



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Исполнительный совет

Сто восемьдесят четвертая сессия

184 EX/8

Part I

Париж, 19 марта 2010 г.
Оригинал: французский

Пункт 8 предварительной повестки дня

Доклад Генерального директора о ходе выполнения рекомендаций ревизора со стороны, сформулированных по итогам уже проведенных ревизий

(по состоянию на 31 декабря 2009 г.)

ЧАСТЬ I

РЕЗЮМЕ

В соответствии со статьей 12.10 Положения о финансах и решением 182 EX/39 Генеральный директор представляет обновленный доклад о ходе выполнения рекомендаций ревизора со стороны, сформулированных в его подробном докладе о счетах ЮНЕСКО за финансовый период 2006-2007 гг. и в его докладах о ревизиях, проведенных в ходе двухлетних периодов 2006-2007 гг. и 2008-2009 гг. В этом документе для каждой рекомендации указываются уже осуществленные по ним конкретные меры и/или обязательства, принятые Генеральным директором с целью выполнения соответствующих рекомендаций.

Ожидаемые меры со стороны Исполнительного совета: предлагаемое решение в пункте 32.

I. Введение

1. Настоящий доклад, а также сопровождающий его информационный документ (184 EX/INF.8) касаются мер, принятых Секретариатом во исполнение рекомендаций, сформулированных ревизором со стороны начиная с 2006 г. Он является продолжением к докладу, представленному Исполнительному совету на его 181-й сессии (181 EX/34), и не включает рекомендации, которые, по мнению ревизора со стороны, были «выполнены». Документ 184 EX/INF.6 дополняет информацию, содержащуюся в документе 184 EX/8 Part I, в том числе в отношении мер, принятых в связи с рекомендациями, содержащимися в перечисленных ниже докладах о ревизии, которые были рассмотрены Исполнительным советом на его 181-й и 182-й сессиях:

- Доклад ревизора со стороны об управлении Бюро ЮНЕСКО в Пекине (181 EX/35)
- Доклад ревизора со стороны об обновлении комплекса зданий ЮНЕСКО на площади Фонтенуа (181 EX/42)
- Доклад ревизора со стороны о временных контрактах, которые предоставляются Организацией (182 EX/46)
- Доклад ревизора со стороны об управлении Бюро ЮНЕСКО в Найроби (182 EX/47)
- Доклад ревизора со стороны о продвижении и оценке персонала (182 EX/48).

2. В документе 184 EX/INF.6 для каждой рекомендации сохраняется нумерация, использованная в докладе ревизора со стороны за финансовый период 2006-2007 гг. (180 EX/33 Part II), а также в его докладах о ревизиях, проведенных в ходе двухлетних периодов 2006-2007 гг. и 2008-2009 гг.

3. В документе 181 EX/34 ревизор со стороны дает краткую оценку принятых мер. Эти оценки могут быть следующими:

- Рекомендация выполнена, когда принятые меры полностью отвечают рекомендации. Эти рекомендации исключены из настоящего доклада.
- Рекомендация выполнена частично, когда принятые меры не полностью охватывают все, что было рекомендовано.
- Рекомендация на стадии выполнения, когда не все намеченные меры еще приняты.
- Рекомендация не выполнена, когда не было принято никаких мер или когда принятые меры не отвечают рекомендации.

Следует отметить, что эти оценки указаны в третьей колонке сводной таблицы, фигурирующей в документе 184 EX/INF.6. В последней колонке сводной таблицы изложены также более поздние оценки ревизора со стороны, касающиеся мер, принятых Секретариатом в 2009 г. Эти меры кратко излагаются в четвертой колонке сводной таблицы.

4. Во исполнение решения 182 EX/39 в пятой колонке сводной таблицы указываются сроки выполнения рекомендаций ревизора со стороны, а также, в случае необходимости, возможные трудности в ходе их осуществления.

5. В таблице ниже отражен ход выполнения 99 рекомендаций ревизора со стороны на 31 декабря 2009 г. в разбивке по подразделениям, отвечающим за их выполнение. Следует

отметить, что среди 50 рекомендаций, находящихся в процессе выполнения, 30 будут осуществлены в первом полугодии 2010 г.

<i>Ответственное подразделение</i>	<i>Выполненные рекомендации</i>	<i>Рекомендации на стадии выполнения</i>	<i>Невыполненные рекомендации</i>	<i>Итого</i>
<i>BOC</i>	6	5		11
<i>HRM</i>	7	21		28
<i>UBO</i>	9	3	1	13
<i>BPI</i>	5	10		15
<i>ADM/PRO</i>	4			4
<i>ADM/HQD</i>	6			6
<i>BSP</i>	3	1		4
<i>BEJ</i>	6	1		7
<i>NAI</i>	1	9	1	11
<i>Итого</i>	47	50	2	99

II. Замечания ревизора со стороны

6. После рассмотрения объяснений и представленных Секретариатом документов, а также проведения собеседований с лицами, ответственными за обсуждаемые вопросы (около двадцати сотрудников Организации, чье сотрудничество было высоко оценено), ревизор со стороны дал оценку выполнения каждой рекомендации в подробном докладе, прилагаемом к документу 184 EX/8. В настоящем докладе он хотел бы особо привлечь внимание Исполнительного совета к некоторым рекомендациям:

- (a) Независимость административных сотрудников (рекомендация № 1);
- (b) Система дисциплинарных мер для высшего руководящего состава (рекомендация № 3);
- (c) Уступка прав на выпуск изданий (рекомендация № 24);
- (d) Индикаторы политики ротации (рекомендация № 39);
- (e) Условия использования внебюджетных средств (рекомендация № 56);
- (f) Управление временными контрактами (рекомендации № 62, 66 и 67);
- (g) Оценка воздействия проектов, финансируемых ЮНЕСКО (рекомендация № 75);
- (h) Оценка индивидуальной эффективности труда (рекомендации № 81, 82, 84 и 85);
- (i) Роль руководящего комитета для крупных проектов (рекомендация № 91).

(a) Независимость административных сотрудников (рекомендация № 1)

7. Для оценки выполнения той части рекомендации, в которой говорилось об укреплении независимости административных сотрудников¹, ревизор со стороны встретился с административными сотрудниками пяти программных секторов, двумя административными сотрудниками, компетентными в этих вопросах, двумя руководителями исполнительных секретариатов и руководителем секции набора кадров и реклассификации (HRM/RCS), а также со специалистом по классификации должностей.

8. В служебной записке от 7 августа 2007 г. по укреплению внутреннего контроля отмечалось, что *«отныне все административные сотрудники в Штаб-квартире, подразделениях на местах и институтах ЮНЕСКО категории 1 будут в функциональном отношении подчиняться финансовому контролеру по вопросам внутреннего финансового контроля»*. В рамках политики внутреннего контроля, интегрированной в новое Руководство по административным вопросам, подчеркивается, что административные сотрудники поддерживают непосредственную связь с финансовым контролером по вопросам внутреннего контроля². В 2009 г. для административных сотрудников центральных служб и институтов категории 1 был подготовлен проект типового описания должности, который был принят и адаптирован для административных сотрудников подразделений на местах. В соответствии с решениями Коллегии заместителей Генерального директора в типовом описании должности уточняется, что административный сотрудник подчиняется непосредственно заместителю Генерального директора, возглавляющему соответствующий сектор, или директору службы или бюро, однако повседневное руководство *«может быть делегировано другому сотруднику высшего руководящего звена, например руководителю исполнительного секретариата»*, и что *«по вопросам финансового контроля, относящимся к выполняемой ими функции обязательств в отношении расходов, эти сотрудники функционально будут подотчетны финансовому контролеру»*. Однако не все описания должностей административных сотрудников были скорректированы с учетом типовых положений. Административный сотрудник одного из программных секторов не подписал новое описание должности, которое ему было предложено. Еще один сотрудник, считающий, что описание должности не соответствует служебной записке от 7 августа 2007 г., обратился в Апелляционный совет.

9. До подготовки проекта типового описания должности была проделана работа по классификации должностей административных сотрудников, проведение которой было поручено в 2008 г. консультанту, изучившему 15 должностей в центральных службах (за исключением Сектора образования), применяя нормы классификации Комиссии по Международной гражданской службе (КМГС), и подготовил сводный доклад. По мнению этого консультанта, *«не представлялось возможным выявить и оценить четыре элемента³, обосновывающие уровень Р-5»*, в отсутствие *«существенных инновационных подходов, касающихся бюджета, финансов и людских ресурсов, которые могут быть внедрены административным сотрудником»*⁴. Таким образом, он рекомендовал подтвердить нынешние классы должностей (от Р-2 до Р-4) и предложил три реклассификации. Была составлена таблица, в которой классы должностей Р-2, Р-3 и Р-4 приведены в соответствие с размером обычного

¹ Другая часть рекомендации, касающаяся роли финансового контролера, была выполнена в результате создания в августе 2007 г. Генеральным директором Бюро финансового контролера (ВОС) (DG/Note/07/31), что также отмечалось в докладе ревизора со стороны в 2008 г. (179 EX/31, Part II).

² «Прямая подотчетность данной должности» (Руководство 2009 г., статья 3.4, пункт 4.8).

³ Примечание: Пересмотренный эталон классификации для сотрудников категории специалистов, описанный в КМГС, основывается на четырех взаимозависимых факторах (вид работы, условия, партнерские связи, результаты-управление).

⁴ Доклад по обзору и классификации описаний должностей административных сотрудников в Штаб-квартире ЮНЕСКО, 17 октября 2008 г.

бюджета, внебюджетными ресурсами и штатным расписанием сектора, отдела или бюро⁵. В соответствии с принятым решением должности 15 из 17 административных сотрудников центральных служб были отнесены к классам Р-2 (два человека), Р-3 (восемь человек) и Р-4 (пять человек). Из последних пяти человек двое являются сотрудниками класса Р-5, один из которых в личном качестве занимает должность, которая остается на уровне Р-4, а другой – должность Р-5 (Сектор образования, см. ниже).

10. Были сформулированы три замечания. Во-первых, все еще существует неопределенность в отношении положения административных сотрудников. В некоторых секторах они подотчетны непосредственно заместителю Генерального директора (Сектор естественных наук). Парадоксальным является то, что эти сотрудники могут подчиняться руководителям исполнительных секретариатов, в то время как их миссия по контролю соответствия обязательств правилам Организации может привести их к необходимости вынесения критической оценки управленческой деятельности этих старших руководителей. Парадоксальным является также то, что руководители исполнительных секретариатов могут участвовать в оценке (первого уровня) служебной деятельности административных сотрудников (Сектор коммуникации и информации, Сектор культуры, Сектор образования). К тому же некоторые заместители Генерального директора делегируют функции по контролю за административными сотрудниками (Сектор гуманитарных и социальных наук⁶).

11. Во-вторых, представляется целесообразным дать точное описание *«функциональной подчиненности»* административных сотрудников перед финансовым контролером. Административные сотрудники, с которыми проводились беседы, подчеркнули, что они находятся в ежедневном контакте с Бюро финансового контролера и получают от него помощь и консультации. В начале 2010 г. было организовано выездное совещание с участием персонала Бюро финансового контролера и административных сотрудников. Однако со времени проведения второго форума в 2008 г. не было организовано нового *«форума административных сотрудников и контролера»*, в то время как такие совещания могут содействовать обмену передовым опытом, укреплению авторитета административных сотрудников, гармонизации их методов работы и консолидации общей концепции финансового и бухгалтерского управления Организации.

12. В служебной записке Генерального директора от 2007 г. об укреплении внутреннего контроля предусматривалось, что *«финансовый контролер будет принимать непосредственное участие в наборе и служебной аттестации административных сотрудников»*. Однако финансовый контролер все еще в недостаточной степени участвует в процессе набора административных сотрудников (Сектор администрации в 2009 г.). Его участие в оценке не носит официального характера и варьируется в зависимости от секторов. Таким образом, ревизор со стороны вновь повторяет свое мнение, высказанное в 2008 г., о том, что *«фактическая частичная подчиненность финансовому контролеру должна повлечь за собой двойную оценку работы по всем позициям и подготовку сводной оценки, согласованной между двумя руководителями»*⁷.

13. В третьих, представляется необходимым пересмотреть функции административных сотрудников в Организации и даже изменить название этой должности⁸. В профессионально проведенной в 2008 г. классификации должностей присутствуют некоторые противоречия. В связи с этим можно высказать следующие *«замечания общего характера»*: *«общий уровень ответственности и независимости действий [административного сотрудника] ограничивается контролем, осуществляемым непосредственным руководителем и контроле-*

⁵ Служебная записка директора Бюро по управлению людскими ресурсами Генеральному директору от 12 ноября 2009 г.

⁶ В описании должности, предлагавшемся в декабре 2009 г., часть фразы *«в качестве руководителя исполнительного секретариата»* была исключена.

⁷ Доклад 179 EX/31, Part II, пункт 5.

⁸ «Сотрудник по финансовым и административным вопросам».

ром вследствие существования Положения о финансах и Правил о персонале, а также любых административных инструкций, не допускающих отступлений. Это положение ограничивает инициативу, независимость и творческие возможности работы на уровне Р-4». Представляется преждевременным делать выводы об отсутствии инициатив из-за существующих правил, что, несомненно, имеет место. К тому же, в отношении должности административного сотрудника по финансовым вопросам Сектора образования, отнесенной Генеральным директором к классу Р-5⁹, Бюро по управлению людскими ресурсами в ноябре 2008 г. отметило, что предпочтение отдается «более стратегическому мышлению, готовности к переменам и инновационному подходу» по сравнению с моделью «обычного административного сотрудника, занимающегося выполнением повседневных функций»¹⁰.

14. Анализ функций административных сотрудников должен также включать в себя оценку механизма, применяемого в Секторе образования, который разделяет функции финансового администратора от функций сотрудника, ответственного за людские ресурсы. Обе эти должности относятся к классу Р-5¹¹.

Рекомендация № 1 (новая): придать официальный характер участию финансового контролера в оценке эффективности работы административных сотрудников для укрепления их требуемой независимости, являющейся ключевым элементом внутреннего финансового контроля в Организации.

Рекомендация № 2 (новая): провести анализ содержания функций административных сотрудников (или финансовых администраторов) и мероприятий по профессиональной подготовке, необходимых для расширения их вклада в общую эффективность деятельности Организации в рамках осуществления ее программ.

(b) Система дисциплинарных мер для высшего руководящего состава
(рекомендация № 3)

15. Ревизор со стороны принял к сведению в своем прошлогоднем докладе заявление Секретариата о том, что «в новой формулировке пункта 3005.6 Руководства ЮНЕСКО могут быть прямо упомянуты заместители Генерального директора и директора бюро»¹². Однако соответствующий пункт нового Руководства по вопросам людских ресурсов не содержит положения по этому вопросу (глава 11.3, А-1).

16. С другой стороны, назначение в апреле 2009 г. консультанта по этике, подотчетного непосредственно Генеральному директору, представляет собой положительный шаг вперед¹³. Таким образом, Организация, в свою очередь, принимает меры, рекомендованные с 2005 г. в системе Организации Объединенных Наций¹⁴. Бюро по этике, в частности, поручено создать специальную телефонную линию для сообщений о неэтичном поведении, а также руководить политикой по защите от преследований¹⁵.

⁹ Служебная записка Генерального директора от 4 марта 2008 г. (DG/Note/08/08). Условия набора на эту должность были проанализированы в предыдущем докладе (181 EX/34, Part II, пункт 6).

¹⁰ Рекомендация по заполнению должности от 27 ноября 2008 г. (HRM/RCS/R/08/592) уже приводилась в докладе 181 EX/34 Part II (пункт 6).

¹¹ Создание в ближайшем будущем должности сотрудника, ответственного за людские ресурсы в секторе, для обеспечения профессионального управления людскими ресурсами в Штаб-квартире и подразделениях на местах было одной из рекомендаций доклада *Navigant Consulting* от 2006 г. (*Education Sector Reform Retreat, Implementing Recommendations, Essential Staffing, 19/20 июнь 2006 г.*).

¹² Доклад 181 EX/34 Part II, пункт 8.

¹³ Временный контракт ALD-924, класс Р-5.

¹⁴ Резолюции 60/1 и 60/254 Генеральной Ассамблеи (ноябрь 2005 г.), решения ST/SGB/2005/21 и 22.

¹⁵ Служебная записка DG/Note/09/56 от 9 октября 2009 г.; Руководство по вопросам людских ресурсов, глава 2, статья 2.7 (пункт 4).

(с) Уступка прав на выпуск изданий (рекомендация № 24)

17. Для выхода из ситуации, при которой ЮНЕСКО осуществляла переуступку прав, которыми она не обладает, Бюро информации общественности (ВПИ) подготовило руководство по оформлению авторских контрактов в приложении к новым Директивам по выпуску изданий (апрель 2009 г.) и составило каталог имеющихся прав на издания Организации. После фазы систематического анализа авторских контрактов в 2010 г. их утверждение было делегировано сотрудникам, отвечающим за издания, назначенным секторами.

18. Остается решить достаточно сложный вопрос об урегулировании прошлых проблем. Бюро заявило, что оно намерено возобновить переговоры в отношении некоторых крупных контрактов, например, относящихся к коллекции «История человечества», и что такой пересмотр условий касается, в частности, прав на электронное распространение путем онлайн-новой публикации изданий.

19. Ревизор со стороны в ходе своих будущих ревизий, касающихся деятельности секторов, обратит особое внимание, на осуществление Директив по выпуску изданий.

(d) Индикаторы политики ротации (рекомендация № 39)

20. Были предприняты существенные усилия по выполнению рекомендаций в отношении политики ротации, в частности: подготовка новых текстов, назначение координатора программы по географической мобильности, организация информационных сессий, разработка веб-сайта. Однако транспарентность и убедительность новых ориентаций зависят от наличия поддающихся проверке результатов.

21. Указанный Секретариатом глобальный показатель, такой как количество перемещений, установленный на уровне 120 для двухлетнего периода 2010-2011 гг.¹⁶, будет иметь смысл только в том случае, если это задание будет распределено по секторам в планах географической мобильности, подготовленных на согласованной основе и позволяющих решать вопросы профессиональной карьеры сотрудников Организации, учитывая принудительный характер некоторых распределений. Первое совещание состоялось в Секторе образования. Для подготовки сводной таблицы по политике ротации необходимо провести дополнительные совещания.

(e) Условия использования внебюджетных средств (рекомендация № 56)

22. Рекомендация касается покрытия расходов, связанных с осуществлением проектов, финансируемых из внебюджетных средств. Секретариат ссылается на политику возмещения расходов, изложенную в административном циркуляре от 12 сентября 2008 г. и получившую поддержку Бюро бюджета¹⁷.

23. Данный подход предполагает, в частности, что у Организации имеется возможность произвести расчет расходов по проектам в полном объеме, которые она осуществляет с использованием внебюджетных средств. Ревизор со стороны с большим интересом ознакомился с комментариями Службы внутреннего надзора (IOS), касающимися управления внебюджетными ресурсами¹⁸. Он считает, что рекомендация в отношении Бюро в Пекине выполнена, однако предлагает уделить особое внимание этому вопросу, учитывая его важ-

¹⁶ По сравнению с 45 в год на дату проведения обследования (2007 г.).

¹⁷ Руководство по политике в отношении возмещения расходов и бюджетным аспектам внебюджетных проектов, октябрь 2008 г., в котором дается ссылка на работу Комитета высокого уровня по вопросам управления (КВУ) в рамках учреждений системы ООН.

¹⁸ IOS, Секция ревизии, *Audit of UNESCO's Extrabudgetary Framework (Ревизия внебюджетных рамок ЮНЕСКО)* (IOS/AUD/2010/02), февраль 2010 г.

ность для перспективного финансового анализа Организации в ходе выполнения его будущих ревизий в отношении проектов, финансируемых из внебюджетных средств.

(f) Управление временными контрактами (рекомендации № 62, 66 и 67)

24. Ревизор со стороны рекомендовал ЮНЕСКО «уделять большее внимание» конкурсному подходу до заключения временных контрактов, так как положения об этом уже существуют (рекомендация № 62). Исполнительный совет подчеркнул важность получения готового продукта, а не затраты времени компетентным сотрудником. В новом формуляре по отбору и оценке лицам, ответственным за предоставление контрактов, предписывается приводить доказательства действительного применения конкурсного подхода¹⁹. Эффективной мерой могло бы стать введение требования конкурсного подхода в программу SAP, с тем чтобы она блокировала обязательства, принятые без рассмотрения как минимум трех кандидатов.

25. Рекомендации № 66 и 67 касаются создания единой базы данных по временным контрактам и ее периодического обновления. Секретариат ответил, что ее разработка запланирована на вторую фазу STEPS²⁰ при условии наличия финансовых средств в бюджете двухлетнего периода 2010-2011 г. Ревизор со стороны констатировал, что эта важнейшая рекомендация все еще находится на стадии выполнения.

(g) Оценка воздействия проектов, финансируемых ЮНЕСКО (рекомендация № 75)

26. В ходе ревизии Бюро в Найроби было отмечено, что руководителям программ не предлагалось проводить оценку воздействия проектов по прошествии определенного времени. Секретариат напоминает, что в обязанности Службы внутреннего надзора (IOS) входит проведение систематической и стратегической оценок и что она в связи с этим все больше опирается на самооценку и контакты с программными секторами. В связи с этим IOS занимается подготовкой сотрудников Бюро в области проведения самооценки.

27. В дальнейшем кластерному Бюро в Найроби необходимо разработать и внедрить программу по оценке реализуемых им проектов для того, чтобы через год или два после завершения проекта проверять, произошли ли изменения, которые должен был стимулировать такой проект, и продолжает ли он оказывать свое воздействие. Таким образом, данная рекомендация еще не выполнена.

