудники, имеющие категорию директора и выше (D-2) (ADG и DDG).

¹⁰ Assistant director general (заместитель Генерального директора).

большого числа досье кандидатов и проверкой правильности осуществления соответствующих процедур, продолжает возрастать.

17. Сложилось ясное понимание необходимости повышения эффективности информационной системы, используемой в настоящее время в рамках процесса набора. Система совершенствования услуг, связанных с персоналом (STEPS)¹¹ может помочь решению этой задачи. Однако в отличие от других интегрированных в структуру ЮНЕСКО модулей (SISTER и FABS) система STEPS пока введена в действие не полностью. «При наличии финансовых средств» программа и бюджет ЮНЕСКО на 2008-2009 гг., тем не менее, предусматривали в качестве цели «к концу двухлетнего периода создать для всей Организации полностью функционирующую комплексную систему управления информацией, охватывающую программу, финансы, бюджет и людские ресурсы»¹².

18. Бюро HRM предприняло усилия «по подготовке к внедрению в Организации в двухлетний период 2004-2005 гг. новой системы управления людскими ресурсами». Первая фаза проекта, касавшаяся внедрения системы электронных платежных ведомостей, была завершена в 2007 г. Затем создание STEPS начало пробуксовывать, в частности из-за недостатков, допущенных на этапе планирования ассигнований, технических трудностей совместимости с программным комплексом SAP и проблем координации между отвечающими за проект подразделениями.

19. Были завершены работы по внедрению функции рационального распределения рабочего времени, однако осуществление второй фазы проекта, охватывающей, в том числе такие функции, как набор кадров, управление служебным ростом и подготовкой сотрудников, было перенесено на 2010 г. при условии наличия необходимых дополнительных финансовых средств. К концу 2010 г. эта цель не была достигнута, и осуществление проекта было остановлено. Бюро HRM уточнило, что проект был остановлен с целью оценки приоритетов с точки зрения бюджетных возможностей и использования программного обеспечения SAP.

20. С учетом проволочек и сложностей, выявленных в действующей системе набора персонала, задержка с внедрением STEPS наносит Организации ущерб. Использование электронной системы набора персонала «e-recrutement» дало бы возможность ускоренной обработки значительного количества направляемых в ЮНЕСКО заявок кандидатов (67 349 анкет за период с января 2008 г. по октябрь 2010 г.) благодаря использованию автоматизированной системы предварительного отбора на основе критериев избирательности и качества.

21. Размещение в 2009 г. на Интранет-сайте ЮНЕСКО нового Руководства по вопросам людских ресурсов позволило обеспечить простой и удобный доступ ко всему объему информации, касающейся людских ресурсов Организации.

2.4 Система учета результатов работы и показатели эффективности деятельности: отсутствие оценки расходов

22. Использование стратегического подхода предполагает управление служебной деятельностью персонала, при котором цели и ожидаемые результаты увязаны между собой. В промежуточных итогах осуществления стратегии 2005-2010 гг. говорится об успехах в выполнении намеченных в стратегии мер, однако группе ревизоров не удалось получить информацию о том, во сколько обошлось их осуществление. Действительно, Бюро HRM никогда не подсчитывало стоимость найма одного кандидата любой из имеющихся категорий. Вместе с тем такая оценка способствовала бы обеспечению контроля за расходами,

¹¹ System To Enhance Personnel Services.

¹² Документ 34 C/5, пункт 13003.

связанными с набором персонала, и, несомненно, позволила бы повысить эффективность работы.

23. Беседы, проведенные в секторах – «потребителях» услуг Бюро HRM, позволили констатировать недавнее внедрение ими (Сектор образования и Сектор администрации) систем учета по отслеживанию процесса набора на интересующие вакантные должности. Распространение этого опыта позволило бы разработать однотипные системы учета, использующие подходящие для всех служб показатели.

Рекомендация № 1: оптимизировать сроки заполнения вакантных должностей, используя: (а) надлежащее кадровое планирование, учитывающее основные направления глобального среднесрочного стратегического планирования и стратегии управления людскими ресурсами на 2011-2016 гг.; (b) внедрение электронной системы набора персонала «e-recrutement»; (c) распространение практики использования разными секторами системы учета процедур набора (HRM).

2.5 Сокращение задержки в наборе персонала (*Фактор задержки*)

24. В бюджетной смете ЮНЕСКО предусмотрено 3-процентное сокращение расходов на персонал, означающее, что фонд заработной платы бюджетировается лишь на 97% от соответствующего норматива расходов с целью учета общей текучести кадров и задержки в наборе персонала¹³.

25. В 1994 г. в докладе Объединенной инспекционной группы Организации Объединенных Наций, подготовленном по запросу ЮНЕСКО, отмечалось, что Организация «испытывает серьезные трудности в этой области», и что процент сокращения расходов на персонал составляет 5%¹⁴. В докладе делался вывод о том, что ЮНЕСКО «могла бы, аналогично тому, как это уже делает большинство крупных организаций, использовать разный процент снижения для должностей категории директора и выше и должностей сотрудников категории общего обслуживания, что дало бы ей определенные возможности для маневра¹⁵.

26. В ноябре 1993 г. Генеральная конференция попросила пересмотреть методику пятипроцентной корректировки в ходе подготовки бюджета на следующий двухлетний период «с целью использования более реалистичного фактора корректировки, соизмеримого с потребностями Организации»¹⁶. Нынешний показатель снижения на уровне 3% был утвержден в рамках бюджета на 1996-1997 гг. по рекомендации Исполнительного совета¹⁷.

27. Таким образом, трехпроцентный показатель применяется в отношении фонда заработной платы, рассчитываемого, исходя из стандартных для каждой должности расходов. В связи с этим напрашиваются два замечания.

28. Во-первых, в отличие от того, что рекомендовала в 1994 г. ОИГ, нынешний показатель снижения применяется единообразно для всех категорий. Соответствующая служба¹⁸ согласна с тем, что проблемы текучести кадров и задержки в наборе персонала различаются в зависимости от секторов (программный сектор или подразделения поддержки осуществления программы) и от категорий должностей (должности классов Р или G). Однако

¹³ 35 C/5 Rev. Техническая записка о методах составления бюджета, пункт ТООЗ (iv).

¹⁴ Резолюция 25 C/46 (и 131 EX/INF.6, § 80), 135 EX/5 Part III (пункты 55-57).

¹⁵ Текучесть кадров и задержка в наборе персонала (снижение), JIU/REP/94/7, 1994 г.

¹⁶ Резолюция 27 C/37.

¹⁷ Резолюция 28 C/35 (с учетом доклада 28 C/Rev.1), решение 146 EX/4.2 (пункты 112-118).

¹⁸ BSP/CAP (Central Analysis and Planning Section – Главный отдел анализа и планирования).

она считает, что использование методики контроля по должностям было бы слишком сложным.

29. Во-вторых, изменения, которые произошли недавно в кадровой политике, пока не полностью учтены. В связи с этим дополнительные расходы¹⁹, которые влечет за собой осуществление стратегии географической мобильности, по-прежнему включаются в стандартные расходы, которые в результате оказываются заниженными, что может говорить о недостаточных ассигнованиях на уровне секторов.

Заключение: Пересмотр методики снижения показателя текучести кадров и задержки в наборе персонала был бы целесообразен в целях приведения его в соответствие с нынешними потребностями Организации. В то же время из рассмотренных документов не следует, что именно этот фактор в значительной мере объясняет неудовлетворительную ситуацию, сложившуюся, как было отмечено, в вопросах задержки в наборе персонала.