(h) Оценка индивидуальной эффективности труда (рекомендации № 81, 82, 84 и 85)

28. На рекомендации ревизора со стороны было указано заместителям Генерального директора и директорам, когда им было предложено приступить к первому этапу оценки эффективности работы за период 2010-2011 гг., которая заключалась в определении (до конца марта 2010 г.) совместно с заинтересованными лицами целей, установленных для каждого сотрудника в планах работы, до их утверждения и ввода в программу PERFLOWEB²¹. Для руководителей организуются учебные курсы. Задача состоит в том, чтобы мобилизовать старшее руководство и убедить его в «важнейшем значении»²² оценки эффективности работы сотрудников Организации.

¹⁹ Формуляр 431А в приложении к Руководству по административным вопросам.

²⁰ Система совершенствования услуг, связанных с персоналом.

²¹ Служебная записка HRM/DIR/09/253 директора Бюро по управлению людскими ресурсами от 10 декабря 2009 г.

²² Указание Генерального директора, изложенное в служебной записке HRM/TCD/2009/0440 от 4 ноября 2009 г. относительно заключительного этапа цикла управления эффективностью работы в 2008-2009 гг.

29. Повышение служебной ступени²³ отныне зависит от получения удовлетворительной оценки. Вскоре эта связь будет автоматизирована. Следствием этого «блокирующего» процесса является план профессиональной подготовки или повышения уровня компетенций, предлагаемый сотрудникам, чья эффективность работы оценена как неудовлетворительная. Необходимо дополнительно проработать этот вопрос.

(i) Роль руководящего комитета для крупных проектов (рекомендация № 91)

30. В ходе ревизии работ по обновлению зданий I, III и IV комплекса на площади Фонтенуа выявлена неопределенность положения руководящего комитета, который был создан для этого важного проекта²⁴. Ревизор со стороны рекомендовал возложить на комитет подлинную контролируемую роль заказчика, который в ходе проведения операции «Обновление комплекса зданий на площади Фонтенуа» выполнял только консультативную роль²⁵. Ревизор принимает к сведению обязательства Секретариата выполнить эту рекомендацию в ходе осуществления работ аналогичного масштаба.

31. Ревизор со стороны подчеркивает, что важным вопросом при создании подобного комитета и вынесении решения о его институциональном статусе является обеспечение необходимой координации между секторами и службами Организации в силу того, что работы такого масштаба в действительности затрагивают их всех.

Проект решения

32. С учетом представленного доклада Исполнительный совет, возможно, пожелает рассмотреть следующий проект решения:

Исполнительный совет,

1. **напоминая** о решении 182 EX/39,
2. **рассмотрев** документы 184 EX/8 Part I и 184 EX/INF.8,
3. **принимает к сведению** ход выполнения рекомендаций ревизора со стороны и **просит** Генерального директора принять необходимые меры по выполнению тех рекомендаций, в отношении которых требуются дальнейшие действия.

²³ Отмеченное в таблице, представленной Секретариатом в Приложении, сокращением WIGI (within grade salary increment – повышение оклада без изменения класса).

²⁴ Документ 159 EX/23 (пункт 11) и решение от 28 июля 2000 г. (DG/Note/00/17).

²⁵ См. доклад 184 EX/8 Part II о заключительной фазе работ по обновлению (пункт 28).



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Исполнительный совет

Сто восемьдесят четвертая сессия

184 EX/8 Part II

ПАРИЖ, 5 марта 2010 г.
Оригинал: английский/
французский

Пункт 8 предварительной повестки дня

Доклады ревизора со стороны

Часть II

Доклад о ревизии, касающейся заключительного этапа работ по обновлению Штаб-квартиры ЮНЕСКО на пл. Фонтенуа

РЕЗЮМЕ

В соответствии с решением 181 EX/42 ревизор со стороны представляет доклад о ревизии, касающейся заключительного этапа работ по обновлению Штаб-квартиры ЮНЕСКО на пл. Фонтенуа.



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



**Доклад о ревизии,
касающейся заключительного этапа работ по
обновлению Штаб-квартиры ЮНЕСКО
на пл. Фонтенуа**

СОДЕРЖАНИЕ

1. СФЕРА КОМПЕТЕНЦИИ	1
2. НАПОМИНАНИЕ ОБ ОСНОВНЫХ ВЫВОДАХ ПЕРВОЙ РЕВИЗИИ	2
3. ЗАВЕРШЕНИЕ РАБОТ	3
3.1 Выполнение работ	3
3.2 Производство работ на объекте	4
3.3 Соблюдение сроков сдачи здания IV	4
3.4 Роль Руководящего комитета по плану обновления Штаб-квартиры.....	5
3.5 Отношения с подрядчиком.....	6
3.6 Отношения с техническим заказчиком	7
3.7 Вспомогательные операции по переезду	8
3.8 Демонтаж и прекращение использования временных служебных помещений.....	8
4. ПРИЕМКА РАБОТ И ПРОВЕДЕНИЕ ОКОНЧАТЕЛЬНЫХ РАСЧЕТОВ	10
4.1 Приемка работ.....	10
4.2 Составление окончательных общих расчетов для закрытия контрактов.....	10
4.3 Архивация элементов досье	11
4.4 Рекламации	11
5. ОБЩАЯ ФИНАНСОВАЯ СИТУАЦИЯ В ОТНОШЕНИИ РАСХОДОВ	12
5.1 Бюджетный мониторинг работ по обновлению здания.....	12
5.2 Бюджет работ по обновлению	12
6. ЗАМЕЧАНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО СОХРАНЕНИЯ КОМПЛЕКСА ЗДАНИЙ НА ПЛОЩАДИ ФОНТЕНУА	14
6.1 Сохранение зданий Штаб-квартиры на пл. Фонтенуа.....	14
6.2 Сохранение архитектурного наследия.....	15
6.3 Удовлетворенность сотрудников отремонтированными помещениями	15
6.4 Заключительные замечания	15

1. СФЕРА КОМПЕТЕНЦИИ

1. Введенная в эксплуатацию 3 ноября 1958 г. на площади Фонтенуа в Париже Штаб-квартира ЮНЕСКО включает в себя четыре здания¹ общей площадью 75 100 кв. м, а также два здания на улицах Миоллис и Бонвэн (60 500 кв. м). Ревизия касалась фазы II работ по обновлению², которое стало необходимым вследствие ухудшения состояния зданий. Стоимость работ в рамках этой фазы оценивалась в 1999 г. в 79 874 000 евро. В 2003 г. Франция гарантировала ЮНЕСКО кредит на эту сумму, взяв на себя выплату процентов. Генеральная конференция на своей 32-й сессии уполномочила Генерального директора подписать этот кредит и «дать распоряжение о начале работ в рамках фазы 2 Плана Бельмона»³. Работы в рамках этой фазы были начаты в апреле 2004 г.

2. В апреле 2008 г. Исполнительный совет (179-я сессия) предложил ревизору со стороны «установить причины превышения расходов на проведенные работы по обновлению комплекса зданий на площади Фонтенуа, а также подтвердить, что все контракты были заключены в соответствии с существующими процедурами». После выявления в 2007 г. первого превышения расходов на сумму 2 млн евро «административные, технические и организационные препятствия» привели к дополнительному перерасходованию средств в размере 2,2 млн евро⁴.

3. В апреле 2009 г. ревизор со стороны представил выводы⁵, которые соответствовали сделанным в 2008 г. заключениям Службы внутреннего надзора по работам по обновлению⁶. Исполнительный совет предложил ему «представить Совету на его 184-й сессии по завершении проекта по обновлению зданий всеобъемлющий доклад и выводы относительно всех уже затрагивавшихся вопросов и проблем, вызывающих озабоченность и изложенных в документе 181 EX/42»⁷. В то же время Совет просил Генерального директора принять все необходимые меры для того, чтобы «завершить проект в рамках утвержденных бюджетных ассигнований». Генеральный директор представил соответствующий доклад на 182-й сессии⁸.

4. Официально работы по обновлению были закончены в конце сентября 2009 г. Новая ревизия, результаты которой представлены в настоящем докладе, проводилась в течение первых двух недель декабря 2009 г. В отличие от предыдущей ревизии в данном случае рассматривались выполнение оставшихся работ (в основном здание IV) и условия завершения проекта.

5. Работы большей частью закончены, проведена приемка зданий. Вместе с тем на момент проведения ревизии не все вопросы, связанные с окончанием работ, были урегулированы. При проведении работ подобного масштаба это не является чем-то из ряда вон выходящим. Ревизия касалась административных, юридических и финансовых вопросов. Она не затрагивала технического обоснования и целесообразности проведения работ.

¹ Здание I – это здание в форме буквы «Y», построенное архитекторами Марселем Брейером, Пьером Луджи Нерви и Бернаром Зерфюссом; в здании II находятся залы заседаний; в здании III размещается Центр всемирного наследия; здание IV представляет собой полузаглубленную пристройку с шестью внутренними дворами в северо-западной части участка.

² Этап I (2001-2004 гг.) предусматривал приведение зданий в соответствие с нормами безопасности, ремонт пришедших в негодность солнцезащитных козырьков и восстановление гидроизоляции, установку системы кондиционирования воздуха в залах VI, VII и VIII.

³ 32-я сессия Генеральной конференции, резолюция 74, принятая с учетом рассмотрения документов 32 C/40 и 32 C/INF.8.

⁴ Документы 179 EX/34 и 179 EX/FA/EG.

⁵ Доклад 181 EX/42.

⁶ Документ IOS/2008/03.

⁷ Решение 181 EX/SR.12.

⁸ Доклад 182 EX/5, раздел VII.

2. НАПОМИНАНИЕ ОБ ОСНОВНЫХ ВЫВОДАХ ПЕРВОЙ РЕВИЗИИ

6. В ходе предыдущей ревизии была предпринята попытка определить основные причины выявленных превышений расходов. Они сводятся к следующему: заказчик (в данном случае ЮНЕСКО)⁹ не располагал необходимыми внутренними возможностями для руководства этим проектом; поэтому Организация обратилась в внешнего технического заказчику (ТЗ), который выполнял работы в отсутствие достаточно точных указаний. В результате этого ЮНЕСКО не могла контролировать неизбежные компромиссы между определением потребностей и имеющимися средствами.

7. Если говорить более конкретно, то потребности были определены на основе экспертного доклада, подготовленного в 1999 г. почетным генеральным инспектором строительных работ Жозефом Бельмоном, который был обновлен в январе 2000 г. Этот подготовительный документ, который без всяких на то оснований именуют «Планом Бельмона», не имел оперативного характера. Поэтому определение потребностей носило нечеткий характер и на этой основе невозможно было надежно рассчитать предварительную смету.

8. Жесткий финансовый контроль за осуществлением работ отсутствовал: система управления Организацией не позволяла управлять многолетними финансовыми обязательствами. Кроме того, Руководящий комитет не располагал информацией, не обладал волей или реальными полномочиями для того, чтобы руководить таким проектом.

9. Эти структурные недостатки неожиданно проявились и обострились после смерти основного представителя технического заказчика. С его заменой произошла задержка, а сам процесс происходил неорганизованно, что привело к срыву графиков и перерасходованию средств на объекте, а также к чрезмерному увеличению нагрузки на группу сотрудников ЮНЕСКО, в которой и так не хватало людей.

10. Несмотря на это, выявленный ревизией на тот момент работ перерасход средств оставался в разумных пределах по сравнению с аналогичными проектами во Франции.

3. ЗАВЕРШЕНИЕ РАБОТ

3.1 Выполнение работ

11. Проведен анализ выполнения контрактов, заключенных ЮНЕСКО в 2008 г. и 2009 г.

12. После банкротства предприятия, ответственного за выполнение работ по лотам 5 и 6 (*перегородки и подвесные потолки*), которое было ликвидировано по решению суда, в июне 2008 г. был заключен контракт на завершение работ по установке перегородок и монтажу подвесных потолков на первом и втором этажах красного крыла (91 182 евро без учета налогов)¹⁰. Контракт получил положительное заключение Комитета по контрактам; предприятиям, которые вошли в короткий список (*три предприятия*), утвержденный руководителем проекта, каковым являлся технический заказчик (ТЗ), было предложено представить свои расценки.

13. Из подготовленного техническим заказчиком доклада, содержащего анализ представленных заявок, видно, что расценки, предложенные в июне 2008 г. получившим контракт предприятием (*наименьшая цена*), составляли 72,45 евро за кв. м металлических потолочных перекрытий, тогда как согласованная в декабре 2004 г. цена с обанкротившимся предприятием составляла 89 евро. Разница составляет по меньшей мере 16,55 евро, или 18,6%, несмотря на то, что в это время резко увеличилась цена на сталь. Следует отметить, что

⁹ В обязанности заказчика, в частности, входит удостовериться, в том, что работы могут быть выполнены, определить программу работ, подготовить их смету и заключить контракты на проведение исследований и выполнение работ.

¹⁰ Контракт № 519.345.8 от 11 июня 2008 г.

первое предприятие, которому было выплачено 2,54 млн евро без учета налогов, в 2005 г. представило самые низкие расценки среди шести предприятий, заявки которых на участие в конкурсе были признаны приемлемыми.

14. В предложении, представленном отделом по вопросам Штаб-квартиры в Комитет по контрактам, указано, что в проекте контракта содержится график выполнения. Однако в самом контракте никаких сроков не указано (*статья VII*).

Рекомендация 1: в контрактах необходимо указывать безусловные и обязательные сроки выполнения работ.

15. Наиболее крупный контракт (№ 519.347) был заключен на производство работ по обновлению здания IV. Контракт был заключен на твердую сумму 7 213 000 евро после проведения открытых международных конкурсных торгов в июне 2008 г. Было получено три приемлемые заявки. Выбрана компания, предложившая наименьшую цену.

16. 4,4 млн евро, или 61%, были выплачены из бюджетных средств, выделенных на обновление¹¹. Оставшиеся средства были выделены по другим статьям бюджета, в том числе по специальному счету 668HQD9001. Следует в связи с этим отметить, что оплата работ через два разных счета, что обусловлено бюджетной структурой ЮНЕСКО, затрудняет финансовый контроль за проектом.

17. Дополнительные работы на сумму 557 662 евро, или 7,73% от стоимости контракта, были поручены предприятию по дополнительному соглашению и также оплачены по бюджетной строке 668HQD9001. Отдел по вопросам Штаб-квартиры отметил, что из них на обновление было израсходовано 396 000 евро, и таким образом разрешенный предельный уровень перерасхода средств не был превышен¹².

18. Комитету по контрактам пришлось дважды с интервалом в несколько дней (27 августа и 1 сентября 2009 г.) рассматривать проект контракта (№ 519.349) на благоустройство зеленых пространств (96 598 евро). Выбранный в конечном итоге вариант – укладка рулонного газона (*дополнительные расходы 35 695 евро*) – мог быть профинансирован и, следовательно, представлен в комитет только после открытия специальной строки в бюджете¹³ решением Генерального директора, поскольку речь шла о работах по благоустройству.

19. В контракте (№ 519.343) на выполнение работ по монтажу подвесных потолков и установке перегородок (723 877 евро) положения о сроках и графике выполнения сформулированы ясно и точно. Юридическая часть, напротив, усложнена без всякой необходимости, что затрудняет выяснение обязательств обеих сторон. Действительно, для того, чтобы их установить, необходимо обратиться к самому контракту, его общим условиям, разделу особых административных условий (РОАУ), в котором приводятся отдельные положения самого контракта, и разделу общих административных условий при производстве частных работ (РОАУЧР), которые цитируются в РОАУ, но не в контракте и которые могут содержать разные положения. Конечно, в контракте указана очередность обращения к противоречивым документам. Однако такое наложение текстов заставляет проводить сложный анализ для получения ответа на простой вопрос, например, о сроках устранения недостатков, выявленных при приемке, который составляет 60 дней согласно РОАУЧР и 30 дней согласно РОАУ.

¹¹ Бюджетная строка 185 REN0000 HQP, по состоянию на 7 декабря 2009 г., подготовлена Сектором администрации (ADM/АО).

¹² См. рекомендацию 8 в предыдущем докладе о ревизии.

¹³ Строка 4956100010 HQD.

3.2 Производство работ на объекте

20. В докладе о первой ревизии подчеркивалось, что необходимо будет *«следить за тем, чтобы качество последних работ (обновление здания IV) не снижалось в целях сдерживания роста расходов»*¹⁴.

21. В целях экономии средств для того, чтобы уложиться в бюджетную смету в размере 84,68 млн евро без учета налогов, заказчик по совету технического заказчика в 2008 г. принял решение не использовать резервные транши по всем лотам второго этапа работ по зданию IV¹⁵ и объявить новые конкурсные торги. В результате этих торгов было выбрано предприятие «Колас», которое должно было произвести работы на общую сумму 7 213 000 евро без учета налогов. Таким образом, была достигнута *«экономия в размере 300 000 евро без учета налогов»* по сравнению с предыдущим контрактом¹⁶, что стало следствием благоприятного для технического заказчика изменения условий на рынке в 2008 г., который был отмечен кризисом в секторе строительства. Общая экономия составила 570 000 евро (см. пункт 75).

22. Предметом заказанного в 2007 г. обследования (285 000 евро) стал асбест. В помещениях общего пользования обнаружено незначительное количество асбеста в так называемом *«пассивном состоянии»*¹⁷. Удаление асбеста не вызвало серьезных осложнений в ходе работ на объекте.

23. Для обеспечения помощи в приемке работ отдел по вопросам Штаб-квартиры привлек консультанта. Это была разумная мера, поскольку законодательство принимающей страны предусматривает, что подрядные предприятия несут ответственность за состояние объекта вплоть до приемки работ, после чего ответственность переходит к заказчику. Кроме того, отдел по вопросам Штаб-квартиры заручился юридической помощью¹⁸ на случай возможных судебных исков.

3.3 Соблюдение сроков сдачи здания IV

24. Работы по реставрации и благоустройству зданий Штаб-квартиры ЮНЕСКО на пл. Фонтенуа начались в августе 2001 г. в рамках фазы I. Фаза II осуществлялась с 2004 г. по сентябрь 2009 г. в разбивке по следующим этапам: 2004-2005 гг.: заказ и монтаж сборного здания во дворе, проведение разных работ в желтом крыле здания I; 2006 г.: обновление синего крыла и ресторана на седьмом этаже; 2007 г.: обновление красного крыла и здания III; 2008-2009 гг.: обновление здания IV.

25. Завершение работ по обновлению Штаб-квартиры Организации было первоначально запланировано на декабрь 2008 г. Задержка в восемь месяцев накопилась в течение предыдущих этапов¹⁹. Это отставание было частично компенсировано²⁰. Была поставлена задача завершить работы к концу сентября 2009 г. до начала 35-й сессии Генеральной конференции. Эта задача была решена: торжественное открытие обновленного комплекса состоялось 25 сентября 2009 г.

¹⁴ Документ 181 EX/42, пункт 112.

¹⁵ Лоты 1, 3 и 7 (*каменные и облицованные фасады*), 4 (*внешние столярные работы*), 5 и 6 (*перегородки и подвесные потолки*), 8 (*мягкие полы*) и 9 (*покрасочные работы*).

¹⁶ Отчет технического заказчика от 29 августа 2008 г.

¹⁷ Асбест был обнаружен в половых плитах. Опасность для сотрудников могла возникнуть только в случае демонтажа плит. В технических помещениях в ходе последнего обследования асбест не обнаружен.

¹⁸ Расходы отнесены на счет обычного бюджета Организации.

¹⁹ Отчет руководителя проекта (ТЗ) от 30 апреля 2009 г.

²⁰ Тестирование противопожарной системы в здании IV было проведено в июле 2009 г.

26. Однако работы по обновлению к этой дате полностью завершены не были²¹. Тем не менее, можно считать, что целевые сроки, которые были пересмотрены в двухлетней программе²², были практически соблюдены.

3.4 Роль Руководящего комитета по плану обновления Штаб-квартиры

27. Для организации работ по обновлению Генеральный директор на 159-й сессии Исполнительного совета (май 2000 г.) предложил создать «руководящий комитет», который будет выполнять функции заказчика²³. Комитет был создан решением Генерального директора от 28 июля 2000 г., в соответствии с которым на него возлагались только консультативные функции²⁴. Вместе с тем, с комитетом необходимо было консультироваться по вопросам «контроля, приемки и регламентации работ»; кроме того, комитет должен «утверждать любые изменения в программах и сметах».

28. За время обновления Штаб-квартиры Организации Руководящий комитет провел 29 заседаний, т.е. примерно по три заседания в год. Такое число заседаний не представляется достаточным для выполнения функций контроля за столь сложными работами. Более того, в 2007 г. он провел только два заседания (в январе и октябре), а именно в это время ненадлежащее выполнение обязанностей техническим заказчиком (компания «Котеба») оказывало серьезное влияние на осуществление проекта. Полученные разъяснения, которые в основном сводились к тому, что ожидался доклад Службы внутреннего надзора (IOS)²⁵, не представляются достаточным обоснованием для отсутствия заседаний органа, эффективность работы которого в значительной степени зависит от частоты и регулярности его совещаний²⁶.

29. После рассмотрения Исполнительным советом доклада ревизора со стороны о работах по обновлению²⁷ Генеральный директор в мае 2009 г. принял дополнительные меры для «завершения последней фазы этого важного проекта». «Для повышения эффективности процесса принятия решений и выполнения решений Совета»²⁸ он, в частности, установил прямой личный контроль за осуществлением проекта по обновлению и плана сохранения и предложил финансовому контролеру в дальнейшем исполнять обязанности председателя Руководящего консультативного комитета²⁹.

30. В течение последнего года проведения работ комитет провел семь заседаний³⁰, которые проходили с разными интервалами. Последнее заседание состоялось 9 октября 2009 г., хотя проект по обновлению не был полностью завершен (в частности его финансовая составляющая). Поэтому прекращение его деятельности, как представляется, было преждевременным.

31. Среди членов Руководящего комитета были лица, непосредственно отвечающие за проведение работ по обновлению Штаб-квартиры. Большинство его членов также входило в состав Комитета по контрактам. Принятая практика требует разделения этих функций и обязанностей.

²¹ Отчет о совещании Руководящего комитета по плану обновления от 9 октября 2009 г.

²² Документ 34 С/5, пункт 15604: «завершение работ по Плану Бельмона в первой половине 2009 г.».

²³ «Руководящий комитет станет органом, располагающим полномочиями на заключение контрактов («контрактным органом»), он будет контролировать осуществление проекта реставрации и благоустройства (План Бельмона) и обеспечивать в масштабах всей Штаб-квартиры координацию всех аспектов его осуществления, включая социальные аспекты» (документ 159 EX/23, пункт 11).

²⁴ DG/Note/00/17 – см. рекомендацию 2 в предыдущем докладе о ревизии.

²⁵ Документ IOS/2008/03 от февраля 2008 г.

²⁶ См. предыдущий доклад о ревизии (документ 181 EX/42, пункты 37-59).

²⁷ Решение 181 EX/42.

²⁸ Вышеупомянутое решение Исполнительного совета 181 EX/42.

²⁹ Решение Генерального директора от 4 мая 2009 г. (DG/Note/09/22).

³⁰ 30 сентября 2008 г., 6 февраля, 23 марта, 6 мая, 13 июня, 23 июля и 9 октября 2009 г.

Рекомендация 2: избегать ситуаций, при которых два органа, призванных выносить заключения по одному проекту, имели бы в значительной мере одинаковый состав.

32. Как правило, члены Руководящего комитета получали в достаточном количестве и в разумные сроки документы, необходимые для подготовки заседаний. Из отчетов о заседаниях комитета, однако, видно, что технические и финансовые аспекты вопросов, связанных с проведением работ, рассматривались в самом общем плане и в основном постфактум, в частности вопросы конкурсных торгов, а это ограничивало стремление прибегать к услугам этого консультативного органа.

3.5 Отношения с подрядчиком

33. В 2004 г. подрядчиком³¹ работ по обновлению была назначена группа предприятий «ТЗЕ/БЕТОМ»³². В отчетах по координации предприятие «ТЗЕ» было представлено как «*подрядчик по техническим лотам*», а БЕТОМ (при поддержке предприятия «ID'Art») – как «*подрядчик по архитектурным лотам*».

34. Стоимость подрядного контракта, зарегистрированного Комитетом по контрактам 8 апреля 2004 г., составляла 4,1 млн евро без учета налогов. К этому контракту прилагались три дополнительных соглашения. Первое соглашение, заключенное в 2006 г. на сумму в 153 800 евро, касалось подготовки точного плана зданий на различных участках. Второе дополнительное соглашение, подписанное в 2007 г., касалось работ по сохранению и обновлению (52 741 евро). Третье дополнительное соглашение, подписанное в 2008 г. (56 400 евро), касалось оказания заказчику помощи в ходе длительной процедуры конкурсного отбора предприятия на замену фирме «Котеба».

35. Начиная с 2008 г., стали отмечаться случаи ненадлежащего исполнения подрядчиком своих обязанностей. Они выражались, в частности, в непредставлении оговоренных в контракте документов, необходимых для осуществления работ, и невыполнении его основных обязанностей, к которым, в частности, относятся присутствие на объекте, функции «КУК» (*контроль, управление, координация*), имеющие важное значение для работ, проводимых на основе отдельных лотов, и присутствие на регулярных совещаниях.

36. В отчетах по координации, посвященных вопросам «КУК», появляется название компании «Бельдон координасьон», которая готовила отчеты в течение значительной части периода 2008-2009 гг. Когда эти обязанности перешли к компании «ID'Art»³³, в отчетах по-прежнему упоминалось о «*подрядчике ТЗЕ – Бельдон*» с уточнением, что компания «Бельдон» готовила «*информацию по техническим лотам*». Когда был задан вопрос о контрактных отношениях между ЮНЕСКО и этим «*подрядчиком*», в отделе по вопросам Штаб-квартиры ответили, что «*компания «ТЗЕ» устно представила компанию «Бельдон» в качестве субподрядчика*», но так и не представила соответствующих административных документов.

Рекомендация 3: следить за тем, чтобы только структуры, имеющие совершенно ясный статус по отношению к ЮНЕСКО, могли участвовать в контроле за работами и, в частности, в выполнении такой важной функции, как «контроль, управление и координация».

37. По инициативе директора отдела по вопросам Штаб-квартиры были организованы совещания с подрядчиком. 20 марта 2009 г. руководитель предприятия «ТЗЕ» информировал Организацию о том, что он сдает свой пропуск. Этот демарш был похож на уход в отставку,

³¹ «Подрядчик» – это физическое или юридическое лицо, которое выбирают в силу его технической компетенции и которому заказчик поручает разработать проект, руководить ходом работ и контролировать их и вносить предложения о приемке работ и их оплате.

³² Предприятие «ТЗЕ» уже выступало в роли подрядчика в рамках фазы I.

³³ Начиная с отчета № 35 от 15 апреля 2009 г.

но здесь не все было ясно. Впрочем, он противоречил взятому подрядчиком обязательству «лично» выполнять свой контракт (*статья 2*). Проконсультировавшись с юристом, специализирующимся на этих вопросах, отдел по вопросам Штаб-квартиры пришел к выводу, что в случае расторжения контракта с подрядчиком на этом этапе работ отрицательные последствия перевесят положительные. Было принято решение завершить работы с группой предприятий «ТЗЕ/БЕТОМ» в качестве подрядчика.

38. Компания «ТЗЕ» требует выплаты гонорара в размере 3,8 млн евро, из которых 3,3 млн евро за работы, которые, по утверждению этой компании, она осуществляла в течение нескольких лет, предшествовавших 2009 г. За несоблюдение сроков и ненадлежащее исполнение своих обязанностей она могла быть оштрафована на 4,6 млн евро; эта цифра была рассчитана отделом по вопросам Штаб-квартиры совместно с техническим заказчиком.

39. Такое ухудшение отношений с подрядчиком отрицательно сказалось на осуществлении работ по обновлению.

3.6 Отношения с техническим заказчиком

40. Для оказания помощи в организации работ по обновлению ЮНЕСКО подписала контракт на выполнение функций технического заказчика с частной компанией «Котеба». Подписанный 1 декабря 2000 г. контракт был расторгнут в августе 2007 г. на основании протокола о взаимном согласии, в котором была зафиксирована окончательная сумма гонорара «Котеба» за работы в рамках фазы II «Плана Бельмона» в размере 828 627 евро (*вместо первоначально предполагавшихся 1 022 938 евро*) с учетом изменений и контракта по объектам на улицах Миоллис и Бонвэн. В рамках начатого в июне 2007 г. конкурсного отбора для замены технического заказчика была выбрана компания «MB&Co», с которой Организация в феврале 2008 г. подписала контракт на сумму 360 000 евро³⁴.

41. Качество отношений между Организацией и ее техническим заказчиком определяется качеством отчетов последнего о ходе работ на объекте. Каждые два месяца MB&Co представляла контрольные отчеты о ходе работ. Однако в этих отчетах содержались не все разделы, предусмотренные контрактом³⁵. Эти доклады различались по объему, нередко отдельные отрывки целиком переносились из одного отчета в другой, а сами отчеты были зачастую расплывчаты или недостаточно подробны.

42. Например, в своем отчете за декабрь 2008 г. технический заказчик отмечает, что «*подрядчик представил требование о заключении дополнительного соглашения, учитывающего все изменения в объеме работ с начала его контракта до марта 2008 г.*», что «*руководитель проекта рассмотрел это требование (примерно 1,6 млн евро без учета налогов)*», что он сократил его «*до примерно 0,4 млн евро без учета налогов на основании положений РОАУ контракта с подрядчиком*», и что «*подрядчик не ответил на это встречное предложение*». В отсутствие другой информации этот отчет представляется легковесным, учитывая упомянутые в нем суммы.

43. Общие расходы на услуги технического заказчика можно оценить следующим образом. Компания «Котеба» получила гонорар в размере 828 627 евро, а компания «MB&Co» получила 360 000 евро, к которым необходимо добавить требование о пересмотре в сторону повышения ее гонорара на 33 000 евро. Кроме того, необходимо также учесть 26 077 евро³⁶, выплаченные на основе дополнительного соглашения подрядчику (компания «ТЗЕ») за выполнение им некоторых функций технического заказчика в течение процедуры его замены. В

³⁴ Предыдущий доклад о ревизии (181 EX/42) содержит анализ фактов, связанных с досрочным прекращением действия контракта с «Котеба» (*пункты 37-59*).

³⁵ Статья 6.2: планируемые результаты и обновленный планируемый график работ, планируемый график остающихся платежей, краткий обзор состояния дел с анализом хода работ на объекте и произошедших или возможных важных событий, предложения относительно решений, которые предстоит принять.

³⁶ Подрядчик должен был получить 56 400 евро, но представил только один отчет.

целом стоимость услуг технического заказчика можно оценить в 1 247 704 евро, что на 22% больше первоначальной суммы. К этому следует добавить расходы, связанные с несоблюдением графика работ на объекте из-за отсутствия технического заказчика в период с сентября 2007 г. по февраль 2008 г., которые в ходе первой ревизии были оценены примерно в 600 000 евро.

3.7 Вспомогательные операции по переезду

44. В связи с работами по обновлению зданий возникла необходимость в проведении вспомогательных операций по перевозке мебели и оборудования между зданиями I, III и IV и временными служебными помещениями.

45. В 2004 г. был объявлен конкурс на проведение фиксированной серии работ и четырех условных серий работ. Фиксированная серия работ была оплачена (1,36 млн евро). С другой стороны, две первые серии условных работ не были подтверждены, и ЮНЕСКО приступила к проведению нового конкурса в марте 2008 г. в отношении двух последних условных серий работ. Обладатели контракта 2004 г. не представили своих заявок. С учетом технико-финансового анализа поступивших предложений, проведенного техническим заказчиком, Комитет по контрактам одобрил выбор предложения, получившего наилучшую оценку. В анализе подчеркивается, что средняя стоимость «перевозки» на 5,9% ниже уровня рыночных цен 2004 г. Этот контракт был подписан в апреле 2008 г.³⁷.

46. Рассмотренные материалы, касающиеся осуществления контракта 2008 г., которые были представлены Отделом по вопросам Штаб-квартиры, недостаточно упорядочены: в таблицах не указаны источники, в документах не проставлены даты, трудно сопоставить наряды на перевозку со счетами-фактурами. В отличие от этого материалы, касающиеся операций 2009 г., являются полными и хорошо подготовлены: в досье имеются сводные таблицы, позволяющие установить связь со счетами. Следует также отметить, что в 2009 г. была усилена группа, ответственная за осуществление контроля над обновлением зданий.

47. Сумма, проведенная по бюджету обновления зданий³⁸, составляет 633 063 евро. Выплаты на сумму 31 732 евро были произведены по другим бюджетным статьям. Большая часть таких выплат за оказанные услуги не связана с «Планом Бельмона»: читальный зал, служба безопасности, Сберегательно-кредитная служба ЮНЕСКО. С Отделом конференций (CLD)³⁹ возникла конкретная проблема: «с самого начала осуществления Плана Бельмона расходы на дополнительные перевозки в определенной мере покрывались, однако теперь их верхний предельный уровень достигнут» – так было отмечено в июле 2009 г., когда фирма, осуществлявшая перевозки, обнаружила в Отделе CLD не 141 рабочее место, как это было предусмотрено бюджетом, а 193, причем такая разница образовалась в связи с использованием внештатных сотрудников и стажеров или консультантов⁴⁰. Дополнительные расходы в сумме 20 475 евро были покрыты за счет бюджета Отдела по вопросам Штаб-квартиры, который потребовал от Отдела конференций, переводов и документов (CLD) частично покрыть эти расходы в размере 12 000 евро.

3.8 Демонтаж и прекращение использования временных служебных помещений

48. ЮНЕСКО закупила в 2004 г. временные помещения (344 служебных помещения модульного типа). Они были установлены между зданиями I и II⁴¹ для размещения сотрудников, служебные помещения которых последовательно затрагивались работами по обновлению.

³⁷ Контракт № 519341.8 от 24 апреля 2008 г.

³⁸ Бюджетная статья 185 REN0000.

³⁹ Отдел конференций, переводов и документов Сектора администрации.

⁴⁰ 78 внештатных сотрудников вместо 32, предусмотренных в бюджете, и шесть стажеров или консультантов. См. представленные замечания в отношении данных о численности этих сотрудников в докладе 182 EX/46 в связи с временными контрактами.

⁴¹ Вокруг четырех и шести внутренних двориков, обеспечивающих освещение помещений здания IV.

49. На основе расчетов, произведенных техническим заказчиком, первой ревизией было установлено, что расходы, непосредственно связанные с временными сооружениями, составили порядка 800 евро/кв. м⁴² (*общая площадь 6 043 кв. м*)⁴³. В конечном итоге эти расходы составили 5,28 млн евро (без налогов)⁴⁴, или 874 евро/кв. м⁴⁵.

50. В июне 2009 г. ЮНЕСКО провела переговоры с предприятием, которое продало ей эти временные служебные помещения и смонтировало их в 2004 г. (4,24 млн евро)⁴⁶. На этот раз она просила данную фирму демонтировать эти сооружения, убрать и перевезти их⁴⁷. Финансовая сторона контракта состояла из трех элементов: покупка этих временных сооружений в том состоянии, в каком они находились, за 517 400 евро; их демонтаж, удаление и транспортировка за 507 400 евро; поставка и монтаж ограждений вокруг внутренних дворишков на сметную сумму 62 183 евро. По существу, данное предприятие уже установило «первую часть» этих ограждений, выступая в качестве субподрядчика компании, осуществлявшей основные работы в 2005 г., что, впрочем, не было известно Отделу по вопросам Штаб-квартиры⁴⁸.

51. Подписанию контракта предшествовало проведение конкурса⁴⁹, в результате которого поступило три предложения. Комитет по контрактам дал положительное заключение с учетом анализа этих предложений, проведенного техническим заказчиком. Последний, в частности, отмечает, что первоначальный план расходов на эту операцию предусматривал сумму в размере 387 700 евро⁵⁰, которая должна была быть израсходована ЮНЕСКО в связи с выкупом и демонтажем временных сооружений, по сравнению с выигрышем в 72 183 евро, полученным в результате проведения конкурса.

52. Предприятие, выигравшее конкурс, которое было знакомо с этим объектом, представило наименьшую смету. Вместе с тем, разница между его предложением (+10 000 евро) и следующим предложением (-12 183 евро) составляла только 22 183 евро, включая расходы на установку ограждений.

53. В 2003 г. предусматривалось провести сравнение стоимости аренды помещений вне ЮНЕСКО с приобретением временных помещений, однако такого сравнения не проводилось. Пять лет спустя обсуждался вариант сохранения временных помещений для их использования в других целях⁵¹. *«После анализа преимуществ и недостатков такого варианта заместитель Генерального директора по вопросам администрации (ADG/ADM), первый заместитель Генерального директора ЮНЕСКО и сам Генеральный директор в конечном итоге приняли решение демонтировать эти сооружения, как и было предусмотрено, до 35-й сессии Генеральной конференции. Их сохранение, безусловно, имело бы*

⁴² Пункт 108 документа 181 EX/42, где в порядке сравнения указаны расходы в размере 675 евро/кв. м на установку в 2006 г. временных сооружений такого же типа в Военной академии, расположенной поблизости от ЮНЕСКО.

⁴³ Помимо стоимости контракта и расходов на конкретные меры, связанные с монтажом сооружений на объекте ЮНЕСКО (*укрепление несущих конструкций, защита произведений искусства, присутствующих на объекте, изменение внешнего вида фасада временных сооружений по просьбе архитекторов Франции*).

⁴⁴ Контракты 519.301 и 519.309; часть контрактов 519.306, 519.307 и 519.308.

⁴⁵ 890 евро/кв. м, если добавить работы по восстановлению зеленых насаждений и благоустройству «пялец».

⁴⁶ Это предприятие осуществило также и другие работы (12,1 млн евро) в отношении лота № 1 и в связи с благоустройством первого этажа.

⁴⁷ Контракт на продажу имущества ЮНЕСКО от 17 июня 2009 г.

⁴⁸ См. замечание № 37 в отношении участия в проведении работ «субподрядчиков» с нечетко определенным статусом.

⁴⁹ Практически было проведено две серии консультаций, поскольку *«после вскрытия корреспонденции в службах было обнаружено»* дополнительное предложение и пришлось возобновить конкурсную процедуру. В августе 2007 г. остаточная стоимость после переоценки была определена в 250 000 евро.

⁵⁰ Новые «операции по перевозке» в связи с возможностью проведения работ на объекте Миоллис-Бонвэн в помещении детского сада ЮНЕСКО (*детский сад, размещенный на улице Миоллис не соответствует французским нормам*), переоборудование помещений для комиссий и комитетов 35-й сессии Генеральной конференции.

определенные преимущества, однако негативные моменты были бы слишком существенными и очень дорогостоящими для Организации»⁵².

4. ПРИЕМКА РАБОТ И ПРОВЕДЕНИЕ ОКОНЧАТЕЛЬНЫХ РАСЧЕТОВ

4.1 Приемка работ⁵³

54. Имеющиеся отчеты и документы, составленные службами ЮНЕСКО и техническим заказчиком, констатируют завершение работ по обновлению зданий: соответствие систем безопасности самым последним нормам принимающей страны; модернизация служебных помещений и соответствующих установок и оборудования (*инфраструктура электроснабжения, системы отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха, усиление звукоизоляции, замена труб для устранения утечки воды и улучшение санитарно-гигиенических условий*); благоустройство общественных мест; полное обновление первого этажа в крыле «Сегюр» здания I.

55. В декабре 2009 г. приемка всей совокупности работ по обновлению зданий Штаб-квартиры не была завершена: фактически оставалось принять лоты 11 (*кондиционирование воздуха*), 13 (*электроснабжение*) и 16 (*противопожарная безопасность*), то есть три из 16 лотов работ по обновлению.

56. С технической точки зрения в отношении приемки работ Отдел по вопросам Штаб-квартиры, воспользовавшийся услугами специализированного консультанта, указывает лишь незначительные замечания. Следует отметить, что представитель подрядчика (фирмы ТЗЕ) в этом никогда не участвовал; присутствовал только один из его сотрудников, не обладавший полномочиями на взятие обязательств.

57. Акт о приемке работ, представленный в отношении лота № 1С – единственного лота, для которого на момент проведения ревизии были приняты окончательные общие расчеты (см. пункт 61), – был подписан только техническим заказчиком (MB&Co) и представителем Отдела по вопросам Штаб-квартиры, причем отсутствовала подпись подрядчика, который, между тем, при этом присутствовал. В части, отведенной для подрядчика, стоит подпись представителя Отдела по вопросам Штаб-квартиры (*вместе с печатью ЮНЕСКО*). Аудиторам были даны разъяснения в отношении того, что подрядчик визирует акты, однако в представленном досье фигурировал не тот документ, что, по меньшей мере, свидетельствует о недостаточно тщательном ведении документации.

58. С юридической точки зрения следует отметить, что акт о приемке лотов второй серии работ в здании IV был подписан техническим заказчиком, а не подрядчиком, в то время как эта задача не входит в договорные обязанности технического заказчика⁵⁴.

Рекомендация 4: следить за тем, чтобы акты о приемке работ надлежащим образом представлялись на подпись подрядчику.

4.2 Составление окончательных общих расчетов для закрытия контрактов

59. В настоящее время подготавливаются окончательные общие расчеты (ООП). По мнению технического заказчика, проблемы остаются в отношении только двух лотов (*кондиционирование и циркуляция воздуха*). Таким образом, в целом завершение работ происходит в хороших условиях.

⁵² Руководящий комитет по плану обновления зданий Штаб-квартиры, совещание от 6 февраля 2009 г.

⁵³ Подрядчик и предприниматели имеют договорные обязательства в отношении результатов и консультирования. Они несут ответственность за соответствие работ строительным нормам и применимым регламентам. Они должны обеспечивать долговечность построенных сооружений.

⁵⁴ Контракт № 519.313, статья 4.

60. Следует отметить, что штрафы за задержку выполнения работ, предусмотренные в общих условиях контрактов, более высокие по сравнению с теми, которые обычно применяются во Франции, и что конечная стадия работ проходила в контексте, мало благоприятном для строительного сектора Франции, благодаря чему у подрядчика не было необходимости заниматься другими строительными площадками, помимо ЮНЕСКО. Такие условия необязательно повторятся для будущих работ. Следует, в частности, избегать проведения дополнительных работ, что было констатировано, без получения согласия подрядчика на выполнение соответствующих услуг.

Рекомендация 5: следить за тем, чтобы заявки на услуги, имеющие финансовые последствия, надлежащим образом представлялись на подпись подрядчику.

61. На дату проведения ревизии окончательные общие расчеты при соблюдении необходимых формальностей завершения контрактов были приняты только в отношении лота № 1С (*оборудование строительной площадки – здание III*)⁵⁵. Документы, необходимые для окончательного урегулирования 29 других контрактов, еще не были подготовлены или приняты, несмотря на то, что 18 контрактов на общую сумму 13 040 853 евро были полностью закрыты.