3. ПРОЦЕДУРЫ НАБОРА ПЕРСОНАЛА

30. Группа ревизоров сосредоточила свое внимание на вопросах, связанных с набором старших руководителей (DDG²⁰, ADG и классов должностей D), а также сотрудников категории специалистов (классов должностей P).

31. Процедуры набора регулируются принципом, изложенным в статье VI.4 Устава ЮНЕСКО, в которой говорится, что «к нанимаемому персоналу предъявляются самые высокие требования в отношении добросовестности, работоспособности и профессиональной компетентности», о чем еще раз напомнила Генеральная конференция на своей 30-й сессии в ноябре 1999 г.²¹ Из этого принципа следует, что «при назначении сотрудников, за исключением назначения в результате реклассификации должностей, Генеральный директор использует конкурсную процедуру для обеспечения самого высокого уровня работоспособности, компетентности и добросовестности»²².

32. В ходе своих последних сессий Генеральная конференция настоятельно призвала Генерального директора «продолжить осуществление конкретных и упреждающих мер, направленных на улучшение географической представленности персонала на всех уровнях, в частности в пользу непредставленных и недопредставленных государств-членов»²³ и «принять все необходимые меры по улучшению гендерной сбалансированности на всех уровнях Секретариата, в частности на среднем и высшем уровнях»²⁴.

33. Ревизор со стороны подчеркивает, что цель настоящей ревизии состоит в том, чтобы рассмотреть соответствие процедур набора принципам и правилам, установленным руководящими органами Организации в интересах ее эффективного функционирования. При этом он учитывает, что применяемые некоторыми государствами стратегии влияния могут

¹⁹ Дополнительные расходы, ознакомительные миссии, пособия на переезд.

²⁰ *Deputy director general* (Первый заместитель Генерального директора).

²¹ Резолюция 30 C/72.

²² Положение о персонале статья 4.2 (резолюции 30 C/70 и 32 C/69).

²³ Резолюция 35 C/93 Примечание: в отношении международных сотрудников ЮНЕСКО категории специалистов, занимающих штатные должности, финансируемые за счет обычного бюджета Организации («географические» должности).

²⁴ Резолюция 34 C/82 Примечание: должности, финансируемые за счет средств обычного бюджета и внебюджетных средств (см. доклад 185 EX/6 Часть VIII).

оказывать воздействие на процесс набора персонала международных организаций и, в этом смысле, они являются предметом изучения политологии²⁵.

3.1 Сотрудники категории специалистов

34. С января 2008 г. по сентябрь 2010 г. на работу в Организацию было принято 222 младших специалиста (P-1 и P-2), специалиста (P-3 и P-4) и старших специалиста (P-5), из них: 79 – в 2008 г., 76 – в 2009 г. и 67 – в 2010 г. Для проведения ревизии было отобрано 33 должности, которые в равной степени представляют все сектора, службы Штаб-квартиры, подразделения на местах, классы должностей и связанные с должностью ситуации (должность объявлена для внутреннего набора, повторно объявлена для внешнего набора, процедура набора прекращена, должность проходит этап оценки, должность заполнена). В ходе ревизии этой выборки были внимательно изучены 17 досье²⁶, т.е. 5% от общего числа нанятых в категории специалистов.

35. В числе 17 упомянутых досье семь должностей были объявлены для внешнего, три – для внутреннего набора, четыре объявленные для внешнего набора должности предполагались к заполнению сотрудниками Организации и других учреждений системы ООН. После неудачи с заполнением трех вакансий, объявлявшихся для внутреннего набора, они были объявлены для внешнего набора. Объявление 17 вакантных должностей позволило нанять шесть кандидатов, по двум должностям был объявлен новый конкурс. Процедура набора по шести должностям была прекращена, три должности находятся в процессе заполнения.

Замечание методического порядка: информация, которая давала бы возможность идентифицировать должности и, при необходимости, конкретных сотрудников, в дальнейшем изложении была изъята. На стадии рассмотрения предварительных заключений, Бюро HRM имело возможность проверить ссылки, в отношении которых были высказаны замечания ревизора.

3.1.1 Этапы процесса набора

36. Процедуры набора специалистов классов должностей P-1 – P-5 можно описать следующим образом: 1) Соответствующий сектор или бюро готовит набор (подготовка описания должности, получение визы, подтверждающей наличие соответствующих ассигнований, классификация в Бюро HRM); 2) Подготовка текста объявления о наличии вакансии (руководитель, непосредственно курирующий должность и Бюро HRM); 3) Размещение объявления о наличии вакантной должности; 4) Первичный отбор досье внешних кандидатов в Бюро HRM; 5) Предварительный отбор комиссией, которая составляет список отобранных кандидатов (отвечающих основным требованиям для данной должности) и индивидуальные карточки по отклоненным кандидатурам; 6) Оценочная комиссия (Evaluation Panel)²⁷ рассматривает прошедшие предварительный отбор кандидатуры, составляет список кандидатов для собеседования, проверяет их рекомендации, а затем проводит с ними собеседование и готовит отчет, содержащий короткий список кандидатов; 7) Консультативный комитет по индивидуальным кадровым вопросам (PAB)²⁸, созываемый Бюро HRM, рассматривает отчет, утвержденный заместителем Генерального директора или директора

²⁵ См. также материалы коллоквиума «60 лет истории ЮНЕСКО» (16-18 ноября 2005 г., круглый стол № 9).

²⁶ Географическое распределение: Штаб-квартира – 11 должностей, подразделения на местах – 5 должностей, институты – 1 должность. Распределение по классам должностей: P1-P2 – 2 должности, P-3 – четыре должности, P-4 – пять должностей, P-5 – пять должностей и одна должность P-5, преобразованная в P-4.

²⁷ Состоит не менее чем из трех членов, в том числе непосредственного начальника и сотрудника из другого сектора или бюро.

²⁸ Advisory Board on Individual Personnel Matters.

Бюро, и дает свое заключение в отношении предлагаемых назначений; 8) Бюро HRM представляет рекомендации PAB на рассмотрение Генеральной дирекции со своими комментариями; 9) Генеральная дирекция принимает окончательные решения о назначении на должности P-1–P-5.

Отражение требуемых навыков и профессиональных качеств в описании должности

37. Из проведенных бесед в программных секторах и подразделениях поддержки выполнения программы с «пользователями» услуг, касающихся набора персонала, следует, что дополнительные навыки недостаточно отражены в описании должности, проходящем проверку в Бюро HRM, и мало учитываются при оценке должностей уровня P-4 и P-5, в то время как такие навыки имеют на данном уровне ответственности важное значение. В подобной ситуации профессиональный профиль кандидата может оказаться отличающимся от того, на что рассчитывают в секторе. И при этом увольнения, даже по завершении испытательного срока, случаются достаточно редко (см. Раздел 4 ниже).

***Заключение:** Можно было бы предложить оценочным комиссиям постараться оценивать управленческие способности кандидатов, предлагая последним в ходе собеседования решать конкретные ситуативные задачи.*

Процедуры отбора

38. HRM составляет список кандидатов, представивших свои заявки по Интернету (**Recrutweb**) или по почте, а затем исключает из этого списка часть кандидатов. Кандидаты обязаны отвечать на различные вопросы, позволяющие убедиться в том, что они соответствуют предъявляемым данной должности требованиям²⁹. Это происходит на этапе описанной выше процедуры первичного отбора. В 2008 г. на заполнение должностей уровня P1/P2 в Штаб-квартире было представлено в общей сложности 1 360 заявок, 362 из них прошли первичный отбор. При этом отмечены случаи, когда в дальнейшем комиссией отбирались кандидаты, не прошедшие первичный отбор.