62. Рассмотрение последних материалов, отражающих сложившуюся ситуацию, которые были получены службами ЮНЕСКО в отношении контрактов, заключенных в 2007 г., 2008 г. и 2009 г., показывают, что после завершения работ прошло уже много времени: ситуация на 30 сентября 2008 г. (лоты № 5 и № 6), октябрь 2006 г. (*контракт на несколько лотов № 519.344*), июль 2009 г. (*контракт № 519.347, здание IV*). По мнению Отдела по вопросам Штаб-квартиры, «*такая констатация, безусловно, является доказательством недостатков со стороны подрядчика, в контроле за ходом работ, выполняемых предприятиями*». В конце декабря 2009 г. он указал, что окончательные расчеты произведены.

4.3 Архивация элементов досье

63. Аудиторская группа констатировала, что составлен план архивации⁵⁶. Вместе с тем, из рассмотренных материалов контрактов следует, что этот план еще не реализуется систематическим образом. Отдел по вопросам Штаб-квартиры указал, что «*первая часть операции по архивации уже профинансирована*» и что вторая часть, осуществление которой «*предусмотрено после окончательного проведения общих расчетов*», будет финансироваться в рамках обычного бюджета.

64. Дематериализация материалов вошла сегодня в административную практику, в том числе в отношении частноправовых сделок, заключаемых государственными организациями и архивации соответствующих документов⁵⁷.

Рекомендация 6: предусматривать в контрактах положения о дематериализации документов.

4.4 Рекламации

65. Согласно информации, имевшейся в декабре 2009 г., четыре случая могут иметь бюджетные последствия для общей стоимости работ по обновлению зданий Штаб-квартиры.

66. К Организации поступила рекламация от фирмы ТЗЕ, ее подрядчика (*см. пункты 37-39*). В декабре 2009 г. обсуждались вопросы, касающиеся двух лотов. С другой стороны, в

⁵⁵ Контракт № 519.339, заключенный в 2007 г.

⁵⁶ См. рекомендацию № 9 предыдущего доклада о ревизии.

⁵⁷ Примеры: французский кодекс для регулирования частноправовых сделок, заключаемых государственными организациями, действующий с 2001 г., директива от марта 2004 г. Европейского парламента и Совета.

отношении двух предприятий применены предусмотренные контрактами штрафы за задержку выполнения работ⁵⁸ на значительные суммы.

67. Во Франции закон обязывает частных подрядчиков иметь страховку в отношении «ущерба, связанного с выполненными работами», которая позволяет приступить к устранению возможного ущерба при наступлении страхового случая в течение гарантийных периодов, не ожидая решения судов относительно ответственности предприятий. Такая страховка была заключена в отношении работ фазы I. На практике ее использование было связано с таким количеством проблем, что интерес в такой страховке не был очевидным в отношении фазы II.

68. Позиция ЮНЕСКО не вызывает замечаний. Вместе с тем, в отношении работ, которые должны быть произведены в будущем, этот вопрос должен быть вновь рассмотрен в зависимости от условий, которые сложатся на соответствующую дату. Можно было бы, в частности, изучить целесообразность заключения страховки «все риски строительных работ» (охватывающей одновременно строительные работы и гарантийные периоды).

5. ОБЩАЯ ФИНАНСОВАЯ СИТУАЦИЯ В ОТНОШЕНИИ РАСХОДОВ

5.1 Бюджетный мониторинг работ по обновлению здания

69. Аудиторская группа констатировала значительные трудности в области финансового контроля за осуществлением проекта: система бухгалтерской отчетности не позволяет осуществлять управление многолетними обязательствами (*этот вопрос уже поднимался в предыдущей ревизии*); общие контуры проекта расплывчаты с точки зрения как его цели (*некоторые работы могут зависеть либо от проекта, либо от мер по сохранению*), так и исполнения бюджета (*затрагивается несколько статей бюджета*); каждый из различных участников (*административный персонал Сектора администрации, Отдел по вопросам Штаб-квартиры, технический заказчик*) применяет собственный механизм мониторинга.

Рекомендация 7: создать средства мониторинга, общие для различных участников и соответствующие их потребностям⁵⁹.

70. На практике любой вопрос о бюджетном мониторинге вызывает необходимость проведения подлинного обследования для получения достоверного ответа, например, с целью проведения различия между запланированными работами по сохранению и работами, не предусмотренными в проекте.

5.2 Бюджет работ по обновлению

71. Бюджет по обновлению зданий Штаб-квартиры вышел за первоначально установленные рамки, как это было отмечено в предыдущем докладе о ревизии.

72. Первоначальная стоимость проекта оценивалась в 79 874 млн евро и финансировалась за счет займа Франции (185REN0000).

73. Были произведены дополнительные расходы на сумму 4,5 млн евро (668HQD9001), которые в соответствии с резолюцией 34 C/85 было решено финансировать за счет использования 2,6 млн евро из неизрасходованных средств за двухлетний период 2004-2005 гг. и 1,9 млн евро за счет средств, поступающих от возмещения расходов на деятельность, осуществляемую ЮНЕСКО для ПРООН.

74. Превышение первоначального бюджета было вызвано, как это указано в первом докладе о ревизии, исключительным повышением строительных расходов, но также и техниче-

⁵⁸ Статья 46 общих условий.

⁵⁹ См. рекомендацию № 3 доклада о предыдущей ревизии.

скими изменениями, внесенными в программы работ почти для всех лотов проекта, во многих случаях в ходе их осуществления. Это замечание справедливо в отношении работ, выполненных в 2008 г. и 2009 г. В связи с этим может быть отмечен контракт, заключенный в 2008 г. на обновление здания IV на сумму 7 123 000 евро, который, с учетом всех бюджетных позиций, был увеличен на 557 662 евро⁶⁰.

75. Решение не утверждать в 2008 г. условные серии работ, связанные с первоначальными контрактами, позволило провести повторный конкурс в условиях благоприятной конъюнктуры, в результате чего появились новые субподрядчики, предложившие меньшую цену. Согласно техническому заказчику (MB&Co) это позволило достичь экономии в размере 570 000 евро и сократить дополнительный бюджет работ по обновлению зданий с 2,2 млн евро до 1,9 млн евро⁶¹.

76. В приводимой ниже таблице резюмируется общая бюджетная ситуация по состоянию на 23 ноября 2009 г.

Основные категории расходов	Скорректированные утвержденные суммы* (в евро)	Суммы, внесенные в SAP (в евро)
Контракты	80 023 875,00	79 787 491,08
Пересмотр цен 2006 г. – 2007 г. – 2008 г.	1 693 416,57	1 693 416,57
Временные сотрудники/консультанты/сверхурочная работа	675 685,90	675 685,90
Принадлежности/разное/непредвиденные расходы	305 946,00	305 946,00
ИТОГО	82 698 923,47	82 462 539,55
Бюджетная разбивка	Бюджетный код	Утвержденная сумма
Заем Франции	185REN0000	79 874 979,00
Дополнительный бюджет – неизрасходованные средства, 33 C/5	668HQD9001	2 600 000,00
Дополнительный бюджет – возмещение вспомогательных расходов со стороны ПРООН	668HQD9001	1 900 000,00
		84 374 979,00
* С учетом неподтвержденных условных серий работ и невыполненных работ		

Источник: сектор Администрации (ADM/AO)

77. Бюджет в размере 84 374 979 евро, выделенный на работы по обновлению, был использован полностью. На момент проведения ревизии выплаты различным поставщикам услуг и предприятиям, участвовавшим в проведении работ, были произведены более чем на 97%. Оставшиеся невыплаченными суммы либо не были оформлены фактурами, либо касались работ, являющихся предметом оговорок, либо соответствовали работам, выполняемым по гарантии.

⁶⁰ См. рекомендацию № 10 предыдущего доклада о ревизии относительно части бюджета, касающейся непредвиденных расходов.

⁶¹ Совещание по финансовому мониторингу от 30 сентября 2008 г.

78. Следует отметить, что были произведены и другие работы, касающиеся сохранения зданий на основе дополнений к контрактам, заключенным в рамках Плана Бельмона. Их стоимость составляет 2 434 597 евро⁶²; из этой суммы расходы в размере 1 814 860 евро финансировались за счет бюджетного резерва на сохранение зданий, что могло происходить в ущерб эксплуатационному обслуживанию зданий на улицах Миоллис и Бонвэн, а 619 738 евро были выделены из средств использования зданий Штаб-квартиры (бюджет HQF).

79. При отсутствии аналитической системы бюджетной отчетности трудно высказать мнение относительно непосредственной связи этих работ с проектом по обновлению зданий Штаб-квартиры на площади Фонтенуа.

6. ЗАМЕЧАНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО СОХРАНЕНИЯ КОМПЛЕКСА ЗДАНИЙ НА ПЛОЩАДИ ФОНТЕНУА

6.1 Сохранение зданий Штаб-квартиры на пл. Фонтенуа

80. Работы, проводившиеся в ходе фазы II, преследовали цель восстановления зданий и улучшения условий работы их пользователей.

81. Что касается первой задачи, то потребовалось полностью заменить целый ряд установок и оборудования в зданиях Штаб-квартиры ЮНЕСКО на пл. Фонтенуа. Недостаточность средств, выделявшихся на сохранение помещений в течение многих лет, была указана, в частности, в документе 165 EX/34 и неоднократно отмечалась Исполнительным советом. Когда в 2003 г. Генеральная конференция уполномочила Генерального директора дать распоряжение о начале работ в рамках фазы II, она вновь подтвердила «свое предложение Генеральному директору укрепить бюджет, предназначенный для ремонта и эксплуатационного обслуживания Штаб-квартиры»⁶³.

82. Параллельно с проведением работ по обновлению была разработана и осуществляется с конца 2005 г. стратегия эксплуатационного обслуживания. Она опирается на реорганизацию управления внешними контрактами и лучшее использование внутренних средств: были приняты меры для сокращения числа субподрядных контрактов с 34 до 9 и снижения таким образом связанных с этим расходов; деятельность мастерских была переориентирована на профилактическое эксплуатационное обслуживание и оптимизацию работ по ремонту. Следует отметить, что на обновленном объекте уже отмечено уменьшение потребления воды приблизительно на 30%.

83. В связи с работами по обновлению был принят план долгосрочного профилактического обслуживания и сохранения зданий с целью защиты осуществленных таким образом инвестиций. Было проведено всестороннее исследование, позволившее получить технические данные в отношении эксплуатационного обслуживания и сохранения материальных средств и оборудования, установленных в ходе работ по обновлению. На основании этого исследования составлен многолетний план работ объемом 45,7 млн евро в рамках Плана Бельмона для комплекса зданий на пл. Фонтенуа; этот план охватывает период в 15 лет с учетом характера оборудования, годом его ввода в эксплуатацию и предполагаемого срока службы. Следует отметить, что уже упомянутое решение Генерального директора от 4 мая 2009 г. предусматривает его непосредственный контроль как в отношении проекта по обновлению зданий, так и плана их сохранения.

84. Расчетные расходы за двухлетний период составляют 3,4 млн евро (3,9 млн долл.) для комплекса зданий на пл. Фонтенуа. Если бы обновление зданий на пл. Фонтенуа не было проведено, то эти расходы были бы значительно выше. Следует подчеркнуть, что эти рас-

⁶² Источник: данные о ситуации на 7 декабря 2009 г., представленные Сектором администрации (ADM/AO).
⁶³ Резолюция 32 C/74, пункт 9.

ходы близки к сумме, предусмотренной в бюджете 34 С/5, для эксплуатационного обслуживания и сохранения комплекса зданий Штаб-квартиры (4,5 млн долл.).

6.2 Сохранение архитектурного наследия

85. Первоначально нынешнее здание ЮНЕСКО было задумано как престижное сооружение. В его создании принимали участие самые известные архитекторы того времени. Кроме того, на его территории были установлены престижные произведения искусства. Здание вновь приобрело свой прежний вид, однако, тем не менее, не стало архитектурной привлекательностью этого квартала.

86. Вероятность этой проблемы предполагалась в докладе Бельмона: в связи с этим на последующем этапе предусматривалось создать на площади Фонтенуа центр конференций, открытый к внешнему миру, который способствовал бы оживлению квартала и повышению престижности здания. Однако идея «*фазы III*» не была принята.

87. В заключение следует отметить, что проведенные работы, прежде всего, были полезными и позволили сохранить некоторые элементы наследия.

6.3 Удовлетворенность сотрудников отремонтированными помещениями

88. Что касается второй задачи, которая заключалась в улучшении условий работы пользователей зданий, то в ноябре 2007 г. Служба внутреннего надзора в рамках своей уже упоминавшейся аудиторской проверки работ по обновлению⁶⁴ провела опрос для выяснения степени удовлетворенности сотрудников. С помощью электронных средств был проведен опрос среди выборочной группы из 100 сотрудников, работающих в обновленных помещениях здания I, которым было задано несколько вопросов; было получено 30 ответов. Служба внутреннего надзора констатировала, что, судя по полученным ответам, удовлетворенность была умеренной. Таким образом, давая общую оценку обновленных помещений, работающие в них сотрудники указали, что они «*вполне удовлетворены*» или «*удовлетворены*» в 75% случаев в желтом крыле здания I и в 83% случаев в синем крыле этого здания⁶⁵. Учитывая произведенные расходы, можно было бы ожидать меньший процент неудовлетворенных сотрудников.

89. Служба внутреннего надзора в заключение отметила, что уровень удовлетворенности пользователей мог бы быть более высоким, если бы была проведена оценка их потребностей до выбора способа переезда и планировки обновленных помещений. Ревизор со стороны присоединяется к этому замечанию.

6.4 Заключительные замечания

90. Настоящая ревизия преследовала цель подвести итог работам по обновлению помещений ЮНЕСКО. Если на сегодняшний день работы завершены не полностью, то сохраняющаяся неопределенность носит ограниченный характер. Таким образом, можно сделать выводы из проведения этой операции в целом.

91. В предыдущей ревизии были сформулированы замечания относительно причин констатированного превышения расходов. Учитывая эти замечания, завершение работ на объекте было связано со значительными рисками. Эти риски не материализовались. Вместе с тем, эти результаты частично объясняются благоприятной эволюцией конъюнктуры, которая, возможно, не повторится в случае других работ.

⁶⁴ Документ IOS/2007/15 (пункты 107-108).

⁶⁵ В момент проведения опроса, касающегося степени удовлетворенности сотрудников, работы были завершены в желтом и синем крыльях здания I; работы продолжались в красном крыле здания I и в здании III; они еще не проводились в здании IV.

92. Вместе с тем, в конце работ на объекте появились другие проблемы. Статьи бюджета, предназначенные для сохранения и эксплуатационного обслуживания зданий, были использованы для покрытия дополнительных потребностей и осуществления работ, выходящих за рамки проекта с целью воспользоваться присутствием на объекте строительных фирм. Такая частично импровизированная мобилизация средств увеличила трудность финансового мониторинга всей операции.

93. В техническом плане итог проведенных работ представляется позитивным. С другой стороны, ответ менее категоричен, если преследуется цель проверить, приведут ли выполненные работы к экономии бюджетных средств на сохранение и обеспечение функционирования зданий и позволят ли они избежать со временем новых крупных работ по обновлению. Вместе с тем, в «Плане Бельмона» вопрос об эксплуатационном обслуживании и сохранении должен был быть частью исследований, которые должны были проводиться в целях его осуществления. Этого сделано не было, даже несмотря на то, что некоторые предварительные меры были приняты.

94. В будущем, если ЮНЕСКО намерена проводить работы по обновлению, не превышая предусмотренных бюджетов и не принимая неучтенных рисков, она должна более тщательно определять свои потребности и более строго учитывать финансовые и юридические аспекты проводимых работ. Она должна также уделять больше внимания, с самых первых исследований, интеграции работ на всем соответствующем комплексе зданий, а также мерам, которые должны быть приняты для обеспечения эксплуатационного обслуживания и сохранения обновленных помещений.

95. Наконец, значительную помощь в отношении технических аспектов проведения работ может дать использование услуг технического заказчика. Однако он не может заменить участия руководящих инстанций ЮНЕСКО в выборе основных работ, которые должны быть произведены, особенно если они имеют финансовые последствия.

Комментарии Генерального директора:

Генеральный директор благодарит ревизора со стороны за его доклад о ревизии относительно заключительного этапа работ по обновлению зданий Штаб-квартиры ЮНЕСКО (на пл. Фонтенуа). Она с удовлетворением принимает к сведению информацию о том, что потенциальный риск превышения расходов, упомянутый в документе 181 EX/42, не материализовался. Генеральный директор приветствует рекомендации, сформулированные в этом докладе, и будет стремиться выполнять их.



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Исполнительный совет

Сто восемьдесят четвертая сессия

184 EX/8 Part III

ПАРИЖ, 19 марта 2010 г.
Оригинал: французский

Пункт 8 предварительной повестки дня

Доклады ревизора со стороны

Часть III

Доклад о ревизии Центра всемирного наследия ЮНЕСКО (ЦВН)

РЕЗЮМЕ

В соответствии со статьей 12.4 Положения о финансах ревизор со стороны представляет свой доклад о ревизии Центра всемирного наследия ЮНЕСКО (ЦВН).



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



Доклад о ревизии Центра всемирного наследия ЮНЕСКО

СОДЕРЖАНИЕ

1. РАМКИ И СФЕРА РЕВИЗИИ.....	1
2. ЗАДАЧИ ЦЕНТРА ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ	1
2.1 Статус и функции Центра.....	1
2.2 Общая динамика задач и средств Центра.....	2
2.3 Программные документы Центра всемирного наследия и контроль за их выполнением	4
2.4 Сотрудничество с другими учреждениями	4
2.5 Предыдущие ревизии и оценки.....	5
3. ОРГАНИЗАЦИЯ ЦЕНТРА ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ.....	6
3.1 Управление кадровыми ресурсами	6
3.2 Управление, ориентированное на конечные результаты.....	8
3.3 Взаимодействие между Центром и Комитетом всемирного наследия.....	8
4. ФИНАНСОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЦЕНТРА ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ.....	9
4.1 Различные источники финансирования Центра.....	9
4.2 Отсутствие надежной и обобщенной официальной финансовой информации	11
4.3 Возможность отслеживать использование средств.....	13
4.4 Проблемы в управлении финансовыми средствами Центра.....	13
5. РОЛЬ ЦЕНТРА В УПРАВЛЕНИИ СПИСОМ ОБЪЕКТОВ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ	14
5.1 Проблемы в управлении Списком объектов всемирного наследия	14
5.2 Включение в список	15
5.3 Отношения с консультативными органами.....	16
5.4 Помощь государствам-сторонам	16
5.5 Потенциал Центра в области управления объектами природного наследия.....	17
6. РАССМОТРЕНИЕ НЕКОТОРЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО СОХРАНЕНИЮ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ	17
6.1 Старый город Иерусалима и его стены.....	17
6.2 Операция по восстановлению Аксумского обелиска	18
6.3 Объекты всемирного наследия в Демократической Республике Конго	20
6.4 Незаконная вырубка лесов и добыча полезных ископаемых	21
6.5 Всемирное наследие и туризм	22

1. РАМКИ И СФЕРА РЕВИЗИИ

1. Ревизия, которую ревизор со стороны включил в свою программу работы на 2009 г., была проведена в декабре 2009 г. Она касалась организации работы Центра, его финансовых и людских ресурсов, его финансового положения, а также выполнения Центром своих задач по осуществлению Конвенции о всемирном наследии за период с 2007 г. по 2009 г. В рамках ревизии проводились беседы с послами, постоянными представителями при ЮНЕСКО многих стран на пяти континентах, которые входят или входили в течение последних лет в Комитет всемирного наследия. В нее также войдет оценка *«глобальной стратегии за период с начала ее осуществления в 1994 г. по 2011 г. и инициативы установления партнерских связей в области всемирного наследия в интересах сохранения (ПАКТ)»*¹, которую Генеральная ассамблея государств – сторон Конвенции просила ревизора со стороны представить на ее 18-й сессии.

2. ЗАДАЧИ ЦЕНТРА ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ

2.1 Статус и функции Центра

2. В пункте 1 статьи 14 *Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия*, принятой Генеральной конференцией 16 ноября 1972 г., указывается, что Комитету всемирного наследия *«помогает секретариат, назначаемый Генеральным директором ЮНЕСКО»*. В течение 20 лет функции секретариата совместно выполняли и Сектор культуры и Сектор естественных наук.

3. Только в 1992 г. в рамках Секретариата ЮНЕСКО был создан центр. Генеральный директор уточняет, что *«основной задачей Центра будет быстрое и эффективное выполнение мероприятий, относящихся к осуществлению Конвенции»* и что он должен будет работать *«в тесном сотрудничестве»* с мероприятиями в области культуры и естественных наук².

4. Директор Центра выполняет обязанности секретаря Генеральной ассамблеи государств – сторон Конвенции 1972 г. и Комитета всемирного наследия. Директор и сотрудники центра составляют секретариат Ассамблеи и Комитета³.

5. В 1995 г. в новом решении Генеральный директор подтверждает, что *«Центр находится под его непосредственным руководством, и координирует все мероприятия ЮНЕСКО в области всемирного наследия»*. По рекомендации Исполнительного совета в 1995 г. Центру, являющемуся неотъемлемой частью ЮНЕСКО в качестве административного подразделения Организации, предоставляется *«определенная оперативная гибкость в административном и финансовом отношении»*⁴. В январе 2000 г. Генеральный директор изменил это положение: *«в интересах рационализации и эффективности»* он принял решение о передаче Центра в ведение Сектора культуры *«естественно с сохранением его специфики»*.

6. В рамках реструктуризации Сектора культуры в январе 2008 г. Генеральный директор пересмотрел структуру Центра всемирного наследия *«в целях повышения всеобщей эффективности и увязки со стратегическими приоритетами, определенными его Межправительственным комитетом»* и выполнения решений, принятых Комитетом в отношении рекомендаций, сформулированных по итогам аудиторской проверки управления в 2007 г. (см. ниже). Структура Центра должна быть *«более транспарентной и функциональной, с*

¹ Пункт 16 резолюции 17 GA 9, принятой Генеральной ассамблеей на ее 17-й сессии (октябрь 2009 г.)

² Служебная записка DG/Note/92/13 от 13 апреля 1992 г.

³ Статьи 15.1 Правил процедуры Генеральной ассамблеи и 43.1 Правил процедуры Комитета; письмо DG/4.1/16/03 Генерального директора членам Комитета от 21 октября 2003 г.

⁴ Исполнительный совет, 147-я сессия, (октябрь-ноябрь 1995 г.), решение 147 EX/9 (а), одобрен Генеральной конференцией на 28-й сессии, резолюция 28 C/3.10.

четким распределением обязанностей». «Дальнейшее делегирование полномочий» должно сопровождаться укреплением внутреннего и внешнего контроля⁵.

7. Пятую часть объектов всемирного наследия составляют объекты природного наследия. В связи с этим в январе 2008 г. было принято решение о создании руководящего комитета, в состав которого вошли заместители Генерального директора по вопросам культуры и естественных наук, директор Центра и директор отдела экологических наук и наук о Земле.

8. Можно сделать два вывода: известность и авторитет Центра укрепились в период, когда он пользовался широкой внутренней автономией и находился в прямом подчинении Генерального директора; однако, передача Центра в ведение Сектора культуры представляется целесообразной, поскольку руководящий комитет обеспечивает согласованность с мероприятиями Сектора естественных наук.

2.2 Общая динамика задач и средств Центра

9. По итогам аудиторской проверки управления Центром, проведенной в 2007 г. фирмой «Делойтт» по просьбе Комитета всемирного наследия⁶, было отмечено, что Центр всемирного наследия является одной из наиболее известных программ Организации. Соотношение между рабочей нагрузкой и финансовыми и людскими ресурсами Центра можно оценить на основе следующей таблицы.

⁵ Служебная записка Генерального директора от 7 января 2008 г. (DG/Note/08/01).

⁶ Решение 30 COM 12 (30-я сессия, Вильнюс, 2006 г.) «Аудиторская проверка управления ЦВН – Заключительный доклад, июнь 2007 г.» (WHC-07/31.COM/19A.Rev). См. ниже.

Таблица № 1 – Изменения в Списке всемирного наследия, бюджете и штатном расписании Центра (1998-2009 гг.)

	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Число объектов в списке	581	629	690	721	730	754	788	812	830	851	878	890
Бюджет ЦВН	15 523 291 долл.		19 926 600 долл.		24 872 400 долл.		24 867 000 долл.		30 471 500 долл.		38 152 600 долл.	
Обычный бюджет	4 541 700 долл.		4 926 600 долл.		5 872 400 долл.		7 575 900 долл.		10 089 500 долл.		13 766 800 долл.	
Фонд всемирного наследия	10 981 591 долл.		12 369 199 долл.		9 907 745 долл.		8 417 215 долл.		8 368 596 долл.		8 962 969 долл.	
Внебюджетные средства	Данных нет		2 630 801 долл.		9 092 255 долл.		8 873 885 долл.		12 013 404 долл.		15 422 831 долл.	
Сотрудники – число должностей	28		33		43		60		69		61	
Штатные должности (обычный бюджет и ФИТОКА)	22		28		33		40		38		40	
Временные сотрудники, НОП и эксперты	6		5		10		20		31		21	

Источник: Центр всемирного наследия

Представленные цифры показывают средства утвержденного бюджета для главного направления деятельности 1 «Охрана и сохранение недвижимых культурных и природных ценностей, в частности посредством эффективного осуществления Конвенции о всемирном наследии» Крупной программы IV – Культура (утвержденный документ 34 С/5, Приложение I).

Среднее число сотрудников за двухлетний период, за исключением консультантов и внештатных сотрудников.

10. Хотя число занесенных в список объектов увеличилось за десять лет наполовину, имеющиеся ресурсы (*бюджетные средства и людские ресурсы*⁷) возросли более чем в два раза. Внебюджетные средства, которых десять лет назад не было, составляют сегодня примерно две пятых от имеющихся средств. Кроме того, число временных или внештатных сотрудников, заработная плата которым выплачивается не за счет обычного бюджета ЮНЕСКО, быстро увеличивалось и составляет сегодня одну треть от общего числа сотрудников. Однако, число объектов, включенных в Список всемирного наследия, является не единственным показателем, который необходимо учитывать при оценке динамики ресурсов и штатного расписания Центра: в частности, процедуры включения в список и мониторинга стали более разнообразными и строгими, что привело к их усложнению (см. ниже).

11. Изменения в структуре бюджетных средств и кадровом составе повлекли за собой определенные последствия. Увеличение объема средств и поиск новых партнеров требуют значительных усилий. Но, прежде всего, сам характер внебюджетных средств предполагает их нерегулярность. Подтверждением тому служит недавнее сокращение средств, поступающих из Фонда Организации Объединенных Наций. Кроме того, привлечение внештатных сотрудников связано с определенными трудностями: обучение процедурам и методам работы, усилия, направленные на интеграцию, высокий коэффициент ротации.

Рекомендация 1: поддерживать разумное равновесие между постоянными ресурсами, как финансовыми, так и кадровыми, и внешними и временными ресурсами, которые позволили Центру обеспечить расширение своей деятельности за последние десять лет.

2.3 Программные документы Центра всемирного наследия и контроль за их выполнением

12. На двухлетний период 2008-2009 гг. (34 C/5) Генеральная конференция приняла резолюцию 34 C/39 по Крупной программе IV – Культура, в которой содержалось главное направление деятельности 1 *«Охрана и сохранение недвижимых культурных и природных ценностей, в частности посредством эффективного осуществления Конвенции о всемирном наследии»*. В частности, планировалось *«совершенствование управления Центром всемирного наследия», «формирование более представительного, авторитетного и сбалансированного Списка всемирного наследия с уделением особого внимания регионам Африки, Карибского бассейна и Тихого океана», «укрепление национального потенциала в области охраны объектов наследия и управления ими [...], в том числе в странах с постконфликтной ситуацией и ситуацией после бедствий»*.

13. Для этих ожидаемых результатов предусмотрены показатели эффективности и контрольные показатели. Они не всегда единообразны, и не все мероприятия Центра со всеми их изменениями принимаются во внимание. Оказание более оперативной поддержки в управлении стало бы эффективной мерой помощи руководству Центра.

2.4. Сотрудничество с другими учреждениями

14. Задачи Центра всемирного наследия по своему характеру предполагают сотрудничество со специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций (ФАО, ЮНВТО), программами (ЮНЕП, ПРООН) и различными органами ООН (МООНДРК, ФМПООН, МСУОБ, КБР, ЮНИТАР⁸). В ограниченном объеме налажено также сотрудничест-

⁷ Сокращение числа сотрудников в период с 2006-2007 гг. по 2008-2009 гг. по большей части только видимое: ряд временных должностей консультантов, которые не представлены в таблице, были переклассифицированы.

⁸ Миссия Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго, Фонд Организации Объединенных Наций для международного партнерства, Международная стратегия уменьшения опасности бедствий, Конвенция о биологическом разнообразии, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций.

во со Всемирным банком. Однако на основе анализа этих партнерских отношений создается впечатление, что деятельность Центра расплывается и не носит систематизированного характера. Это может привести Центр к чрезмерному расходованию ресурсов и времени своих сотрудников.

15. В связи с этим представляется целесообразной организация существующих партнерских отношений на более последовательной основе вокруг основных направлений деятельности, определенных Комитетом, путем разработки многосторонней конвенции, которая позволит через Центр связать ЮНЕСКО с учреждениями и органами ООН, занимающимися этими вопросами.

Рекомендация 2: укрепить и рационализировать сотрудничество с другими учреждениями и программами Организации Объединенных Наций на основе ограниченного числа тем.

2.5 Предыдущие ревизии и оценки

16. Начиная с 1997 г. были проведены следующие ревизионные проверки:

ТИП	РЕВИЗОР	ДАТА	ЗАМЕЧАНИЯ
Аудиторская проверка управления и финансовая аудиторская проверка	Генеральный ревизор Канады	1997 г.	Совместная работа ревизора со стороны и специального консультативного органа, состоящего из представителей девяти стран
Финансовая аудиторская проверка путем опроса	Служба внутреннего надзора (IOS)	2004 г.	Непогашенные обязательства (НО)
Финансовая аудиторская проверка	IOS	2005 г.	Выполнение рекомендаций аудиторской проверки 1997 г.
Анализ внедрения УКР	Компания «Баастел»	2006 г.	Внешняя ревизия: подготовка управления с ориентацией на конечные результаты (см. ниже)
Оценка международной помощи	Г-жа Таборофф	2005 г. 2006 г.	Внешняя ревизия: аналитическое обследование и рекомендации
Аудиторская проверка управления	фирма «Делойт»	2007 г.	Общая внешняя ревизия на основе ревизии 1997 г.
Аудиторская проверка соответствия	IOS	2007 г.	Проект Аксум (см. ниже)
Анализ объема работы ЦВН	IOS	2008 г.	Оценка, учитывающая рекомендации доклада фирмы «Делойт»

17. В докладе фирмы «Делойт» (2007 г.) отмечается «факт проведения неоднократных внутренних и внешних оценок». Миссия фирмы «Делойт» носила всеобъемлющий характер и соответствовала просьбе Комитета⁹, как это было в случае оценки административного управления осуществлением Конвенции о всемирном наследии в 1997 г.¹⁰. Следует отметить, что Комитет и Генеральная ассамблея государств-сторон придают большое значение выполнению рекомендаций, основанных на этих оценках¹¹.

Рекомендация 3: обеспечить проведение с установленной периодичностью ревизий, касающихся организации, деятельности и финансового положения Центра.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ ЦЕНТРА ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ

3.1. Управление кадровыми ресурсами

18. Вышеупомянутое решение Генерального директора от 7 января 2008 г. предполагало перестройку подразделений и изменение функций персонала. В связи с этим в 2008 г. Комитет всемирного наследия должен был высказать свое мнение относительно возможности укрепления групп за счет включения в их состав еще семи сотрудников в рамках создания новой структуры Центра всемирного наследия. Однако не был достигнут консенсус по вопросу финансирования этих должностей.

19. Отсрочку в приеме на работу заместителя директора по вопросам управления, предусмотренного в январе 2008 г. в служебной записке Генерального директора, объяснить еще труднее. Несмотря на стратегическое значение, которое представляет для Центра прием на работу сотрудника уровня D1, и «настойчивую» просьбу Комитета¹², и два года спустя должность остается не заполненной.

20. Первый отбор был произведен в 2008 г.¹³: из 380 кандидатур комиссия по предварительному отбору отобрала 33 кандидата¹⁴, к которым заместитель Генерального директора по вопросам культуры добавила еще 5 кандидатов. Комитет по оценке представил Генеральному директору 12 кандидатур, из которых он отобрал четыре¹⁵ для собеседования с комиссией и Генеральным директором. В итоге, в апреле 2009 г. Генеральный директор предпочел возобновить набор. Новый набор был объявлен в июне 2009 г.: 522 кандидата представили свои кандидатуры, была назначена новая комиссия по отбору, четверем кандидатам, которые вышли в заключительный тур предыдущего отбора, было предложено снова представить свои кандидатуры. На момент проведения ревизии завершение процедуры ожидалось не ранее марта 2010 г.

21. В рамках процедуры в 2008 г. пять дополнительных кандидатов, не участвовавших в предварительном отборе, были представлены «*после внимательного изучения всех кандидатур*¹⁶», что подтверждается тем фактом, что двое из них вошли в окончательный список из четырех кандидатов. Тем не менее, это решение, по своей сути, отрицательно сказалось на транспарентности, которая ожидается от этой процедуры.

⁹ Решение 30 COM 6 (и 12) «Комитет всемирного наследия (...) просит также провести аудиторскую проверку управления Центром всемирного наследия в целях содействия разработке стратегического плана действий для более эффективного осуществления Конвенции» (30-я сессия, Вильнюс, 2006 г.).

¹⁰ 20-я сессия Комитета всемирного наследия (Мерида, 1996 г.)

¹¹ Доклад ревизора со стороны на 21-й сессии (Неаполь, 1997 г., WHC-98/CONF. 203/INF), Доклад IOS WHC-05/29. COM/INF.15 (29-я сессия, Дурбан, 2005 г.), резолюция 16 GA 5 (16-я сессия Ассамблеи, 2007 г.), Доклад WHC-08/32. COM/17 и решение 32 COM 17 (32-я сессия, 2008 г.), резолюция 17 GA 7 (2009 г.).

¹² Решение 32 COM 17 (32-я сессия, Квебек, 2008 г.).

¹³ Объявление о наборе на должность «WHC-003, D1», опубликованное 23 апреля 2008 г.

¹⁴ Июль 2008 г.: 26 внешних кандидатов, 3 внутренних, 4 сотрудника Организации Объединенных Наций.

¹⁵ Один внешний кандидат, 2 внутренних, один сотрудник Организации Объединенных Наций.

¹⁶ Служебная записка ADG/CLT Генеральному директору от 17 апреля 2009 г.

Рекомендация 4: следить за соблюдением принципа транспарентности в процессе набора сотрудников.

22. Диспропорция между постоянными¹⁷ и временными¹⁸ должностями приводит к высокой текучести кадров: 59% (2006-2007 гг.) и 35% (2008-2009 гг.). За последние четыре года 78 сотрудников, большая часть из которых занимали временные должности, покинули ЦВН.

23. Эти кадровые изменения, включая выход сотрудников на пенсию и их замену, не планируются в достаточной степени руководством Центра. Необходимо в срочном порядке обеспечить перспективное управление кадровыми ресурсами и направить усилия на стабилизацию группы ведущих специалистов.

24. Такое управление должно включать постоянную подготовку сотрудников. Было организовано несколько отдельных учебных мероприятий, посвященных, главным образом, использованию информационных технологий или программы FABS, а также процедурам ЮНЕСКО. Однако эти мероприятия не вписываются в годовой или двухлетний план подготовки. В момент проведения ревизии расходы на эти мероприятия составили 13 703 долл. на двухлетний период 2008-2009 гг. Не запланирована также подготовка новых сотрудников. Кроме того, не все сотрудники Центра имеют возможность участвовать в учебных мероприятиях, организованных центральными службами ЮНЕСКО. Доступ к ним зависит от типа контракта, что представляется не вполне логичным с точки зрения организации работы ЦВН.

Рекомендация 5: провести анализ с целью формирования более четкого, вписывающегося в долгосрочную перспективу, единого подхода (ЦВМ – ADG/CLT – HRM – BV – IOS) к вопросу людских ресурсов и созданию устойчивого ядра специалистов, необходимых для осуществления стратегии сохранения всемирного наследия, а также к вопросу привлечения источников финансирования.

25. В общей сложности число сотрудников Центра (за исключением внештатных сотрудников и консультантов) практически удвоилось за период с 2000-2001 гг. (33 сотрудника) по 2008-2009 гг. (61 сотрудник); общее число сотрудников Центра выросло с 37 до 82 человек. Необходимо отметить, что в 2006 г. в ЦВН была переведена часть сотрудников (5 человек) из отдела материального наследия Сектора культуры, которые затем покинули Центр в течение одного года (перевод, выход на пенсию). Кроме того, государства-стороны откомандировывают в Центр своих специалистов, оплачивая расходы, связанные с их заработной платой.

26. Отмечается высокая представленность Франции и в целом Западной Европы и Северной Америки: 17 сотрудников являются французскими гражданами, что составляет 28% от общей численности сотрудников ЦВН (61), 38 – представителями стран Европы или Северной Америки, то есть 62% от общего числа сотрудников. Несомненно, вполне логично, что принимающая страна пропорционально шире представлена в категории общих служб. Вместе с тем, указанная доля специалистов¹⁹ – 17,6%, представляется слишком высокой с учетом универсального характера миссии Центра и Списка всемирного наследия. Генеральная ассамблея государств-сторон просила «более эффективно удовлетворять потребности в персонале с учетом географической представленности»²⁰.

¹⁷ 37 постоянных должностей в рамках обычного бюджета в 2008-2009 гг. (22 сотрудника категории специалистов и 15 сотрудников категории общих служб), к которым можно добавить сотрудников, занимающих должности, финансируемые из средств ФИТОКА (Счет накладных расходов целевых фондов).

¹⁸ 6,5 в рамках обычного бюджета (из которых 3,5 должности категории специалистов) и 34,5 должности, финансируемые за счет внебюджетных средств (из которых 18,5 имеют назначения ограниченной продолжительности – НОП).

¹⁹ 8 из 45,5 должностей категории специалистов (22 штатные должности, 3,5 должности временных сотрудников, 4,5 должности, финансируемые из средств ФИТОКА, и 15,5 должностей НОП). Географическому распределению подлежат только штатные должности.

²⁰ Резолюция 17 GA 7 (17-я сессия, октябрь 2009 г.).

Рекомендация 6: стремиться к большей сбалансированности персонала категории специалистов

3.2. Управление, ориентированное на конечные результаты

27. В 2004 г. Организация выбрала Центр всемирного наследия в качестве пилотного подразделения для внедрения управления, ориентированного на конечные результаты (УКР)²¹, в отношении его мероприятий и планов работы сотрудников. Фонд Организации Объединенных Наций в ноябре 2004 г. предоставил Центру финансирование (100 000 долл.) на проведение исследования по вопросу внедрения УКР в его работу.

28. Методы проведения этого исследования заслуживают особого внимания. Для его осуществления (85 200 долл.) без проведения конкурса была выбрана канадская фирма «Баастел». В октябре 2005 г. и марте 2006 г. было заключено два контракта на оказание одинаковых услуг²². По просьбе финансовых служб²³ директор ЦВН обосновал, по крайней мере, в отношении первого контракта, решение не проводить конкурс²⁴ небольшой стоимостью контракта, прекрасным знанием ЮНЕСКО контрактантом и «высоким качеством услуг, предоставленных БСП/УКР и МОК»²⁵. Доклад, представленный ЮНЕСКО и датированный маем 2006 г., был подготовлен двумя лицами. И если первый автор входил в группу консультантов, то второй еще в конце 2005 г. был руководителем группы УКР в Бюро стратегического планирования. Проведение конкурса было бы весьма целесообразным. Центр сообщил, что «фирма «Баастел» была выбрана БСП/УКР, а не ЦВН». Со своей стороны Бюро стратегического планирования (БСП) сообщило, что «ни тогдашний директор БСП, ни сотрудники БСП не имели отношения к выбору фирмы «Баастел» для ЦВН, а также не видели и не утверждали этот доклад».

29. Доклад был представлен Комитету всемирного наследия (30-я сессия, Вильнюс, июль 2006 г.). Комитет не принял содержащиеся в нем предложения.

Рекомендация 7: обеспечить, чтобы Центр всемирного наследия внедрил принцип управления, ориентированного на конечные результаты, в своих программных документах (С/4 и С/5) в полном соответствии с методологией, используемой Организацией.

3.3. Взаимодействие между Центром и Комитетом всемирного наследия

30. «Межправительственный комитет по охране культурного и природного наследия всеобщего выдающегося значения, называемый “Комитетом всемирного наследия”»²⁶, состоит из 21 члена и проводит свои сессии не реже одного раза в год²⁷. Центр всемирного наследия обеспечивает его секретариатское обслуживание с 1992 г.

31. Ежегодные сессии Комитета характеризуются очень напряженной повесткой дня и продолжительностью работы²⁸. Участникам направляется более 800 кг документов для изучения и подготовки замечаний. В среднем в ходе сессии принимается более 250 решений.

32. На своей 33-й сессии (Севилья, июнь 2009 г.) Комитет рассмотрел доклады по 31 объекту, занесенному в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой, и 147 докладов о состоянии сохранности других объектов, внесенных в Список всемирного наследия. Было предложено несколько решений, позволяющих уменьшить объем работы, в частности

²¹ Results Based Management (RBM).

²² Контракты с выплатой гонорара от 7 октября 2005 г. (24 000 долл.) и 10 марта 2006 г. (61 200 долл.).

²³ Бюро финансового контролера в Секторе администрации (в настоящее время ВОС/ФРС).

²⁴ Руководство по административным вопросам, пункт 10.5.5.

²⁵ Письмо WNC/DIR/2005/14 от 31 мая 2005 г. Примечание: БСП – Бюро стратегического планирования, МОК – Межправительственная океанографическая комиссия.

²⁶ Статья 8, пункт 1 Конвенции от 16 ноября 1972 г.

²⁷ Расходы на проведение заседаний: 221 712 долл. в 2007 г. (31-я сессия, Крайстчерч), 220 380 долл. в 2008 г. (32-я сессия, Квебек), 227 670 долл. в 2009 г. (33-я сессия, Севилья).

²⁸ 10 дней на 32-й сессии в Квебеке (июль 2008 г.), 8 дней на 33-й сессии в Севилье (июнь 2009 г.).

возобновление работы специальных подкомиссий в целях подготовки сессий Комитета или организация двух ежегодных сессий. Комитет просил провести исследование по вопросу о целесообразности в отношении последнего предложения²⁹. Реформа методов работы Комитета могла бы проводиться на основе программирования регулярных ревизий Центра, рекомендованных выше.

4. ФИНАНСОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ЦЕНТРА ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ

4.1 Различные источники финансирования Центра

33. Центр всемирного наследия финансируется из трех источников: обычного бюджета (или программы), Фонда всемирного наследия, управление которым осуществляется с помощью специального счета на основе специального положения о финансах, и внебюджетных фондов. Каждый из этих источников финансирования управляется по особым правилам.