39. Было также установлено, что некоторые отобранные кандидаты не отвечали профессиональным критериям или не владели на достаточном уровне языком.

Рекомендация № 2: усилить контроль за соответствием кандидатов предъявляемым в описании должности требованиям. В случае сомнений в отношении уровня владения языком прошедшим отбор кандидатом, осуществлять проверку этого уровня до направления приглашения на собеседование (HRM).

40. Некоторые из работающих в ЮНЕСКО сотрудников (длительный временный контракт) получают право участвовать в конкурсе, объявленном для внешнего набора. При прохождении такими кандидатами этапа первичного отбора внимание комиссии по предварительному отбору к таким кандидатам обращается путем специальной пометки в досье. То же самое относится к некоторым досье кандидатов, в отношении которых в ходе процесса отбора предпринимались какие-то особые действия.

Рекомендация № 3: в целях обеспечения прозрачных и равных условий отказаться от практики привлечения внимания комиссии по предварительному отбору к определенным кандидатам с использованием особых пометок на досье (HRM).

²⁹ Ответы даются онлайн на соответствующей странице веб-сайта ЮНЕСКО, посвященной вопросам набора персонала.

41. В отношении одного из досье было установлено, что прошедший отбор кандидат работал с руководителем секции, который рекомендовал его и который председательствовал в комиссии по предварительному отбору и комиссии по оценке. Бюро HRM пояснило, что речь идет о распространенных случаях, когда кандидат является сотрудником подразделения, в котором открылась должность для замещения.

Консультативный комитет по индивидуальным кадровым вопросам (РАВ)

42. Предоставленная в 2009 г. наблюдателям из ассоциаций персонала, являющимся членами Консультативного комитета, возможность заносить свои замечания в протокол и представлять заключение с рекомендациями в отношении кандидатов Генеральному директору для принятия решения свидетельствует о заметном совершенствовании процедуры с точки зрения транспарентности.

3.1.2 Подготовка и ведение досье

43. Сектора и бюро испытывают трудности при подготовке описаний должностей. Бюро по управлению людскими ресурсами (HRM) указало на то, что 90% досье возвращаются в сектора для доработки или составления нового описания должности. Кроме того, вышеупомянутая ревизия IOS, посвященная Сектору коммуникации и информации, рекомендовала проводить подготовку кадров.

Рекомендация № 4: пересмотреть процесс составления описания должностей и укрепить соответствующую профессиональную подготовку административных сотрудников и сотрудников по управлению людскими ресурсами в секторах и бюро (HRM, BFM).

44. Отмечается недостаточное качество внутреннего контроля, проводимого в процессе набора в целях всеобъемлющего обзора досье³⁰. Были выявлены существенные ошибки в досье по найму, касающиеся приемлемости кандидатуры в соответствии с требованиями, предъявляемыми в описании должности, документов, запрашиваемых у кандидатов, отобранных для собеседования, или соблюдения процедуры на ключевых этапах процесса набора³¹. Такие ошибки могут отрицательно отразиться на всем процессе набора.

Рекомендация № 5: разработать модель внутреннего контроля с четким описанием задач HRM/RCS в ходе процесса набора и усилить контроль первого уровня (HRM).

3.1.3 Два примера набора на должности

45. Первое досье по должности, не подпадающей под нормы географического распределения, поскольку она финансируется за счет внебюджетных средств, содержит многочисленные аномалии.

46. Должность была сначала предложена для внутреннего набора (2008 г.). По итогам собеседований оценочная комиссия принимает решение не рекомендовать ни одного из кандидатов, поскольку, как ей представляется, им всем не хватает основных профессиональных навыков и знаний, необходимых для этой должности. В 2009 г. публикуется объявление о вакансии для внешнего набора. Один из бывших внутренних кандидатов, который за это время покинул ЮНЕСКО, представляет свою кандидатуру в качестве внешнего кан-

³⁰ Контроль, осуществленный HRM/RCS (*Recruitment & Staffing* – Набор сотрудников и штатное расписание).

³¹ Примеры: отсутствие фамилий специалистов, проводивших оценку, и подписей на списке предварительного отбора, отсутствие подписей на характеристиках.

дидата. Оценочная комиссия предлагает четыре фамилии, среди которых фигурируют три внешних кандидата и этот бывший сотрудник. Консультативный комитет (РАВ) отмечает ряд упущений и несоответствий (в том числе в отношении резюме бывшего сотрудника) и пренебрежение некоторыми элементами личных досье; он рекомендует направить досье обратно в соответствующий Сектор.

47. В 2010 г. Сектор снова передает досье с оценкой: карточки трех кандидатов ретроактивно были подписаны председателем оценочной комиссии. Консультативный комитет утверждает рейтинг кандидатов. На должность назначен бывший внутренний кандидат. Однако Бюро HRM выясняет, что лицо, назначенное на должность, является супругом сотрудницы ЮНЕСКО³², тогда как ни одна из проводившихся проверок не выявила этот факт. Бюро HRM также отмечает, что один из предложенных кандидатов не имел необходимого стажа работы. После изучения досье Управлением по международной регламентации и правовым вопросам, которое постановило, что эти факты не повлекли за собой существенных нарушений процедуры, назначение на должность было утверждено.

Заключение: *Целый ряд ошибок, выявленных в досье, свидетельствует о недостатках внутреннего контроля (см. рекомендацию 5).*

48. В случае второго досье в 2008 г. должность была открыта для набора сотрудников ЮНЕСКО и других учреждений системы Организации Объединенных Наций. Комиссия по предварительному отбору остановила свой выбор на шести из 33 кандидатов, отобранных Бюро HRM. Оценочная комиссия провела собеседования с шестью кандидатами, однако Бюро HRM получило ее заключение только спустя шесть месяцев. Согласно этому заключению ни один из кандидатов не соответствовал требованиям, связанным с этой должностью.

49. Заместитель Генерального директора, возглавляющий соответствующий Сектор, не согласился с этим заключением. Пересмотрев короткий список и лично переговорив по телефону с внешними кандидатами, он счел, что двое из них соответствуют требованиям, связанным с должностью. Консультативный комитет (РАВ) разделил его мнение и выразил сожаление в связи с тем, что в качестве главного требования оценочная комиссия рассматривала практический опыт, тогда как это явно не следовало из описания должности. По мнению одной ассоциации персонала, в ходе процедуры набора отмечались нарушения. Бюро HRM уточнило, что в итоге эта должность была переориентирована на другие цели.

3.2 Руководящий состав

50. В период с января 2008 г. по сентябрь 2010 г. 59 должностей руководящего звена (первый заместитель Генерального директора, заместители Генерального директора, директора и старшие сотрудники) были открыты для набора в Штаб-квартире и в подразделениях на местах (18 в 2008 г., 25 в 2009 г., 16 в 2010 г.)³³. Из 59 должностей 50 были объявлены для внешнего набора, шесть – для внутреннего, и три были объявлены для внешнего набора, но открыты только для сотрудников ЮНЕСКО и учреждений системы Организации Объединенных Наций.