34. Обычная программа (общий бюджет ЮНЕСКО) является основным источником средств для финансирования деятельности Центра всемирного наследия и оплаты работы его персонала, объем которых составляет примерно 12 млн долл. на двухлетний период.

35. Фонд всемирного наследия представляет собой особый механизм, созданный в рамках Конвенции 1972 г. для оказания содействия государствам-сторонам в выявлении, сохранении и популяризации объектов всемирного наследия. Его финансирование осуществляется за счет обязательных или добровольных взносов, уплачиваемых этими странами. Объем обязательного взноса эквивалентен 1% от ежегодного взноса государства-стороны в обычный бюджет ЮНЕСКО³⁰. Пополнение Фонда происходит также за счет добровольных взносов, за счет средств, предоставляемых партнерскими организациями, за счет выручки от продаж и публикаций, а также за счет пожертвований частных лиц. Доходы Фонда в последнее время относительно стабильны, регулярность поступления взносов остается в пределах нормы, за исключением произошедшего в 2008 г. скачка, связанного с поступлением части взносов, ожидавшихся в 2007 г.

Таблица № 2: Динамика изменения объема взносов в Фонд и их поступление

	долл.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Обязательные взносы						
<i>установленные</i>		1 836 912	1 837 614	1 836 851	1 836 407	1 891 201
<i>полученные</i>		1 876 557	1 836 139	1 809 079	1 701 578	2 056 245
Добровольные взносы						
<i>ожидаемые</i>		1 295 696	1 295 696	1 217 426	2 434 851	1 251 369
<i>полученные</i>		1 276 876	1 246 541	1 243 066	1 227 523	1 261 966
Всего получено		3 153 433	3 082 680	3 052 145	2 929 101	3 318 211
Отношение установленных обязательных взносов к полученным		102%	100%	98%	93%	109%
Отношение ожидаемых добровольных взносов к полученным		99%	96%	102%	50%	101%

Источник: Бюро бюджета

36. Расходы Фонда составляют около 7,5 млн долл. за двухлетний период. Неиспользованные на конец двухлетнего периода средства могут быть перенесены на следующий двухлетний период. Средства Фонда идут главным образом на оплату услуг консультативных органов и на предоставление международной помощи государствам-сторонам (см. ниже).

²⁹ Решение 33 COM 14A.2 (33-я сессия, 2009 г.).

³⁰ Возвращение в ЮНЕСКО Соединенных Штатов Америки (которые не выходили из *Конвенции*) парадоксальным образом привело к сокращению объема средств Фонда, поскольку возвращение основной страны-донора привело к некоторому сокращению обязательных взносов других государств-сторон.

37. Операционный резерв Фонда (порядка 4 млн долл. на конец 2008 г.) представляется завышенным. Это объясняется тем, что расходы могут производиться только из имеющихся средств³¹, а значительная часть платежей консультативным органам приходится на начало года до поступления всех ожидаемых средств на счет Фонда. Этим можно объяснить завышенный уровень операционного резерва, однако, он все же не является оптимальным с точки зрения управления финансовыми средствами.

38. Онлайн-пожертвования поступают на банковский счет, специально открытый Бюро финансового контролера (ВОС) и управляемый им, как и другие банковские счета Организации. В конце каждого месяца поступившие на специальный счет средства перечисляются Фонду всемирного наследия. В 2009 г. размер онлайн-пожертвований, поступивших на счет Фонда всемирного наследия, составил 8 279 евро.

39. В настоящее время основным источником финансирования Центра являются внебюджетные средства, объем которых в течение двухлетнего периода 2008-2009 гг. превысил 20 млн долл. Помимо прямого финансирования расходов на персонал Центра (см. ниже), внебюджетные средства используются для финансирования расходов на персонал и содержание помещений Штаб-квартиры ЮНЕСКО через механизм возмещения расходов на поддержку (13% от общей суммы). В течение двухлетнего периода 2008-2009 гг. Фонд всемирного наследия курировал 169 внебюджетных проектов, из которых на конец ноября 2009 г. 72 оставались незавершенными.

40. Фонд всемирного наследия, бывший когда-то основным источником финансирования Центра, в течение чуть более чем десяти лет отошел на второй план: в 1996-1997 гг. на его долю приходилось 51% от общих расходов на финансирование Центра, а в 2008-2009 гг. этот показатель составил 18%. Подобная динамика свидетельствует о достигнутом Центром всемирного наследия прогрессе, поскольку он смог привлечь внебюджетных средств в десять раз больше, чем десять лет назад. Однако эта же динамика является слабым звеном в деятельности Фонда, поскольку поступающие внебюджетные средства чаще всего сопровождаются четко оговоренными требованиями доноров (*географического или целевого характера*). Возникает риск навязывания Центру приоритетов в дополнение к стратегическим целям, намеченным Комитетом. Помимо этого в связи с нестабильным характером такого финансирования может оказаться под угрозой устойчивость проводимых Центром мероприятий.

Таблица № 3: Изменения в поступлениях из различных источников финансирования Центра всемирного наследия

	1996-1997 гг.		2008-2009 гг.	
	В долл. по текущему курсу	%	В долл. по текущему курсу	%
Обычный бюджет	3 500 000	31%	11 890 321	28%
Фонд всемирного наследия	5 800 000	51%	7 677 041	18%
Внебюджетные средства*	2 000 000	18%	22 694 294	54%
Итого	11 300 000	100%	42 261 656	100%

* Средства, поступление которых предполагается в течение двух лет.

Источник: Доклад об исполнении бюджета (2008-2009 гг.) (WHC-09/33.COM/16A, приложение 1), представленный ЦВН на его 33-й сессии в июне 2009 г.). Стоит обратить внимание на то, что эти данные отличаются от данных, представленных в документе С/5 (см. ниже).

³¹ Статья 4.2 Положения о Фонде.

41. На Центр возложена обязанность по получению части поступлений, что является единственным случаем в системе ЮНЕСКО. В 1993 г. Бюро финансового контролера доверило ему получение взносов государств-сторон в Фонд всемирного наследия. Эти обязанности³² возложены на административного сотрудника Фонда, который согласует свои действия с Отделом управления наличными средствами Бюро финансового контролера. Центр также подтверждает получение средств, поступающих в рамках партнерских отношений с частным сектором, за исключением взносов в целевые фонды.

Рекомендация 8: обеспечить централизованное прохождение всех требований о внесении средств через Бюро финансового контролера

4.2 Отсутствие надежной и обобщенной официальной финансовой информации

42. Контроль за выполнением программы распределен между тремя подразделениями в зависимости от характера финансирования: Бюро бюджета контролирует расходование средств обычной программы, бюро финансового контролера – средств Фонда всемирного наследия, а Бюро бюджета и Сектор внешних связей и сотрудничества (ERC) – внебюджетных средств.

43. Кроме того, неоднородна структура бюджета. Обычная программа основывается на главных направлениях деятельности и мероприятиях, но контроль за ее выполнением может осуществляться постфактум на основании крупных статей расходов (*расходы на персонал, контракты, оборудование и эксплуатацию, обучение, расходы на поддержку*). Контроль за деятельностью Фонда всемирного наследия осуществляется по требованию Комитета на основании главных направлений деятельности, однако такой подход не всегда полностью соблюдается в связи с тем, что основные статьи расходов не разбиты по направлениям деятельности (*консультативные органы, расходы на персонал и накладные расходы*). Контроль за использованием внебюджетных средств по статьям расходов осуществляется руководителями проектов Центра, которые ведут документацию по состоянию использования средств в соответствии с разбивкой, предусмотренной в финансовом приложении к контрактам, заключенным с донорами.

44. Используются различные методики контроля, однако применение управления, ориентированного на конечные результаты, поддерживаемое донорами, способствует унификации контроля и отчетности вне зависимости от источника финансирования. Как подтвердили в Бюро финансового контролера, финансово-бюджетная система ЮНЕСКО (FABS)³³ позволяет контролировать реализацию проектов по мероприятиям, указанным в контрактной документации проекта. «При создании бюджетного кода в *финансово-бюджетной системе FABS достаточно создать бюджетные подкоды (элементы технической схемы проекта WBS) в модуле проектной системы PS*³⁴», который является модулем управления проектами FABS.

Рекомендация 9: улучшить информирование руководителей проектов Центра о возможностях системы FABS в плане управления проектами, дополнив эти меры при необходимости соответствующим обучением.

45. Комитету всемирного наследия необходимо иметь полную картину финансового положения, охватывающую все источники финансирования, используемые Центром всемирного наследия. Однако в его распоряжении имеются только сводные таблицы, подготовленные в качестве справки административным сотрудником Центра под его ответственность без использования общих методик и без согласования с другими заинтересованными

³² Подготовка и рассылка требований о внесении средств, подтверждений получения средств, мониторинг задолженностей.

³³ Finance and Budget System.

³⁴ WBS = Work Breakdown Structure (*техническая схема проекта*), PS = Project System.

подразделениями (Бюро бюджета, Бюро финансового контролера и Сектор внешних связей и сотрудничества).

46. Что касается внебюджетных средств, то наиболее объективное представление о консолидированных ресурсах Центра может дать сумма средств на два года двухлетнего периода. Что касается сводных таблиц, то руководители проектов не утверждают разбивку расходов каждого внебюджетного проекта по статьям бюджета Фонда. Кроме того, возможности используемых бухгалтерских и бюджетных компьютерных программ не позволяют отслеживать деятельность многочисленных подрядчиков по характеру производимых расходов. В связи с этим 90% расходов, производимых по линии внебюджетных средств, могут быть прослежены только по одной бюджетной строке.

47. При сопоставлении таблиц № 1 и № 3 за двухлетний период 2008-2009 гг. выявляются значительные расхождения. Для определения своего бюджета (*таблица № 1*) Центр всемирного наследия учитывает средства главного направления деятельности IV.1 «Охрана и сохранение недвижимых культурных и природных ценностей, в частности, посредством эффективного осуществления Конвенции о всемирном наследии», представленные в документе 34 C/5 в рамках Крупной программы IV «Культура»³⁵. Однако уже из названия главного направления деятельности следует, что оно охватывает мероприятия сектора, не относящиеся к сфере деятельности ЦВН. В документе 34 C/5 после Предисловия Генерального директора приводится сводка, в которой в рамках расходов, предусмотренных для Сектора культуры, есть строка «включая ЦВН», где указан меньший объем средств: 12 254 100 долл. в рамках обычного бюджета (вместо 13 766 800 долл.) и 9 398 000 долл. в рамках внебюджетных средств вместо 15 422 831 долл.³⁶ По информации ЦВН, средства, выделенные на главное направление деятельности IV.1, включают средства других отделов Сектора культуры и подразделений на местах, выделяемые на мероприятия по охране всемирного наследия³⁷. Однако в документе, представленном Комитету в июне 2009 г. (33-я сессия) Центром всемирного наследия, содержатся другие цифры (*см. таблицу № 3*) для обычного бюджета, что объясняется изменениями в сфере компетенции³⁸; цифры разнились также в информации по Фонду всемирного наследия, и особенно сильно расходились по внебюджетным средствам, в которые входят, в частности, средства, определенные в начале двухлетнего периода (22,69 млн долл. вместо 9,40 млн долл. или 15,42 млн долларов). Представители ЦВН ответили, что речь идет о «неофициальном документе, подготовленном исключительно в целях информации и не заверенном в Бюро финансового контролера». Необходимо в кратчайшие сроки создать механизм надежной отчетности (*см. ниже*).

48. Расходы из трех источников финансирования не консолидированы в зависимости от вида (*расходы на персонал, контракты, оборудование и эксплуатацию, обучение, расходы на поддержку*). Также не представляется возможным увязать использование внебюджетных средств с главными направлениями деятельности, определенными Комитетом всемирного наследия.

49. Для того чтобы ввести двойную разбивку расходов – по характеру и главным направлениям деятельности, а также с целью сведения воедино информации по всем источникам финансирования, было бы целесообразно принять общую для всех трех источников

³⁵ 34 C/5, стр. 138 (текст на французском языке) и приложение I «Бюджетная сводка по обычному бюджету и внебюджетным средствам в разбивке по главным направлениям деятельности».

³⁶ Согласно приложению I к документу 34 C/5 эти средства добавляются к средствам Фонда всемирного наследия и образуют общую сумму «внебюджетных средств» (24 385 000 долл.).

³⁷ Порядка 1,56 млн долл. в рамках обычного бюджета и порядка 6,02 млн долл. из внебюджетных средств.

³⁸ Средства, выделяемые на осуществление Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (14 мая 1954 г.), в документе 34 C/5 были занесены в строку «ЦВН», поскольку в сферу его ответственности входило управление осуществлением Конвенции 1954 г. (решение DG/Note/07/02 от 25 января 2007 г.), однако в 2008 г. управление этим процессом было передано Отделу культурных ценностей и нематериального наследия (служебная записка Генерального директора от 7 января 2008 г.).

номенклатуру расходов, утвержденную соответствующими службами ЮНЕСКО и Комитетом всемирного наследия. В сотрудничестве с центральными службами Организации ведется разработка рамок отчетности. Центром будут созданы бюджетные подкоды для каждого внебюджетного проекта с целью увязать эти проекты с утвержденными Комитетом мероприятиями. *«Планируется также, что центр внесет ясность в свои предложения по управлению неиспользованными средствами, перенесенными с 2009 г. на 2010 г.»*³⁹.

Рекомендация 10: в сотрудничестве с Бюро бюджета и Бюро финансового контролера готовить обобщенную финансовую информацию по трем источникам финансирования в соответствии с рамками, разработанными Комитетом, и с использованием номенклатуры расходов (в зависимости от характера и от главного направления деятельности), совместимой с финансово-бюджетной системой Организации. В отношении внебюджетных средств разработать сводную таблицу на несколько лет, отражающую в разбивке по годам новые обязательства, поступающие суммы и свободные средства. Ежегодно представлять эту информацию Комитету.

4.3 Возможность отслеживать использование средств

50. Существует множество случаев одновременного финансирования из внебюджетных средств и из средств обычной программы. Например, финансирование должностей сотрудников Центра производится напрямую из операционных бюджетов внебюджетных проектов⁴⁰, но эти же сотрудники участвуют в постоянной деятельности, которая, как правило, финансируется из средств обычной программы, в частности, по линии секретариата Конвенции. И наоборот, расходы на управление проектами, как правило, финансируются из внебюджетных средств, что компенсирует фиксированные затраты ЮНЕСКО на их осуществление (см. выше). Каждому сотруднику Центра должно быть предложено указать распределение своего рабочего времени между работой по проекту и работой по обеспечению главного направления деятельности. Это позволит рассчитать общую стоимость осуществления каждого проекта, после чего на этой четкой основе можно будет планировать использование свободных средств. Этот подход в дальнейшем можно будет использовать в отношении главных направлений деятельности.

Рекомендация 11: разработать методы для определения совместно с Бюро бюджета полной стоимости проектов с проведением при необходимости маломасштабных экспериментов с целью сведения воедино всех связанных с проектом прямых и косвенных расходов.

4.4 Проблемы в управлении финансовыми средствами Центра

51. Ревизор со стороны выделил три вопроса. Во-первых, 51% средств Фонда всемирного наследия расходуется на оплату услуг консультативных органов (см. ниже). Согласно контракту последние обязаны представлять подробные финансовые отчеты. Центр не использует в достаточной степени эти отчеты, хотя они в совокупности могли бы позволить распределить расходы по основным статьям.

52. Во-вторых, наличие множества подлежащих контролю внебюджетных проектов со средней стоимостью менее 500 000 евро⁴¹, по которым необходимо представлять отчеты⁴², приводит к увеличению операционных издержек: рассылка требований о внесении средств в

³⁹ Это уточнение Бюро бюджета внесло в феврале 2010 г.

⁴⁰ 15,5 должностей по контрактам ограниченной продолжительности, временные должности, контракты с внештатными сотрудниками и консультантами.

⁴¹ В среднем 416 881 евро за двухлетний период 2008-2009 гг.: 120 732 долл. на проекты без географической привязки, 540 558 долл. на проекты в Африке, 139 747 долл. на проекты в арабских странах, 567 823 долл. на проекты в регионе Азии и Тихого океана, 145 000 долл. на проекты в Европе и Северной Америке, 1 814 389 долл. на проекты в Латинской Америке и Карибском бассейне.

⁴² В течение двухлетнего периода 2008-2009 гг. в управлении находилось 169 внебюджетных проектов.

соответствии с разными графиками, составление финансовых отчетов в соответствии с разными графиками и форматами. Комитету следует приложить усилия для разработки типового финансового отчета для доноров.

53. В-третьих, развитие партнерских связей с частным сектором должно сопровождаться разработкой сбалансированных обязательств для каждой из сторон. Налаживание партнерских связей направлено на повышение уровня информированности о целях Конвенции и привлечение финансовых средств. Однако по некоторым соглашениям о партнерстве Центр всемирного наследия должен предоставлять информацию или оказывать услуги, которые связаны с издержками, в то время как обязательства его партнера сформулированы расплывчато. В качестве примера можно привести соглашение с крупным музеем, в соответствии с которым партнер обязуется всего лишь оказывать «ЮНЕСКО поддержку в неденежной форме в целях популяризации всемирного наследия», или рамочное соглашение, в котором нет ни проекта, ни конкретных обязательств, которое было подписано в апреле 2004 г. с одной из НПО, занимающейся вопросами сохранения наследия, или еще одно соглашение, подписанное в 2005 г. с онлайн-туристическим агентством, которому также недостает четкости.

54. Следует также проявлять бдительность для недопущения имиджевых рисков для Организации в связи с использованием эмблемы всемирного наследия частными партнерами. В *Оперативном руководстве по осуществлению Конвенции 1972 г. о всемирном наследии* вводятся некоторые ограничения в духе *Парижской конвенции об охране промышленной собственности*, принятой в 1883 г.⁴³ Однако группа компаний, выпускающих дорогие часы, с которой Центр заключил трехлетнее соглашение в декабре 2009 г., разместила рекламу, где эмблема всемирного наследия была помещена рядом с эмблемой этой группы, не запросив на это предварительного согласия Центра, как это было оговорено в контракте. Эта группа в телефонном разговоре обязалась в будущем представлять ЮНЕСКО проекты рекламной продукции. Другие партнерские отношения вызывают вопрос об их соответствии положениям Конвенции – речь идет об использовании эмблемы всемирного наследия туристическими агентствами⁴⁴.

Рекомендация 12: углубить данный анализ в рамках аудиторской проверки, решение о которой было принято Генеральной ассамблеей государств – сторон Конвенции на ее 17-й сессии.

5. РОЛЬ ЦЕНТРА В УПРАВЛЕНИИ СПИСКОМ ОБЪЕКТОВ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ

5.1 Проблемы в управлении Списком объектов всемирного наследия

55. В течение 10 лет число объектов в Списке всемирного наследия увеличилось на 29%, а количество представленных Комитету докладов о состоянии сохранности объектов всемирного наследия – на 88%. 186 стран – членов ЮНЕСКО из 191 ратифицировали Конвенцию об охране всемирного наследия 1972 г.; 89% стран-членов подготовили «предварительный список» объектов, которые они намерены предложить для включения в список (всего 1 476 объектов).

⁴³ *Директивы и принципы, регламентирующие использование эмблемы всемирного наследия*, принятые в 1998 г. (22-я сессия, Киото), пункты 261-279. См. также *Директивы, касающиеся использования наименования, сокращенного наименования, эмблемы и доменных имен ЮНЕСКО в Интернете*, 2007 г. (34 С/26 и С/74).

⁴⁴ *Директивы*, пункт 275 г).

Таблица № 4: управление списком объектов всемирного наследия

	2000 г.	2003 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Число объектов в списке	690	754	812	830	851	878	890
Из них в странах ОЭСР (%)	49,6	49,2	48,3	47,9	47,9	47,7	47,7
Страны-стороны	160	176	180	182	183	185	186
Предварительные списки	112	132	145	151	157	162	166
Доклады о состоянии сохранности объектов	94	134	137	133	161	158	178

56. Тридцать один объект из 890 объектов списка пришлось включить в «Список всемирного наследия, находящегося под угрозой», поскольку им «угрожают серьезные и конкретные опасности»⁴⁵. 12 из этих объектов находятся в списке более десяти лет, два – более 20 лет⁴⁶. Для ряда объектов государства-стороны еще не подготовили проекты заявлений о выдающейся универсальной ценности.

57. Приведенные данные свидетельствуют о необходимости более эффективно анализировать и учитывать ожидания в отношении Центра. Поэтому основной задачей Межправительственного комитета является формирование сбалансированного списка всемирного наследия. Стоит также учесть, что объекты, расположенные в развивающихся странах, новых странах и в странах с переходной экономикой, нуждаются как при включении в список, так и при мониторинге в более пристальном внимании, чем объекты на пространстве ОЭСР.

5.2 Включение в список

58. Основными этапами включения в Список всемирного наследия являются подготовка досье для номинации (выбор объектов государством-стороной, составляющей «предварительный список», а затем досье для номинации при помощи Центра всемирного наследия), официальная передача досье в ЦВН (до 1 февраля), который проверяет наличие в нем всех необходимых документов и сведений, после чего направляет его в «консультативные органы» (см. ниже), которые проводят техническую экспертизу и выносят свое заключение, после чего досье поступает на рассмотрение Межправительственного комитета, который принимает окончательное решение (июнь/июль).