51. На момент проведения ревизии эти 59 объявлений о вакантных должностях позволили набрать 37 сотрудников высшего руководящего звена Организации. Набор на одну из должностей был аннулирован, на две – временно приостановлен, относительно еще одной должности было указано, что набор «прерван». В отношении восьми должностей было или

³² В таком случае необходимо доказать, что отсутствуют другие кандидаты с подобным уровнем квалификации (пункт а-ii статьи 104.2 Положения и правил о персонале).

³³ 33 должности в Штаб-квартире, 16 должностей вне Штаб-квартиры, девять в одном из институтов и одна в рамках внебюджетного проекта.

будет подготовлено новое объявление; в настоящее время осуществляется процедура набора на 10 должностей.

52. Была подготовлена выборка из 25 досье с учетом равномерного распределения между секторами, между Штаб-квартирой и подразделениями на местах, а также по состоянию процесса набора³⁴. Были рассмотрены 25 досье.

3.2.1 Этапы процесса набора

53. В Главе 5 Руководства по вопросам людских ресурсов рассматривается вопрос о «наборе на должности категории международных специалистов и выше»³⁵. Однако в ней приводятся уточнения только в отношении предварительного отбора и оценки кандидатов на должности категории директоров (D-1 и D-2)³⁶. В частности, ее положения позволяют прибегнуть к услугам внешнего центра оценки и предполагают уведомление Исполнительного совета о назначениях. Ни консультативный комитет (PAB), ни сектора не принимают участия в этом процессе. Бюро HRM управляет процедурой от начала до конца.

Отбор и оценка, проводимые различными органами

54. В рамках процедуры, предусмотренной Руководством по вопросам людских ресурсов (должности D-1 и D-2), оценочная комиссия рассматривает кандидатуры, определяет кандидатов, отобранных для собеседования, оценивает кандидатов, с которыми проводилось собеседование, в соответствии с требованиями, связанными с должностью, и уточняет, каких кандидатов она рекомендует для назначения на должность.

55. На практике оценочная комиссия иногда дополнительно включает кандидатов, представивших свои кандидатуры, в окончательный список Комиссии по предварительному отбору, в частности в целях обеспечения географической и гендерной сбалансированности. Генеральный директор утверждает кандидатов, которые должны пройти собеседование с Комиссией³⁷. Например, на одну должность директора Комиссия по предварительному отбору отобрала 17 кандидатов из 179, оценочная комиссия выбрала 10 из них, однако Бюро HRM предложило добавить в рекомендацию Генеральному директору одиннадцатую кандидатуру в целях обеспечения гендерной сбалансированности³⁸. Это лицо вошло в число семи кандидатов, с которыми Комиссия провела собеседование.

56. Для набора на должности заместителей Генерального директора в 2010 г., а также на должности в Исполнительный секретариат Генеральной дирекции Комиссия по предварительному отбору отобрала кандидатов, с которыми Комиссия по проведению собеседований в различных составах провела собеседования. Например, на рассмотренные должности заместителей Генерального директора было представлено от 600 до 1 000 кандидатур на каждую. После первоначального отбора Бюро HRM оставило 200-300 кандидатов. Комиссия по предварительному отбору отобрала 10-15 кандидатов на каждую должность. Генеральная дирекция отобрала тех кандидатов, которые пройдут собеседование с Комиссией по проведению собеседований. В некоторых случаях в целях обеспечения географической и гендерной сбалансированности она добавляла фамилию лица, представившего свою кандидатуру, но не отобранного комиссией.

³⁴ Процессы набора на должности, осуществляемые в настоящее время, не рассматривались.

³⁵ Глава 5 «Набор, продвижение по службе, перевод, географическая и межучрежденческая мобильность», статья 5.3 «Набор на должности категории международных специалистов и выше».

³⁶ Статья 5.3, пункты 66-98.

³⁷ Служебная записка HRM/RCR (Набор сотрудников и штатное расписание), ноябрь 2007 г.

³⁸ Короткий список на должности директоров должен включать не менее двух женщин (План действий в целях обеспечения гендерного равенства).

57. Секретариат отметил инновационный характер³⁹ этой процедуры, которая отныне включает в себя при наборе на должности директора, заместителя Генерального директора и первого заместителя Генерального директора собеседование избранного главы Организации с каждым кандидатом вне комиссии, а затем встречу Генерального директора с комиссией.

Рекомендация № 6: официально закрепить процедуры, касающиеся набора на высшие руководящие должности с указанием действующих положений (HRM, LA).

Работа оценочной комиссии и комиссии по проведению собеседований

58. Комиссия, созданная для проведения собеседований с кандидатами на должность директора, для которой согласно описанию должности требуется безупречное владение английским или французским языком и хороший уровень владения вторым языком, была вынуждена констатировать, что три кандидата, отобранные комиссией по предварительному отбору или добавленные в список, не владели одним из этих языков в достаточной степени. Кроме того, один из них не удовлетворял требованиям, касающимся стажа работы и полученных дипломов. Один кандидат, проходивший собеседование на другую должность директора, не владел французским языком.

59. В то время как Руководство по вопросам людских ресурсов уточняет, что при рекомендации каждого внешнего кандидата необходимо проводить две проверки его характеристики, в рекомендациях на должности директора отмечается, что еще предстоит провести проверку характеристик рекомендованных кандидатов. Отсутствие такого контроля характеристик внешних кандидатов перед подачей рекомендаций комиссии Генеральной дирекции отмечается практически во всех 25 рассмотренных досье.

Рекомендация № 7: осуществлять систематический контроль характеристик, предусмотренный в Руководстве по вопросам людских ресурсов, и улучшать их отслеживание (HRM).

Приостановка или аннулирование набора

60. В досье отсутствуют какие-либо объяснения в случае приостановки или аннулирования процесса набора на должность. После разъяснений, представленных Бюро HRM, было выяснено, что одна процедура была приостановлена после проведения собеседований, поскольку Секретариат пришел к выводу, что в итоге необходимость набора директора отсутствует. Однако в рассмотренном досье не было соответствующего письменного документа. Это относится и к досье по набору на другую должность директора, аннулированному после того, как комиссия по предварительному отбору отобрала 18 кандидатов⁴⁰.

***Заключение:** Недостаточное изучение потребностей может в результате привести к бесполезной мобилизации значительных людских ресурсов и повлечь за собой путевые расходы кандидатов, а в некоторых случаях и членов оценочной комиссии, в рамках процессов набора, которые не доводятся до конца.*

³⁹ В 2000 г. Объединенная инспекционная группа ООН выявила «целый ряд нарушений» в методах, согласно которым отбирались и назначались на должности сотрудники руководящего звена («Обзор вопросов управления и администрации в ЮНЕСКО», доклад JIU/REP/2000/4, пункт 27).

⁴⁰ Из 587 кандидатур.

3.2.2 Архивация досье

61. За исключением досье, касающихся набора заместителей Генерального директора в 2010 г., большинство досье, рассмотренных группой, осуществлявшей ревизию, были неполными: не во всех фигурировала рекомендация оценочной комиссии; в большинстве случаев отсутствовало решение Генеральной дирекции, утверждающее список кандидатов, отобранных для собеседования, и решение о назначении на должность; отсутствовали оценки, проведенные внешними фирмами. Бюро HRM указало, что будут приняты меры в целях совершенствования архивации и классификации документов.

Рекомендация № 8: официально закрепить процедуру архивации досье по набору и установить предельный срок закрытия досье не позднее, чем через два месяца после принятия решения о наборе (HRM).

3.2.3 Пример набора на должность

62. Многочисленные вышеперечисленные отклонения отмечаются в одном досье по набору на должность категории директора (132 кандидата). Досье, заархивированное Бюро HRM, было весьма неполным: в частности, отсутствовали рекомендация оценочной комиссии и объяснение относительно приостановки процесса набора в форме электронного письма. В список кандидатов, отобранных оценочной комиссией в 2008 г., входил один внутренний кандидат, уровень образования которого не соответствовал требованиям, предъявленным в описании должности. Несмотря на замечания Бюро HRM, этот кандидат вошел в число четырех кандидатов, оцененных консалтинговой фирмой и прошедших собеседование. Фирма, проводившая оценку, не отметила в его отношении «выдающихся» результатов, как это было в случае с другими кандидатами. Тем не менее, спустя несколько месяцев он был назначен на должность директора. Это решение не было обжаловано. При этом существовала угроза судебного разбирательства.

Заключение: Было рекомендовано (рекомендация № 2) убедиться на начальном этапе процедуры набора в том, что кандидат полностью соответствует всем требованиям, предъявленным в описании должности. Кроме того, представляется странным использование услуг внешнего центра оценки, что повлекло за собой весьма существенные расходы (около 40 000 евро), а затем игнорирование его выводов.

3.3 **Процедуры обжалования**

63. За период с 1 января 2008 г. по 31 октября 2010 г. в Апелляционном совете рассматривалось или было рассмотрено 48 исков. В 19 из них оспаривались решения о назначении (14) или завершении контракта (пять)⁴¹, что составляет 40% исков.

64. Заявители, в частности, утверждают, что отобранный кандидат не обладает квалификацией, требуемой согласно описанию должности, или что в ходе процедуры не соблюдались принципы объективности и транспарентности. Также часто указывается на несоблюдение принципа приоритетности внутренних кандидатов.

Заключение: Из 14 исков, касающихся набора⁴², 10 касаются должностей, объявления о которых были опубликованы в 2008-2009 гг. В течение этого периода 489 должностей были объявлены для набора⁴³. Таким образом, доля обжалований составляет около 2%.

⁴¹ Судебные процедуры касаются временных контрактов или назначений ограниченной продолжительности (НОП).

4. ПРЕКРАЩЕНИЕ СЛУЖБЫ

4.1 Категории прекращения службы

65. Вопрос прекращения службы рассматривается в главах IX и X Положения и правил о персонале и в главах 10 и 11 Руководства по вопросам людских ресурсов. Ревизия касалась текущих процедур прекращения службы по состоянию на 1 января 2008 г., открытых в период с 1 января 2008 г. по 31 октября 2010 г. как в Штаб-квартире (все категории), так и в подразделениях на местах (категории D и P).

4.1.1 Качество статистических данных и ведение досье

66. За рассматриваемый период около половины прекращений службы составляют выходы сотрудников на пенсию:

Прекращение службы за период с 1 января 2008 г. по 31 октября 2010 г.

Виды прекращения службы	2008 г.	2009 г.	2010 г.	Итого	%
Оставление службы по взаимному согласию	24	31	6	61	15,7%
Смерть	2	2	1	5	1,3%
Снятие с должности			1	1	0,3%
Снятие с должности без уведомления	2	1	1	4	1,0%
Завершение контракта	4	1	3	8	2,1%
Перевод между учреждениями	5	2	8	15	3,9%
Отставка	42	35	17	94	24,2%
Досрочный выход на пенсию	1			1	0,3%
Выход на пенсию	64	81	44	189	48,7%
Увольнение		3		3	0,8%
Расторжение контракта по состоянию здоровья	3	3	1	7	1,8%
Итого	147	159	82	388	100,0%

Источник: данные STEPS.

67. Отставки являются второй самой распространенной причиной прекращения службы в Организации (24% случаев), за ними следует оставление службы по взаимному согласию (16%). Отмечается мало случаев увольнения и снятия с должности без уведомления (пять), а также упразднения должности (три случая за рассматриваемый период). Прекращение службы «автоматически и без уведомления и выплаты компенсации в момент, установленный в уведомлении о приеме на работу»⁴⁴, составляет только 2% от общего числа прекращений службы, при этом практически все сотрудники имеют назначения на определенный срок (два года). Однако в ходе изучения досье было выявлено, что степень достоверности этих статистических данных является ограниченной: отмечаются ошибки при присвоении кода, в частности в связи с путаницей между контрактами, срок которых истек, и отставкой или между оставлением службы по взаимному согласию и упразднением должности.

68. В ходе ревизии были рассмотрены все досье, касающиеся контрактов, срок которых истек (восемь), снятия с должности и увольнения без уведомления (пять), а также упразднение должности (три), 15 из 69 досье в отношении выхода на пенсию после устано-

⁴² Два из которых касаются должностей категории «D», один – должности категории «G» и 11 – должностей категории «P».

⁴³ 48 должностей категории «D», 298 должностей категории «P» и 143 должностей категории «G».

⁴⁴ Правило 109.3 Положения о персонале.

вленного пенсионного возраста и 14 из 61 досье, касающихся оставления службы по взаимному согласию.

69. Прежде всего, было отмечено, что в 18 из 45 досье имеются отклонения различной степени серьезности. Кроме того, лишь малое число досье своевременно обновлялись, и в большинстве случаев отсутствовала методичность при классификации документов. Отсутствовали важные документы, которые необходимо было запрашивать в различных отделах Бюро HRM.

Заключение: совершенствование процедуры архивации было предложено в рекомендации № 8.

4.1.2 Мало распространенный способ прекращения службы: истечение срока действия контракта

70. Только восемь из 388 случаев прекращения службы составляют случаи, связанные с истечением срока действия контракта. Три из них касаются руководящего состава (Генеральный директор в ноябре 2009 г., два заместителя Генерального директора в июне 2010 г.). Четыре случая представляют собой отставки, три из которых являются отставками после специального отпуска без сохранения содержания.

71. Последнее прекращение службы касается сотрудника категории специалиста (P-3), который работал в одном из подразделений на местах начиная с 1990 г. и контракт которого (финансируемый за счет внебюджетных средств) не был возобновлен в конце августа 2008 г. ввиду отсутствия финансирования. Официального прекращения службы не было. В течение некоторого времени Организация предполагала, что будут снова изысканы средства на финансирование этой должности. Таким образом, применявшаяся процедура противоречит правилам, установленным в статьях 9.1 и 9.3 Положения о персонале, согласно которым необходимо было направить уведомление. Кроме того, невозобновление контракта сотрудника, проработавшего более пяти лет, необходимо было представить на рассмотрение Консультативному комитету по индивидуальным кадровым вопросам⁴⁵.

4.1.3 Упразднение должностей

72. Три должности категории G-1 были упразднены в Бюро в Бразилиа. Срок действия контрактов истекал 31 декабря 2009 г., однако уведомление о прекращении службы было направлено соответствующим сотрудникам только 24 декабря 2009 г., что привело к необходимости выплачивать заработную плату в течение трех дополнительных месяцев, соответствующих сроку уведомления. Кроме того, в этом уведомлении была неверно указана категория сотрудников. В конечном итоге, второе уведомление от 13 января 2010 г. аннулировало и заменило предыдущее уведомление и установило более позднюю дату прекращения службы. Как и в предыдущем случае, процедуры не были соблюдены. Это наносит ущерб сотрудникам с точки зрения их прав и может привести к судебным разбирательствам с Организацией.

Рекомендация № 9: обеспечивать соблюдение процедур в отношении прекращения службы, предусмотренных в Положении и правилах о персонале.