59. Была проведена выборочная проверка этих процедур за 2007-2009 гг.: из каждой сессии Комитета было выбрано по два досье⁴⁷. Мониторинг этапов подготовки данных досье не вызывает особых нареканий. Техническое заключение консультативных органов, как правило, учитывается. Однако в 2009 г. Комитет, приняв во внимание отрицательное заключение *Международного союза охраны природы и природных ресурсов* (МСОП) в отношении досье по горе Вутай, представленной в качестве смешанного объекта, включил этот объект в список на основании критериев культурного характера, хотя в докладе *Международного совета по охране памятников и исторических мест* (ИКОМОС) содержались оговорки на

⁴⁵ Конвенция о всемирном наследии (1972 г.), статья 11 (4).

⁴⁶ Старый город Иерусалима и его стены (1982 г., см. ниже) и археологический заповедник Чан-Чан в Перу (1986 г.).

⁴⁷ 2007 г. (31-я сессия): Сиднейский оперный театр (Австралия) и Доломитовые Альпы (Италия); 2008 г. (32-я сессия): Культурный ландшафт Ле-Морна (Маврикий) и Храм Преа Вихеар (Камбоджа); 2009 г. (33-я сессия): Гора Вутай (Китай) и творчество Ле Корбюзье (Аргентина, Бельгия, Германия, Франция, Швейцария и Япония).

этот счет. Комитет также высказался за возвращение досье о включении творчества Ле Корбюзье в Список объектов всемирного наследия государствам-сторонам с целью его доработки, хотя ИКОМОС предложил отложить его рассмотрение в связи с тем, что объекты слишком разбросаны (22 объекта) и управление ими разработано недостаточно.

5.3 Отношения с консультативными органами

60. В Конвенции 1972 г. предусматривается, что Генеральный директор ЮНЕСКО *«готовит документацию Комитета, повестку дня его заседаний и обеспечивает выполнение его решений»*, и что он делает это, *«используя в самой большой мере услуги»* трех консультативных органов, указанных в Конвенции: Международного центра по изучению вопросов сохранения и восстановления культурных ценностей (ИККРОМ), Международного совета по охране памятников и исторических мест (ИКОМОС) и Международного союза охраны природы и природных ресурсов (МСОП)⁴⁸. Наблюдается значительное увеличение объема средств, перечисляемых консультативным органам, что связано с расширением списка всемирного наследия и диверсификацией мер мониторинга. В 2008-2009 гг. общий объем этих средств, поступающих главным образом из Фонда всемирного наследия, составил 3,25 млн долл.⁴⁹

61. Были рассмотрены отношения между Центром всемирного наследия и ИКОМОС. ИКОМОС является неправительственной организацией, находящейся с ЮНЕСКО в отношениях сотрудничества и привлекающей к работе научные комитеты, состоящие из специалистов. Его участие в деятельности Центра заключается в подготовке независимых заключений на основе установленной внутренней процедуры. ИКОМОС полностью зависим от финансовой поддержки ЮНЕСКО в отличие от МСОП, у которого налажены партнерские отношения с другими донорами.

62. Периодически возникает вопрос о взаимодействии Центра и консультативных органов. На 33-й сессии Комитета в очередной раз была подтверждена необходимость уточнения характера их отношений⁵⁰. В Конвенции 1972 г. отсылка к содействию со стороны консультативных организаций дается в статьях 8 (3), 13 (7) и 14 (2). В Конвенции, однако, предусматривается возможность сотрудничества с другими потенциальными поставщиками услуг, и ясно говорится о возможности прибегать к услугам *«других государственных и частных органов и частных лиц»* (статья 13.7), что соответствует положениям Руководства по административным вопросам (статья 10.2).

5.4 Помощь государствам-сторонам

63. Конвенция 1972 г. предусматривает оказание международной помощи государствам-сторонам в отношении объектов, включенных в Список всемирного наследия или отвечающих требованиям для включения в этот список. Эта помощь финансируется главным образом из Фонда всемирного наследия. Приоритетное внимание уделяется объектам, включенным в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой.

64. На 27 октября 2009 г. были утверждены 36 заявок на оказание помощи в двухлетний период 2008-2009 гг.: 9 заявок на подготовительную помощь (219 000 долл.), 20 – на сохранение и управление объектами (512 000 долл.) и 7 – на оказание чрезвычайной помощи (385 000 долл.)⁵¹. Рассмотрение около 30 заявок было приостановлено в ожидании ответа от государства-стороны на замечания консультативных органов. В целом в течение этого двухлетнего периода международная помощь государствам-сторонам должна составить

⁴⁸ Статья 14, пункт 2 Конвенции, см. также статью 13, пункт 7.

⁴⁹ Это на 54,7% больше, чем в 2004-2005 гг. (в 2006-2007 гг. – 2,69 млн долл., в 2004-2005 гг. – 2,10 млн долл.).

⁵⁰ Доклад WNC-09/33.COM/5A.

⁵¹ Кроме того, в сотрудничестве с НПО «Международная флора и фауна» Центр создал фонд быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации на природных объектах.

приблизительно 1,2 млн долл., что почти в четыре раза меньше, чем в 2002-2003 гг. Все большая доля неиспользованных дотаций направляется на другие цели, в частности на вознаграждение консультативных органов (см. выше).

65. Суммы, направляемые на осуществление мероприятий по оказанию помощи, подлежат оперативному ограничению и могут показаться скромными⁵². Механизм принятия решений разделяется по сложной схеме между директором Центра⁵³, председателем Комитета⁵⁴ и самим Комитетом. Кроме того, в последние два года необходимо заключение инстанции, объединяющей секретариат и консультативные организации.

66. В 2006 г. в результате проведенной оценки мероприятий по оказанию помощи была сформулирована рекомендация по мерам улучшения процедур⁵⁵. Комитет обратился с просьбой провести на базе достоверной информации расширенную и углубленную «оценку воздействия международной помощи»⁵⁶.

5.5 Потенциал Центра в области управления объектами природного наследия

67. В конце 2009 г. Список всемирного наследия включал 176 объектов «природного» наследия и 25 «смешанных» объектов. 85 объектов классифицируются как всемирное наследие и одновременно являются «биосферными заповедниками». Объекты всемирного наследия представляют около 10% площади охраняемых зон в мире; кроме того, часть из них находятся внутри крайне обширных природных пространств (в частности лесных). На своей сессии в Вильнюсе в 2006 г. Комитет всемирного наследия принял Стратегию в области природного наследия, в которой особое внимание уделяется постоянному укреплению потенциала в области управления объектами на базе экосистемного подхода и биоразнообразия.

68. Разработана стратегия сотрудничества между Центром всемирного наследия и Сектором естественных наук ЮНЕСКО, участвующим в программе «Человек и биосфера». Налажено также сотрудничество с Европейским космическим агентством, с Конвенцией о биологическом разнообразии и ПРООН, а также с Фондом Организации Объединенных Наций.

69. Однако потенциал Центра представляется ограниченным. На момент ревизии только четыре программных специалиста Центра⁵⁷ имели необходимую научную квалификацию по вопросам, связанным с объектами природного наследия. Таким образом, распоряжение Генерального директора от 7 января 2008 г., предусматривающее наличие в каждой региональной секции Центра сотрудника с квалификацией в области природного наследия, не выполняется.

6. РАССМОТРЕНИЕ НЕКОТОРЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО СОХРАНЕНИЮ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ

6.1 Старый город Иерусалима и его стены

70. Старый город Иерусалима и его стены были включены в Список всемирного наследия в 1981 г. по просьбе Иордании. Годом позже этот объект был включен в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой. Были установлены следующие риски в отношении объекта: существенная утрата исторической аутентичности, ослабление мер по охране объекта по причине изменения его правового статуса и угроза его существованию, вызванная

⁵² 30 000 долл. на подготовительную помощь и 10 000 долл. на мероприятия по популяризации.

⁵³ Компетенция в пределах 5 000 долл.

⁵⁴ Компетенция в пределах 10 000 долл. (популяризация), 30 000 долл. (подготовка, техническое сотрудничество и обучение) и 75 000 долл. (оказание чрезвычайной помощи).

⁵⁵ Пересмотр формуляра заявки, выбор контрольных показателей, новые формы доклада (30-я сессия, Вильнюс, WNC-06/30.COM/14A).

⁵⁶ Решение 30 СОМ 14А (пункт 6.б).

⁵⁷ К ним можно добавить заместителя директора Центра, который является специалистом по природному наследию и помимо своих обязанностей руководителя курирует довольно много программ.

планом городского развития. С 1988 г. ЮНЕСКО выделила для этого объекта внебюджетные средства в размере примерно четырех миллионов долларов.

71. Организация развернула в этой области активную деятельность после объявления Генерального директора в 2001 г., одобренного Генеральной конференцией в 2003 г., об инициативе по подготовке всеобъемлющего плана действий при поддержке Исполнительного совета и Генеральной конференции⁵⁸. Об этом свидетельствует разработка при содействии международного комитета экспертов и поддержке организации «Итальянское сотрудничество» «Плана действий по охране культурного наследия Старого города Иерусалима и его стен», одобренного Генеральной конференцией, Исполнительным советом и Комитетом всемирного наследия в 2007 г.⁵⁹. Комитет всемирного наследия предложил международному сообществу доноров поддержать с помощью внебюджетного финансирования мероприятия по охране «в частности, в рамках Плана действий»⁶⁰. Однако он считает, что «политическая ситуация не позволяет на этом этапе определить состояние сохранности для исключения объекта из Списка всемирного наследия, находящегося под угрозой».

72. Параллельно, но в рамках самостоятельной инициативы ЮНЕСКО разработала и ввела в действие в Иерусалиме «механизм усиленного мониторинга» во исполнение решения 176-й сессии⁶¹ Исполнительного совета после проведения специальной миссии Центра всемирного наследия, ИКОМОС и ИККРОМ, направленной Генеральным директором в феврале 2007 г. «Усиленный мониторинг» заключается в проведении осмотра состояния объекта, находящегося под угрозой утраты выдающейся универсальной ценности, с более частой, чем раз в год периодичностью. В Иерусалиме этот мониторинг касается состояния сохранности подъема Муграби⁶². Основную проблему вызывают археологические раскопки и планы городской застройки в пределах объекта всемирного наследия.

73. На своей последней сессии Комитет всемирного наследия рассмотрел шестой доклад по мониторингу, подготовленный в феврале 2009 г. Он, в частности, как и Исполнительный совет⁶³ выразил сожаление в связи с переносом технического совещания с экспертами из Иордании и Вакфа, о проведении которого он ходатайствовал, и просил вплоть до 34-й сессии «представлять доклад Центра всемирного наследия как минимум каждые три месяца».

Рекомендация 13: при проведении в будущем оценки механизма усиленного мониторинга⁶⁴ необходимо определить методы распространения и обсуждения докладов, представляемых с более частой периодичностью, которые составляют основу данной процедуры.

6.2 Операция по восстановлению Аксумского обелиска

74. Развалины бывшей столицы королевства Аксум были внесены в Список всемирного наследия в 1980 г. Одна из семи стел аксумского некрополя, разбитая на пять частей при разрушении Аксума в X веке, была привезена в Рим в 1937 г., смонтирована и установлена около арки Константина. Во исполнение мирного договора между Италией и Эфиопией (1949 г.) стела была возвращена в Эфиопию. Италия финансировала демонтаж обелиска,

⁵⁸ 31-я сессия, 32-я сессия (резолюция 32 C/39) и 33-я сессия (резолюция 33 C/13) Генеральной конференции; 170-я сессия Исполнительного совета (октябрь 2004 г., решение 170 EX/10 Rev.).

⁵⁹ Решение 31 COM/7A.18, решение 177 EX/19 и резолюция 34 C/47. Проект 534RAB4001 (454 460 долл.).

⁶⁰ Решение 33 COM/7A.18 (Севилья, 2009 г.), документы 182 EX/15 и 35 C/16; текущие проекты 549RAB4000 (Европейская комиссия, 0,7 млн евро) и 570RAB4002 (Фонд Левентиса, 0,27 млн долл.).

⁶¹ Решение 176 EX специального пленарного заседания и решения Комитета всемирного наследия (31 COM 5.2 от 2007 г. и 32 COM 7A.18 от 2008 г.), в которых предусмотрен двухлетний экспериментальный период.

⁶² Подъем, ведущий от площади у Западной стены (Стена плача) к воротам Муграби, которые открывают проход в Харам аш-Шариф (Храмовая гора).

⁶³ Решения 181 EX/5 (III) и 182 EX/5 (II).

⁶⁴ Вышеуказанное решение 33 COM 7.2 (2009 г.), доклад, ожидаемый в 2011 г.

разделенного на три элемента, и его авиаперевозку, выполненную в апреле 2005 г. В 2004 г. Италия обязалась перед Эфиопией «профинансировать работы по восстановлению и реставрации обелиска на археологическом объекте Аксум, которые будут выполнены ЮНЕСКО при технической поддержке итальянских экспертов в сотрудничестве с эфиопской стороной»⁶⁵. Итальянский целевой фонд для сохранения объекта всемирного наследия Аксум составляет 5,07 млн долл.⁶⁶.

75. ЮНЕСКО особо отметила «техническую сложность» проведенной операции⁶⁷. Ревизор со стороны хотел бы обратить внимание на два момента. Первый касается административного управления проектом. После предварительных исследований, проведенных архитектурной фирмой, руководившей операцией по демонтажу обелиска в Италии, тогдашний заместитель Генерального директора по вопросам культуры, по просьбе Центра всемирного наследия получил от Генерального директора в июле 2005 г. разрешение на исключение из правил присуждения контрактов в отношении непосредственной операции по восстановлению, которое было подтверждено в январе 2006 г.⁶⁸. Однако в октябре 2006 г. финансовый контролер рекомендовал вернуться к обычным процедурам, учитывая, в частности, позицию Исполнительного совета⁶⁹. Комитет по контрактам отказал Центру в исключении из правил. На участие в конкурсе была подана только одна заявка от предприятия, проводившего демонтаж обелиска.

76. По просьбе заместителя Генерального директора по вопросам культуры в первой половине 2007 г. IOS провела анализ процесса выбора архитектурной фирмы. В докладе IOS⁷⁰ подчеркивалось, что ни Генеральный директор, ни заместитель Генерального директора по вопросам культуры не были проинформированы в июле 2005 г. о том, что Комитет по контрактам делал запрос на экспертизу независимого архитектора в отношении выбора подрядчика⁷¹. Таким образом, разрешение на исключение из правил конкуренции было получено на базе неполной информации. По мнению IOS, процедура, которой придерживались с ноября 2006 г., соответствовала процедурам ЮНЕСКО, однако она рекомендовала провести экспертизу предложенных цен с помощью независимого специалиста. Действительно, архитектурная фирма и строительная компания-подрядчик поддерживали отношения на этапе предварительных исследований. По мнению независимого эксперта, выбранного на основе конкурса, указанные в смете подрядчика цены являлись обоснованными. В связи с этим Комитет по контрактам дал положительное заключение по проектам контрактов со строительной компанией и архитектурной фирмой⁷².

77. После выводов IOS нет необходимости подчеркивать, что осуществлявшаяся в 2005-2006 гг. процедура не соответствовала правилам Организации. Последующие этапы процедуры не вызывают замечаний⁷³.

⁶⁵ Меморандум о взаимопонимании от 18 ноября 2004 г. и письмо от 15 октября 2004 г. Постоянного представительства Италии при ЮНЕСКО.

⁶⁶ Проект 534 ЕТН 4000 (2005-2009 гг.); на 15 декабря 2009 г. было использовано 4,84 млн долл.

⁶⁷ *Всемирное наследие*, № 51, октябрь 2008 г.

⁶⁸ Решения Генерального директора от 8 июля 2005 г. (*служебная записка ADG/CLT/05/067 с той же датой*) и от 6 января 2006 г. (*служебная записка WHC/DIR/06/02 от 5 января 2006 г.*).

⁶⁹ Служебная записка DCO/1/06/355 от 27 октября 2006 г., утвержденная Генеральным директором со ссылкой на доклад ревизора со стороны по Бюро в Бразилиа.

⁷⁰ Доклад 2007/05 от 24 мая 2007 г.

⁷¹ Заключение Комитета по контрактам от 7 июля 2005 г.

⁷² Заключение Комитета по контрактам от 15 июня 2007 г. (*контракт на первый этап подписан 3 июля на сумму 1 444 495 долл.*) и от 23 июля 2007 г. (*контракт подписан 14 августа 2007 г. на сумму 446 637 долл.*).

⁷³ В частности, для этапа 2 фазы 2 был подписан контракт с тем же предприятием (1,89 млн долл.).

78. Второе замечание касается сроков. В первоначальном проекте говорилось о восстановлении обелиска «*в начале 2007 г., как запланировано эфиопскими властями*»⁷⁴. Затем был установлен срок в 18 месяцев, начиная с июня 2006 г. Вследствие задержек по переводу средств и приостановки административных процедур в ожидании результатов анализа, проводимого в срочном порядке IOS, работы были начаты только в начале лета 2007 г., а специалисты прибыли на объект в Аксум только в октябре 2007 г. Церемония открытия восстановленного обелиска состоялась 4 сентября 2008 г.⁷⁵, незадолго до конца 2000 г. по эфиопскому календарю. Однако архитектурная фирма утвердила акт о выполнении предприятием своих обязательств по контракту только в феврале 2009 г.

6.3 Объекты всемирного наследия в Демократической Республике Конго

79. Пять объектов всемирного наследия, которые находятся в Демократической Республике Конго (ДРК), были внесены в Список объектов всемирного наследия, находящегося под угрозой, в период с 1994 г. по 1999 г. вследствие угроз, возникших в связи с гражданскими волнениями. Угрозу для этих объектов представляет браконьерство с целью добычи слоновой кости и мяса дичи, незаконная эксплуатация лесных ресурсов и полезных ископаемых, а также размещение населения, покидающего зоны конфликтов.

80. С 2000 г. ЮНЕСКО осуществляет программу «*защиты объектов всемирного наследия в ДРК – Биоразнообразие в регионах вооруженных конфликтов*». С 2000 г. эта программа располагала внебюджетными средствами в размере 7,14 млн долл.⁷⁶ Однако только треть взноса, обещанного Фондом Организации Объединенных Наций на фазу 2005-2010 гг., была перечислена через ФМПООН, так как партнерская организация не смогла перечислить фонду соответствующую сумму⁷⁷. Среднесрочная оценка (*сентябрь 2007 г.*) позволила закрыть операцию в соответствии с существующими правилами. Бюджетный пакет в размере 2,2 млн евро⁷⁸, предусмотренный на осуществление третьей фазы 2010-2012 гг., находится в процессе утверждения.

81. Деятельность ЮНЕСКО и Центра всемирного наследия сосредоточена главным образом на ведении диалога с национальными органами и организациями, занимающимися вопросами охраны, национальными и местными органами власти, а также с временными властями в некоторых зонах. Стратегическая роль «*платформы для встреч и беспристрастного посредника*», определенная для ЮНЕСКО в области охраны наследия в Среднесрочной стратегии⁷⁹, нашла здесь свое отражение. Таким образом, Центр всемирного наследия не теряет надежды на проведение совещания на уровне министров, которое планировалось на 2004 г.⁸⁰, которое Комитет затем предлагал провести в 2007 г. и которое было вновь запланировано на 2008 г.⁸¹. Он также сообщает о подготовке под его эгидой меморандума о взаимопонимании между МООНДРК и его конголезским партнером КИОП⁸². По его мнению, без проекта *по охране биоразнообразия в районах вооруженных конфликтов* и деятельности КИОП на местах «*от ресурсов объектов всемирного наследия вскоре ничего не останется*»⁸³.

⁷⁴ Служебная записка Сектора внешних связей и сотрудничества (ERC/CFS) от 10 марта 2006 г.

⁷⁵ Документ 180 EX/62.

⁷⁶ 4,13 млн долл. из Фонда Организации Объединенных Наций (3,33 млн долл. перечислено ФМПООН, проект 243ZAI4070), 2,41 млн долл. Бельгией (проекты 517DRC4000 и 4001) и 0,6 млн долл. Италией (проекты 534DRC4000 и 4001).

⁷⁷ 0,4 млн долл. из 1,2 млн долл.

⁷⁸ 2 млн евро от Бельгии, 0,2 млн евро от Испании.

⁷⁹ Среднесрочная стратегия на 2008-2013 гг., пункт 106.

⁸⁰ Конференция по наследию, находящемуся под угрозой в ДРК (сентябрь 2004 г.), заявление вице-президента ДРК.

⁸¹ Решения 31 COM 7A.32 (2007 г.), 32 COM 7A.31 (2008 г.) и 33 COM 7A.31 (2009 г.).

⁸² Конголезский институт охраны природы.

⁸³ *Всемирное наследие в бассейне реки Конго*, Центр всемирного наследия, 2009 г.

82. Наряду с Иерусалимом (см. выше) на объектах в ДРК стал применяться механизм усиленного мониторинга после того, как в национальном парке Вирунга в июле 2007 г. произошло массовое уничтожение горилл.

6.4 Незаконная вырубка лесов и добыча полезных ископаемых

83. 97 объектов всемирного наследия представляют собой лесные массивы. В целях их сохранения в двухлетний период 2008-2009 гг. было осуществлено семь проектов, финансируемых из внебюджетных источников, на общую сумму 13,43 млн долл.