4.1.4 Снятие с должности

73. Из пяти случаев прекращения службы, подпадающих под эту категорию, четыре касаются подразделений на местах. Вменяемые в вину факты носят серьезный характер (хищение денежных средств, предъявление мошеннических требований на возмещение

⁴⁵ Пункт b-v статьи 104.1 Положения о персонале.

медицинских расходов и т.д.). Как правило, эти увольнения и снятия с должности стали результатом ревизии IOS.

4.2 Оставление службы по взаимному согласию

74. Оставление службы по взаимному согласию рассматривается в статье 9.1.2 Положения о персонале: «Генеральный директор может прервать контракт, если такая мера диктуется интересами надлежащего управления Организации и соответствует нормам, установленным в Уставе, при условии, что эта мера не будет оспариваться соответствующим сотрудником». На практике прекращение службы, как правило, происходит по инициативе сотрудника, вышестоящий руководитель которого направляет соответствующий запрос в Генеральную дирекцию.

75. Размер выходного пособия зависит от трудового стажа, однако Генеральный директор может повысить его на сумму до 50% от первоначальной суммы, «если, по ее мнению, такое повышение обосновано с учетом обстоятельств»⁴⁶, что представляет сумму в размере до 18 месяцев заработной платы. В учреждениях системы Организации Объединенных Наций установилась практика – не отраженная документально, – ограничивать выплаты суммой, соответствующей половине периода, оставшегося до выхода на пенсию.

4.2.1 Распределение лиц, оставляющих службу по взаимному согласию, по возрастным группам

76. Шестьдесят один случай оставления службы по взаимному согласию касается в 92% случаев лиц в возрасте 55 лет и старше. Эти лица могли бы выбрать прекращение службы в связи с досрочным выходом на пенсию. Однако за рассматриваемый период был отмечен только один случай прекращения службы в связи с досрочным выходом на пенсию.

77. Из 15 рассмотренных досье шесть имеют отклонения, причем в трех из них отмечаются ошибки в присвоении кода.

4.2.2 Лица, имеющие право на получение пенсионных пособий

78. Из 56 лиц, оставивших службу по взаимному согласию в возрасте 55 лет и старше, 40 (71%) покинули Организацию, когда до установленной даты выхода на пенсию⁴⁷ оставалось менее трех лет.

Временной интервал между оставлением службы по взаимному согласию и установленной датой выхода на пенсию

	6 месяцев	1 год	2 года	3 года	4 года	5 лет	6 лет	Итого
Число сотрудников	1	13	14	12	6	9	1	56
Доля от общего числа	2%	23%	25%	21%	11%	16%	2%	100%

Источник: данные STEPS.

79. Наиболее представленной категорией сотрудников, оставляющих службу по взаимному соглашению, является категория G-5 (18 прекращений службы). В целом, 34 сотрудника категории общих служб оставили службу по взаимному согласию, что составляет 60% от общего числа. Двадцать прекращений службы касаются административных сотрудников (с P-2 по P-5). Только один старший сотрудник (D-1) и один старший директор (D-2) оставили службу по взаимному согласию.

⁴⁶ Статья 109.7-е Положения о персонале.

⁴⁷ 60 лет или 62 года в зависимости от того, были ли сотрудники набраны до или после 1 января 1990 г. (статья 9.5 Положения).

80. В 31 случае из 56 (55%) размер выходного пособия немного превышал сумму, соответствующую заработной плате за половину периода, оставшегося до установленной даты выхода на пенсию. Таким образом, эти сотрудники получили максимальную сумму выходного пособия, на которую они могли претендовать в соответствии с документально незафиксированным правилом, о котором говорилось выше. В других 18 случаях размер выходного пособия соответствовал максимальной сумме, на которую соответствующие сотрудники могли претендовать⁴⁸. Соответственно, в 87% случаев оставления службы по взаимному согласию соответствующие сотрудники получили максимальную сумму выходного пособия, на которую они могли претендовать.

81. Действительно, увеличение выходного пособия на 50% рассматривается как общепринятое правило, а отсутствие увеличения – как исключение. Доказательство в пользу обратного было найдено в досье одного секретаря, которая подала запрос на оставление службы по взаимному согласию в 55 лет, но получила выходное пособие, соответствующее «только» девяти месяцам заработной платы, тогда как она могла бы получить сумму, соответствующую 18 месяцам. Соответствующий заместитель Генерального директора счел необходимым разъяснить в служебной записке, что он не мог «заморозить» должность секретаря на 18 месяцев, чтобы выплачивать выходное пособие, соответствующее этой сумме.

Рекомендация № 10: обеспечить, чтобы увеличение выходного пособия на 50% при оставлении службы по взаимному согласию предоставлялось только в тех случаях, когда это оправдано обстоятельствами, в соответствии с Положением о персонале (HRM).

82. В рамках двух досье была произведена выплата «паушальной суммы», статус которой не является очевидным. В первом случае речь шла о компенсации в связи с ошибкой в расчете субсидии на репатриацию. Во втором случае сотрудник угрожал Организации начать судебное разбирательство в отношении классификации его должности и требовал выплату пособия, соответствующего 29 месяцам заработной платы: было принято решение выплатить ему выходное пособие в размере 18 месяцев заработной платы, заработную плату в течение трех месяцев с момента уведомления, а также паушальную сумму соответствующую заработной плате за три месяца с момента уведомления.

Рекомендация № 11: уточнить статус выплат паушальных сумм в случае оставления службы по взаимному согласию.

4.2.3 Ошибки, выявленные в других случаях

83. В случае трех из пяти сотрудников в возрасте моложе 55 лет, которые оставили службу по взаимному согласию, их должности были упразднены ввиду отсутствия финансирования. Их контракты были прерваны 31 декабря 2009 г. (с увеличением выходного пособия на 50%) в соответствии со статьей 9.1 Положения о персонале, касающейся упразднения должностей. Как представляется, произошла путаница между процедурой оставления службы по взаимному согласию, которая в данном случае не должна была приниматься, и процедурой упразднения должностей. Эти примеры показывают случаи ошибок с присвоением кода, о которых говорилось в пункте 67.

84. Один сотрудник категории G-4, который оставил службу по взаимному согласию в июне 2008 г., был принят на работу в феврале 2007 г. в одном из подразделений на местах. Это единственное из всех рассмотренных досье, в котором указывается на проблему эффектив-

⁴⁸ 14 сотрудников получили выходное пособие, соответствующее 18 месяцам заработной платы, два сотрудника получили выходное пособие, соответствующее примерно 14 месяцам.

ности работы сотрудника, выявленную в ходе испытательного срока. Директор подразделения сообщил соответствующему сотруднику в апреле 2008 г. о прекращении его контракта ограниченной продолжительности, однако этот случай необходимо было представить на рассмотрение Комитета по служебным характеристикам⁴⁹. В итоге во избежание судебного разбирательства Организация предложила соответствующему сотруднику оставить службу по взаимному согласию с выплатой выходного пособия в размере трех месяцев заработной платы.

Заключение: Ранее уже рекомендовалось обеспечивать соблюдение процедур в отношении прекращения службы (рекомендация № 9).

4.2.4 Побуждение к досрочному выходу на пенсию?

85. План прекращения службы по взаимному согласию был введен в действие в 2000 г. в рамках процесса реформы, осуществляемого в соответствии с резолюцией 30 C/72 Генеральной конференции для достижения трех целей: «сокращение утяжеленности верхнего эшелона Секретариата», «омоложение персонала» и «обновление кадрового состава за счет сотрудников с новыми навыками и областями специализации»⁵⁰. Он предполагал увеличение суммы установленных выходных пособий на 50%.

86. В ходе изучения досье за 2008-2010 гг. было выявлено, что десять лет спустя с начала осуществления этого Плана оставление службы по взаимному согласию в том виде, в котором оно практикуется в ЮНЕСКО, является стимулом для досрочного выхода на пенсию. Другие учреждения подходят к досрочному выходу на пенсию более критично⁵¹.

Заключение: Как представляется, существует вероятность формирования права на оставление службы по взаимному согласию с выплатой выходного пособия в максимально допустимом размере. Было бы целесообразно повышать квалификацию сотрудников предпенсионного возраста посредством соответствующих планов подготовки.

Рекомендация № 12: обеспечить, чтобы интересы Организации учитывались должным образом при принятии решений об удовлетворении просьб о досрочном выходе на пенсию.

4.3 Выход на пенсию после установленного пенсионного возраста

87. Согласно статье 9.5 Положения о персонале «сотрудники не должны продолжать работу в Организации по достижении ими возраста в 60 лет или 62 года в случае, если они были назначены на должность 1 января 1990 г. или после указанной даты. Однако, если Генеральный директор считает, что такая мера отвечает интересам Организации, он может в конкретных случаях предоставить разрешение на работу по достижении пенсионного возраста».

88. За рассматриваемый период из 189 случаев выхода на пенсию более трети контрактов (69% или 37%) были продлены по достижении установленного пенсионного возраста. В среднем продление составляло 11 месяцев, однако в 22% случаев оно составляло 18 месяцев или более.

⁴⁹ Статья 104.11-а (v) Положения о персонале.

⁵⁰ Административный циркуляр n° 2101 от 28 марта 2000 г.

⁵¹ ОЭСР; « Лиссабонская стратегия » или стратегия «Европа 2020».

**Увеличение возраста выхода на пенсию
по отношению к установленному возрасту выхода на пенсию**

	Менее 6 месяцев	От 6 до 12 месяцев	От 12 до 18 месяцев	От 18 до 24 месяцев	Более двух лет	Итого
Число сотрудников	22	17	15	7	8	69
Процентная доля от общего числа	32%	25%	22%	10%	12%	100%

Источник: данные STEPS.

89. В отличие от случаев оставления службы по взаимному согласию, которые, как правило, имеют место по инициативе сотрудника, в случае с продлением контракта по достижении пенсионного возраста инициатива зачастую исходит от руководителей, а соответствующий сотрудник принимает это предложение. Процедура рассмотрения таких запросов официально практически не закреплена. На практике Генеральный директор систематически утверждает запросы о продлении, поддерживаемые Бюро HRM. Если Бюро HRM не поддерживает запрос, зачастую соответствующий заместитель Генерального директора обращается напрямую к Генеральному директору, чтобы добиться положительного решения.

4.3.1 Продления сроком менее шести месяцев

90. Такие продления, которые за рассматриваемый период касались 22 сотрудников, как правило, предоставляются для того, чтобы должность не оставалась вакантной слишком продолжительное время, когда происходят задержки в процессе набора на должность. Такие продления касаются сотрудников всех уровней и категорий.

91. Временно исполняющая обязанности директора Бюро HRM в октябре 2010 г. напомнила руководителям секторов и подразделений, что необходимо заранее предвидеть случаи выхода на пенсию в связи с тем, что для набора на должность требуется определенное время⁵². Она отмечает, что в Бюро HRM «многочисленные запросы поступают в последний момент». За 12 месяцев до выхода сотрудников на пенсию в сектора будет направляться напоминание, с тем чтобы они подготовили описание должности. Запросы о продлении должны представляться только в исключительных случаях и отвечать интересам Организации; они должны проходить через Бюро HRM, что не всегда соблюдалось в случае с рассмотренными досье; в них должны подробно излагаться причины такой просьбы и указываться прогресс в процессе набора на должность.

Рекомендация № 13: обеспечить, чтобы сектора заранее предвидели случаи выхода на пенсию в связи с тем, что для набора на должность требуется определенное время.

4.3.2 Продления сроком от шести до 18 месяцев

92. Такие продления касаются сотрудников всех уровней и категорий, однако среди них отмечается большое число заместителей Генерального директора и директоров (10 из 33).

93. Такие продления зачастую являются результатом принятия нескольких последовательных решений о продлении. Например, в случае одной сотрудницы было подано два запроса о продлении: первый на четыре месяца в связи с Генеральной конференцией, а второй еще на четыре месяца, в ожидании завершения процесса набора на должность, для подготовки Исполнительного совета. Кроме того, в этих досье отмечается гораздо больше отклонений, чем в досье, касающихся оставления службы по взаимному согласию: в пяти из 15 рассмотренных досье были выявлены отклонения, что составляет одну треть от общего числа досье.

⁵² Служебная записка DIR/HRM/10/236 от 20 октября 2010 г., «Необходимые важные меры в области набора сотрудников».

94. В рассмотренных досье не было обнаружено некоторых решений о продлении, которые Бюро HRM также не смогло предоставить. Например, не было обнаружено решения о продлении сроком на один год контракта сотрудника, занимающего должность, которая предназначается для «молодого специалиста». Бюро HRM утвердило только продление сроком на четыре месяца, с тем чтобы продолжительность взносов соответствующего сотрудника в Пенсионный фонд Организации Объединенных Наций составила 15 лет.

95. Несколько запросов на продление были поданы, как в предыдущем случае, в целях улучшения положения сотрудника с учетом правил Объединенного пенсионного фонда персонала ООН. Например, Бюро HRM поддержало запрос одного сотрудника, который проработал в течение многих лет в качестве внештатного сотрудника, и продление сроком в 11 месяцев обеспечивало ему 10-летний стаж работы в штате. Действительно, пенсия бывших внештатных сотрудников, которые проработали в течение ряда лет в ЮНЕСКО, выплачивая взносы в Пенсионный фонд Франции до того, как стать штатными сотрудниками ЮНЕСКО и начать вносить взносы в Объединенный пенсионный фонд персонала ООН, оказывается ниже уровня, которого они могли бы достичь, если бы в течение всей своей трудовой деятельности они выплачивали взносы в один пенсионный фонд.

96. С другой стороны, следует отметить, что пенсионная система Организации Объединенных Наций характеризуется наличием установленного предельного уровня, вопреки тому представлению, которое сложилось у сотрудников, стремящихся продлить срок своих выплат. Действительно, система расчета на основе количества лет, в течение которых производились выплаты, применяется только в случае досрочного выхода на пенсию и не распространяется на сотрудников, достигших установленного пенсионного возраста⁵³.

97. В отношении своих собственных сотрудников Бюро HRM указывает на проблему нехватки кадров для обоснования продления контракта сроком на один год одному из сотрудников по достижении им установленного пенсионного возраста.

4.3.3 Продления сроком более 18 месяцев

98. Эти продолжительные продления касаются 15 сотрудников, вышедших на пенсию после 1 января 2008 г. Эта категория продлений касается преимущественно заместителей Генерального директора и директоров, однако она также распространяется на сотрудников категории специалистов и сотрудников категории общих служб, в основном в Штаб-квартире⁵⁴.

99. Продления могут достигать трех лет и трех месяцев (P-5) или пяти лет (D-1). В рассмотренной выборке самые продолжительные продления составили три года (в двух случаях).

100. Один национальный сотрудник категории специалистов⁵⁵, который должен был выйти на пенсию 30 сентября 2005 г., исполнял свои обязанности до 30 сентября 2008 г. В досье содержатся только решения (служебные записки) от июля 2005 г. (один год) и марта 2007 г. (апрель-декабрь 2007 г.). Возможные решения, охватывающие периоды с 1 октября 2006 г. по 30 марта 2007 г. и с 1 января по 30 сентября 2008 г., не были обнаружены сотрудниками Бюро HRM.

101. В отношении одной сотрудницы Штаб-квартиры, которая должна была выйти на пенсию в феврале 2007 г., было принято пять решений о продлении, обоснование которых

⁵³ Статьи 28 и 31 Устава ОПФПООН (*Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций* – ОПФПООН).

⁵⁴ Только два сотрудника из подразделений на местах.

⁵⁵ *National Professional Officer*.

было либо очень кратко изложено вышестоящим руководителем, либо вообще не представлено. Шестой запрос о продлении сроком в один месяц (январь 2009 г.), обнаруженный в досье, не подписан Генеральным директором.

Заключение: *Согласно Положению и правилам о персонале продление контракта по достижении установленного пенсионного возраста должно ограничиваться «некоторыми конкретными случаями». На практике оно стало распространенным методом управления, выходя далеко за рамки стремления временно устранить неудобства, вызванные поздним началом процедуры набора сотрудников или желанием вышестоящего руководителя сохранить специалиста, которого трудно заменить.*

Рекомендация № 14: продолжить в рамках общей системы ООН изучение вопроса об установленном возрасте выхода на пенсию и вопроса об обеспечении большей гибкости.

4.4 Пенсионеры Организации, получающие контракты на услуги консультантов

102. При условии соблюдения некоторых правил⁵⁶ бывшие сотрудники могут выполнять функции консультантов Организации.

103. В 2008 г. из 2 334 контрактов консультантов 45 было предоставлено бывшим сотрудникам (2%). В 2009 г. это число увеличилось вдвое, достигнув 103 контрактов, что составляет 4% от общего числа консультантов. Однако, по мнению HRM, количество консультантов из числа бывших сотрудников в 2008 г. является заниженным, поскольку при подсчете не учитывались бывшие сотрудники, работающие по контрактам с выплатой гонораров. Можно отметить, что консультанты из числа бывших сотрудников Организации в среднем оплачиваются выше по сравнению с другими консультантами, поскольку они, составляя в 2009 г. 4% от общего числа работающих консультантов, представляли 7% расходов.

Заключение: *Ревизор со стороны неоднократно рекомендовал расширить резерв кандидатур для набора консультантов⁵⁷.*

4.5 Общее заключение в отношении случаев прекращения службы

104. В то время как назначения с установленным сроком заканчиваются *«автоматически и без уведомления и выплаты компенсации в момент, установленный в уведомлении о приеме на работу»⁵⁸*, за рассматриваемый период только четыре сотрудника из 388 покинули Организацию на этих условиях.

105. Положение о персонале предусматривает бессрочные контракты и контракты с установленным сроком, которые могут быть преобразованы в бессрочные контракты *«по усмотрению Генерального директора»⁵⁹*. Однако назначения с установленным сроком в два года стали общераспространенными начиная с 1983 г. По состоянию на 1 сентября 2010 г. из 2 145 сотрудников только 26 имеют бессрочные контракты.

106. Каждые два года контракты сотрудников автоматически возобновляются. Однако в документе *«Основные данные по персоналу ЮНЕСКО»* указывается, что 87% сотрудников работают по долгосрочным контрактам. Прекращение службы происходит в результате отставки или оставления службы по взаимному согласию, и только в редких случаях в связи

⁵⁶ Руководство по вопросам людских ресурсов, Глава 13, статья 13.14.

⁵⁷ Доклады 182 EX/46 (рекомендация n° 1), 185 EX/32 Part II (рекомендация n° 7) и 185 EX/32 Part III (рекомендация n° 7).

⁵⁸ Статья 109.3 Положения о персонале.

⁵⁹ Статьи 104.6, (b) и 104.7, (b) Положения о персонале.

с упразднением должности. Невозобновление контракта сотрудника, проработавшего в Организации пять лет, должно быть представлено на рассмотрение Консультативного комитета по индивидуальным кадровым вопросам⁶⁰.

107. На основании решений Административного трибунала Международной организации труда (МОТ) сформировалось понятие «обоснованного ожидания»: «Не применение абстрактной теории, а понимание того, что является практичным и необходимым для функционирования Организации, привело Трибунал к провозглашению принципа, согласно которому в случае контракта с установленным сроком сотрудники ожидают его возобновления и который налагает на Организацию обязанность рассмотреть вопрос о том, отвечает или нет такое возобновление ее интересам, и принять соответствующее решение⁶¹».

Рекомендация № 15: увеличить срок действия назначений с установленным сроком после первых лет работы в Организации в целях ограничения применения административных процедур, целесообразность которых не является очевидной.

5. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

108. Ревизор со стороны выражает признательность исполняющей обязанности директора Бюро HRM и сотрудникам за качество их приема и точность информации, полученной им в ходе проведения ревизии.

⁶⁰ Статья 104.1, (b) (v) Положения о персонале.

⁶¹ Постановление н° 675 (56-я сессия, 1985 г., ФАО), см. также постановления н° 1342 (77-я сессия, 1994 г., ВОЗ) и н° 1232 (74-я сессия, 1993 г., ЮНЕСКО).

Приложение: Данные, касающиеся процесса набора сотрудников в ЮНЕСКО (январь 2008 г. – октябрь 2010 г.)

	2008 г.		2009 г.		январь-октябрь 2010 г.		Итого, за период ревизии
	ADG/D	P	ADG/D	P	ADG/D	P	
Открытые для набора должности	17	132	25	140	16	67	397
Должности, объявленные для внутреннего набора	3	63	2	50	1	26	145
Должности, объявленные для внутреннего/внешнего набора	14	66	21	87	15	43	246
Должности, повторно объявленные для набора	3	27	3	10	0	4	47
Аннулированные процессы набора	1	17	0	16	0	7	41
Кандидаты, представившие свою кандидатуру впервые	2 608	9 764	2 758	16 835	11 343	24 041	67 349
Кандидаты, прошедшие предварительный отбор	180	1 259	226	859	257	1 940	4 556
Отобранные кандидаты (оценка)	75	502	99	361	92	476	1 770
Кандидаты, предложенные Генеральному директору	66	196	63	167	102	210	804
Назначения	13	92	19	99	5	17	245

Источник: Ревизор со стороны на основе информации, предоставленной Бюро HRM.

Комментарии Генерального директора:

Генеральный директор благодарит ревизора со стороны за его доклад о ревизии процедур набора и прекращения службы в ЮНЕСКО. Она принимает все сформулированные в нем рекомендации и представит доклад о их выполнении в соответствии с действующей практикой.



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Исполнительный совет
Сто восемьдесят шестая сессия

186 EX/30
Part IV Corr.

Париж, 10 мая 2011 г.
Оригинал: французский

Пункт 30 предварительной повестки дня

Новые доклады ревизора со стороны
ЧАСТЬ IV

Доклад о ревизии процедур набора и прекращения службы

ИСПРАВЛЕНИЕ

Внести в документ 186 EX/30 Part IV следующее изменение:

Добавить к последнему слову пункта 58 следующую сноску: «См. резолюцию 34 C/79 и резолюцию 35 C/91, а также правило 104.2, пункт (b) Положения и правил о персонале».