84. Каждый год Комитет всемирного наследия получает информацию об угрозе, которую представляет для сохранения уникального характера объектов деятельность по уничтожению или незаконной вырубке лесов, добыча полезных ископаемых и разведка углеводородных ресурсов: *«выдача лицензий на разработку месторождений на территории объекта», «незаконная торговля древесиной, полезными ископаемыми и слоновой костью», «запланированные проекты по разведке нефтяных месторождений, в том числе на территории объекта», «развитие горнодобывающей промышленности в непосредственной близости от объекта и его буферной зоны», «возможность создания участка, предназначенного для разработки месторождений полезных ископаемых, в одной из зон объекта», «увеличение масштабов незаконной вырубки леса, а также других незаконных методов эксплуатации природных ресурсов»⁸⁴.*

85. Конвенция предоставляет в распоряжение Комитета и Центра всемирного наследия возможности для оказания давления: Комитет *«настоятельно призывает государство-сторону следить за тем, чтобы до начала любой деятельности проводилась всесторонняя оценка концессий на добычу полезных ископаемых»,* или *«выражает сожаление в связи с тем, что государство-сторона не выполнило подробную процедуру, указанную в [...] оперативном руководстве [...]»,* или просит государство-сторону *«прямо заявить о том, что в отношении периметра объекта, внесенного в список, не было принято никаких обязательств по горнодобывающим концессиям»⁸⁵.*

86. В отношении объектов, включенных в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой, эти меры усилены: подробные ежегодные доклады, оказание давления с целью *«принятия предложения о проведении оценки состояния сохранности для исключения объекта из Списка всемирного наследия, находящегося под угрозой», «механизм содействия международному сотрудничеству в интересах объекта»⁸⁶.* Угроза *«возможного внесения объекта в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой»,* была использована Комитетом в 2009 г. для получения ожидаемого с 2004 г. ответа в отношении многочисленных факторов, способствующих постепенному ухудшению состояния влажно-тропических лесов Суматры⁸⁷.

87. Эти меры могут сопровождаться «мерами оперативного мониторинга», несмотря на существующий риск дублирования процедур с аналогичными целями⁸⁸.

88. Однако эффективное управление списком в условиях подобных угроз предполагает, с одной стороны, четкую идентификацию этих угроз и информирование Центра всемирного наследия в режиме реального времени и, с другой стороны, сотрудничество с экономическими и социальными партнерами, действующими в интересах устойчивого развития.

⁸⁴ Приведенные примеры взяты из документов 33-й сессии (июнь 2009 г.): решения 33 COM.7A.2, 7A.4, 7A.8, 7B.1, 7B.31 и 7B.147.

⁸⁵ Примеры: решения 33 COM.7B.1, 7B.8 и 7B.31.

⁸⁶ Примеры: решения 33 COM.7A.3 и 7B.34.

⁸⁷ Решение 33 COM.7B.15.

⁸⁸ Примеры: решения 33 COM.7A.8 и 7A.4.

89. Что касается первого условия, основная роль здесь принадлежит национальным властям, а это требует непрерывного диалога между Центром всемирного наследия и постоянными представительствами. В своей деятельности Центр может также опираться на опыт МСОП и своих специалистов, а также на методологию оценки воздействия на окружающую среду, разработанную в рамках программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП).

90. Что касается второго условия, то меморандум о горнодобывающей деятельности и охраняемых зонах, подготовленный в 2003 г. Международным советом по горнодобывающей деятельности и металлам⁸⁹ при поддержке Центра всемирного наследия⁹⁰, представляет собой пример передовой практики, который следует внедрять в других отраслях, в частности в разведке и разработке углеводородных полезных ископаемых и в лесной промышленности. С другой стороны, руководство по управлению объектами природного наследия, подготовленное одной из нефтяных компаний под руководством Центра всемирного наследия, носит слишком общий характер⁹¹.

Рекомендация 14: разработать с соответствующими заинтересованными сторонами документы о передовой практике при осуществлении деятельности на объектах всемирного наследия, в их буферных зонах и экосистемах, частью которой они являются.

91. Учитывая то, что браконьерство, добыча углеводородных полезных ископаемых и одностороннее сокращение на 90% площади охраняемого объекта лишили объект его выдающейся ценности, в 2007 г. Комитет удовлетворил просьбу государства-стороны и исключил из Списка всемирного наследия заповедник аравийского орикса (Оман)⁹². В этой связи многие делегации подчеркнули, что решение об исключении, вынесенное впервые⁹³, стало признанием поражения Комитета в деле охраны выдающейся и универсальной ценности объекта, внесенного в список⁹⁴.

6.5 Всемирное наследие и туризм

92. В 1972 г., когда была принята *Конвенция о всемирном наследии*, было зарегистрировано 190 миллионов международных туристов; в 2008 г. их число возросло до 924 миллионов⁹⁵. В 2012 г., когда Конвенция будет отмечать свое сорокалетие, их общее количество превысит один миллиард, а к 2020 г. будет достигнут полуторамиллиардный рубеж. Согласно оценкам, культурный стимул присутствует у 20% международных туристов. Внутренний туризм, в отношении которого не существует точной оценки, дает число туристов в 5-7 раз превышающее число международных туристов.

93. Слово «*туризм*» не фигурирует в Конвенции 1972 г. Тем не менее, она возлагает на государства обязанность обеспечивать не только «*выявление, охрану и сохранение*» культурного и природного наследия, но также и «*его популяризацию*» (статья 4). В 2001 г. Комитет всемирного наследия принял Программу туризма в условиях устойчивого развития.

⁸⁹ МСГМ (*International Council on Mining and Metals*) – промышленная организация, отделившаяся в 2002 г. от *Международного совета по горнодобывающей деятельности и окружающей среде*.

⁹⁰ 23-я сессия Комитета всемирного наследия (Марракеш, 1999 г.), совместная рабочая группа, учрежденная 24-й сессией (Кэрс, 2000 г.).

⁹¹ *Business Planning for Natural World Heritage Sites – A toolkit (Бизнес-план для объектов всемирного природного наследия – комплект материалов)*, июнь 2008 г.

⁹² 31-я сессия (Крайстчерч, июнь 2007 г.).

⁹³ Еще один объект – долина реки Эльбы у Дрездена – был исключен из списка в июне 2009 г.

⁹⁴ Конвенция 1972 г., статья 6, пункт 1.

⁹⁵ Источник и определение: Всемирная туристская организация.

94. Эта «инициатива по использованию всемирного наследия в интересах устойчивого туризма» вызвала неподдельный интерес в государствах – сторонах Конвенции и международных учреждениях. Однако ее результаты, по всей видимости, ограничиваются организацией нескольких технических совещаний и семинаров и несколькими скромными исследовательскими проектами по взаимосвязи между наследием и туризмом и воздействию факта включения объекта в Список всемирного наследия на его посещаемость, которое достаточно трудно определить. В отделе туризма Центра, созданном в 2008 г., на конец 2009 г. работал только один сотрудник, причем его административный статус носил неопределенный характер.

95. На момент ревизии Центр не мог ответить на простые вопросы о воздействии туризма на объекты всемирного наследия, в частности о количестве посетителей на 890 объектах или о выручке от туризма. В то же время некоторые из этих объектов, ставшие жертвами чрезмерной посещаемости в отсутствие адекватного планирования и надлежащего управления, испытывают возрастающее давление. В отдельных случаях принадлежность к всемирному наследию и возросшая в связи с этим известность приводят к обратному результату. Это негативное воздействие туризма будет усугубляться в связи с ожидаемым удвоением числа туристов в период с 2000 г. по 2020 г.

Рекомендация 15: обязательно включать пункт о туризме в план управления, прилагаемый к предложению о включении объекта в Список всемирного наследия. Обязать руководителей объектов собирать и ежегодно представлять информацию о посещаемости объектов туристами и о полученных в результате этого доходах. В связи с этим необходимо внести соответствующие дополнения в оперативное руководство по осуществлению Конвенции о всемирном наследии.

Замечания Генерального директора

Генеральный директор благодарит ревизора со стороны за его доклад о ревизии Центра всемирного наследия Сектора культуры ЮНЕСКО. Она принимает к сведению, содержащиеся в докладе рекомендации и приложит усилия для их осуществления с учетом того, что для выполнения рекомендаций 13 и 15 необходимо предварительное согласие Комитета всемирного наследия.



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Исполнительный совет

Сто восемьдесят четвертая сессия

184 EX/8 Part III Corr.

ПАРИЖ, 2 апреля 2010 г.
Оригинал: французский

Пункт 8 предварительной повестки дня

Доклады ревизора со стороны

Часть III

Доклад о ревизии Центра всемирного наследия ЮНЕСКО (ЦВН)

Исправление

В документ 184 EX/8 Part III внести следующее изменение:

Пункт 61: исключить последнее предложение, заменив его следующей фразой: «Центр всемирного наследия совместно с ИКОМОС и другими консультативными организациями рассматривает изменения, которые необходимо внести в положения договоров, определяющие оказываемые ими услуги».



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Исполнительный совет

Сто восемьдесят четвертая сессия

184 EX/8

Part IV

Париж, 19 февраля 2010 г.
Оригинал: французский

Пункт 8 предварительной повестки дня

Доклад ревизора со стороны

ЧАСТЬ IV

**Доклад о ревизии, касающейся управления Программой ЮНЕСКО
по образованию в условиях чрезвычайных ситуаций и
восстановления (ПЕЕР)**

РЕЗЮМЕ

В соответствии со статьей 12.4 Положения о финансах ревизор со стороны представляет свой доклад о ревизии, касающейся управления Программой ЮНЕСКО по образованию в условиях чрезвычайных ситуаций и восстановления (ПЕЕР).



Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

Исполнительный совет

Сто восемьдесят четвертая сессия

184 EX/8 Part V

Париж, 19 марта 2010 г.
Оригинал: французский

Пункт 8 предварительной повестки дня

ДОКЛАДЫ РЕВИЗОРА СО СТОРОНЫ

ЧАСТЬ V

Доклад ревизора со стороны об управлении бюро ЮНЕСКО в Бразилиа после последних ревизий

РЕЗЮМЕ

В соответствии с решением 179 EX/31 (IV) ревизор со стороны представляет свою оценку выполнения рекомендаций, сформулированных в предыдущих докладах.



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



**Выполнение рекомендаций
ревизора со стороны
БЮРО ЮНЕСКО В БРАЗИЛИА**

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
1. ВВЕДЕНИЕ	1
2. ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ	8
2.1 Поездки: устранение проблем управления, отмечавшихся в прошлом, и создание службы контроля за поездками	8
2.1.1 Устранение аномалий управления, отмечавшихся в прошлом	8
2.1.2 Новый подрядчик	8
2.1.3 Напоминание партнерам о лежащей на них ответственности	9
2.1.4 Создание службы и применение новых методов работы и контроля	9
2.2 Опека Бюро в Бразилиа	10
2.3 Служба информационного обеспечения	11
2.4 Людские ресурсы Бюро	11
2.4.1 Общая динамика кадрового состава	11
2.4.2 Доля административных функций	13
2.4.3 Контрактная политика в отношении сотрудников Бюро	13
2.4.4 Укрепление подразделения людских ресурсов	14
2.4.5 Разработка новой организационной структуры Бюро	14
2.5 Риски, связанные с судебными разбирательствами	14
2.6 Отделения	16
2.7 Проекты	16
2.7.1 Осуществление проектов	16
2.7.2 Переориентация и мандат ЮНЕСКО	16
2.7.3 Оценка проектов	18
2.7.4 Учет работы бразильских контрольных органов	19
2.7.5 Особый случай программы «Criança Esperança»	19
3. ПЕРСПЕКТИВЫ БЮРО ЮНЕСКО В БРАЗИЛИА	19

1. ВВЕДЕНИЕ

1. На своей 179-й сессии, которая состоялась 1-17 апреля 2008 г., Исполнительный совет, рассмотрев доклад и признав прогресс, достигнутый Бюро в Бразилиа, просил ревизора со стороны и далее представлять доклады о выполнении сформулированных им рекомендаций.
2. В связи с этим ревизор посетил Бразилиа с 25 по 29 января 2010 г. для проведения мониторинга выполнения рекомендаций, сформулированных по итогам предыдущих миссий. В Штаб-квартире были организованы предварительные беседы с Бюро финансового контролера (ВОС) и Службой внутреннего надзора (IOS). В ходе миссии были проведены встречи не только с руководством Бюро и руководителями его подразделений, но и с представителями Счетной палаты (СП) и Главного контрольного управления (ГКУ) Федеративной Республики Бразилии.
3. Эта миссия по мониторингу не преследовала цель проведения нового обзора общего управления Бюро.
4. В последние годы в Бюро в Бразилиа было проведено несколько внутренних и внешних ревизий, а внешние консультанты провели обзор людских ресурсов и оценку географической структуры Бюро. Бюро вступило в решающую фазу процесса переориентации. Закрытие отделений, окончательно вступающее в силу в марте 2010 г., сопровождается новым подходом к управлению проектами. Присутствие в Бюро сотрудников, занимавшихся профессиональной деятельностью в других международных организациях (в частности, в ФАО, ПРООН и ЮНИСЕФ), открывает возможности для применения передового опыта.
5. Выводы по итогам этой миссии подтверждают тенденцию, которая была отмечена в ходе предыдущей ревизии: все рекомендации выполнены или находятся в стадии выполнения.

Таблица № 1 – Ход выполнения рекомендаций, сформулированных в ходе двух предыдущих миссий

Рекомендации	Ход выполнения рекомендации	Замечания
Доклад 177 EX/54		
<p><u>Рекомендация № 1:</u></p> <p>Создание специальной службы контроля за поездками, которая следила бы за соблюдением правил при покупке билетов, отслеживала операции и выполняла ряд конкретных контрольных функций. Такое подразделение могло бы опираться на многочисленные рекомендации по данному вопросу, сформулированные Службой внутреннего надзора.</p>	Рекомендация выполнена	Создание службы, проверка счетов предыдущих операций завершена (1 июня 2009 г.), выбор нового туристического агентства.
<p><u>Рекомендация № 2:</u></p> <p>В настоящее время Бюро пользуется лишь весьма ограниченной самостоятельностью. Поэтому было бы желательно, чтобы впредь директор мог обеспечивать повседневное руководство своим подразделением.</p>	Рекомендация в стадии выполнения	
<p><u>Рекомендация № 3:</u></p> <p>Следует положить конец практике отказа от блокирования расходных обязательств, превышающих сумму полученных средств. Этот механизм продолжает существовать, несмотря на рекомендации внутренней ревизии и ревизора со стороны. Это не только незаконно, но и отрицательно сказывается на достоверности данных о деятельности Бюро в Бразилиа (в котором используется электронная система SICOF), получаемых Штаб-квартирой (через электронную систему FABS).</p>	Рекомендация выполнена (установлено предыдущей миссией)	Не проконтролировано в ходе миссии ввиду перехода на систему FABS.

Рекомендации	Ход выполнения рекомендации	Замечания
<p><u>Рекомендация № 4:</u> Мы рекомендуем в кратчайшие сроки нанять высокопрофессионального руководителя службы информационного обеспечения. В Бюро в Бразилиа эта служба выполняет функцию, которой не следует пренебрегать, ссылаясь на ее технический характер. Для подразделения, руководящего реализацией проектов на сотни миллионов долларов, ежедневно осуществляющего более тысячи платежей, управляющего бюджетом в 130 млн долл., чрезвычайно важно иметь мощную и надежную службу информационного обеспечения. Если не будет повышен уровень профессионализма этой службы и если не будут выделены средства, Бюро по-прежнему будет ограничиваться местными техническими решениями, из-за которых состояние связи со Штаб-квартирой остается неудовлетворительным. Выполнение рекомендаций ревизора со стороны (подробно изложенных в его докладе о финансовых отчетах за 2004-2005 гг.) включает унификацию SICOF и FABS.</p>	Рекомендация выполнена	Переход осуществлен (4 февраля 2009 г.).
<p><u>Рекомендация № 5:</u> Мы рекомендуем по возможности свести к минимуму нетипичное использование временных контрактов не только в связи с тем, что использование таких контрактов не соответствует цели, ради которой контракты заключались, но и потому, что отсутствие стабильности ведет к снижению заинтересованности и повышает риск оттока компетентных и опытных сотрудников. Следует упорядочить ситуацию с заключением контрактов, а также перспективное кадровое планирование в Бюро.</p>	Рекомендация в стадии выполнения	Использование временных контрактов еще вызывает ряд второстепенных замечаний, по которым Штаб-квартира должна сформулировать свою позицию.
<p><u>Рекомендация № 6:</u> Мы рекомендуем укрепить данное подразделение, которое, на наш взгляд, недоукомплектовано. Это особенно актуально, поскольку в ходе реорганизации руководитель административных служб не имеет возможности заниматься управлением людскими ресурсами.</p>	Рекомендация выполнена	

Рекомендации	Ход выполнения рекомендации	Замечания
Доклад 179 EX/31		
<p><u>Рекомендация № 1:</u> Продолжать работу по упорядочению, проводимую туристическим агентством, и установить вместе со Штаб-квартирой конечную дату прекращения изучения случаев отмены поездок.</p>	Рекомендация выполнена	
<p><u>Рекомендация № 2:</u> После завершения работы по упорядочению управления, осуществлявшегося в предыдущий период, в координации со Штаб-квартирой необходимо принять решение об изменении существующих партнерских связей с туристическим агентством и о проведении тендера на возобновление этих услуг.</p>	Рекомендация выполнена	
<p><u>Рекомендация № 3:</u> В кратчайшие сроки необходимо завершить процесс напоминания партнерам о лежащей на них ответственности по контролю за процедурой оформления командировок.</p>	Рекомендация выполнена	
<p><u>Рекомендация № 4:</u> Необходимо постепенно смягчать административную опеку над повседневным управлением Бюро, что будет способствовать возврату к условиям работы, аналогичным тем, которые существуют в других подразделениях на местах.</p>	Рекомендация не выполнена	Ожидается выполнение рекомендаций по итогам внутренней и внешней ревизии. Необходимо пересмотреть процесс передачи полномочий.

Рекомендации	Ход выполнения рекомендации	Замечания
<p><u>Рекомендация № 5:</u> В кратчайшие сроки необходимо разработать и утвердить новую организационную структуру Бюро.</p>	Рекомендация выполнена	
<p><u>Рекомендация № 6:</u> Необходимо оценить вероятность дальнейших судебных разбирательств, связанных с действующими контрактами, путем проведения аналитического мониторинга, а также с учетом убытков, уже понесенных в результате судебных споров по трудовому праву, подсчитать возможные расходы, связанные с еще не рассмотренными в суде делами.</p>	Рекомендация выполнена	
<p><u>Рекомендация № 7:</u> Необходимо проанализировать и предусмотреть риски для имиджа Организации, которые связаны с возможностью вынесения принципиальных решений, не признающих ее юрисдикционный иммунитет.</p>	Рекомендация выполнена	Риск все еще существует, но рекомендаций не требуется.
<p><u>Рекомендация № 8:</u> Что касается формулирования рекомендаций, относящихся к отделениям, то необходимо следить за их числом, приоритетностью и разъяснением, с тем чтобы обеспечить их выполнение в кратчайшие сроки и с наибольшей отдачей. Что касается существования и форм функционирования отделений, то необходимо незамедлительно принять принципиальное решение о таких отделениях и, в случае необходимости, утвердить документы, регламентирующие их деятельность.</p>	Рекомендация в стадии выполнения	<p>Оценка проведена в ноябре 2009 г. Контракты ряда сотрудников не были продлены. Необходимо принять меры до марта 2010 г.</p> <p>С учетом дополнительных мер, которые будут объявлены в конце марта 2010 г.</p>

Рекомендации	Ход выполнения рекомендации	Замечания
<p><u>Рекомендация № 9:</u> Бюро ЮНЕСКО в Бразилиа должно принять меры, с тем чтобы гарантировать, что переориентация портфеля проектов будет завершена в конце 2008 г. и что сроки завершения проектов не будут перенесены еще на один год.</p>	Рекомендация выполнена	Если проекты признаны завершенными, счета по четырем из них, два из которых завершены 31 декабря 2008 г., еще не закрыты.
<p><u>Рекомендация № 10:</u> Мониторинг проектов должен быть определен более четко, с тем чтобы разграничивать то, что относится к функциям контроля, и то, что считается непосредственным управлением. Принимая во внимание трудности, с которыми сталкивается Бюро ЮНЕСКО в Бразилиа, оценка должна проводиться независимым экспертом, рассматривающим в качестве обязательных критериев оценки осуществимость проводимых мероприятий и выполнение условий передачи полномочий национальным партнерам.</p>	Рекомендация выполнена	Проведение первых внешних оценок.
<p><u>Рекомендация № 11:</u> Ревизор со стороны рекомендует Бюро учитывать работу бразильских властей, с тем чтобы иметь возможность пользоваться информацией, поступающей по итогам проводимых мероприятий по контролю осуществления национальными учреждениями деятельности в области сотрудничества.</p>	Рекомендация не выполнена	
<p><u>Рекомендация № 12:</u> Необходимо быстро вынести заключение относительно проекта соглашения между ЮНЕСКО и телеканалом и, в случае необходимости, ускорить создание системы внешнего контроля за реализацией программы.</p>	Рекомендация выполнена частично	К моменту проведения миссии внешние проверки, предусматриваемые подписанным соглашением, не были проведены.

Рекомендации	Ход выполнения рекомендации	Замечания
<p><u>Рекомендация № 13:</u> В 2008 г. необходимо определить формат и сферу деятельности Бюро в Бразилиа в перспективе 2010-2011 гг. Эта работа должна проводиться в тесной координации между Бюро и Штаб-квартирой. Штаб-квартира должна незамедлительно дать соответствующие ответы.</p>	<p>Рекомендация выполнена в отношении периода 2008-2009 гг.</p>	<p>Рекомендация в стадии выполнения в отношении периода 2010-2011 гг.</p>

2. ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

2.1 Поездки: устранение проблем управления, отмечавшихся в прошлом, и создание службы контроля за поездками

6. В докладе 177 EX/54 рекомендовалось создать службу контроля за поездками и учесть многочисленные рекомендации, сформулированные Службой внутреннего надзора. В докладе 179 EX/31 рекомендовалось продолжать поводимую работу по упорядочению и провести тендер на предоставление новых услуг.

2.1.1 Устранение аномалий управления, отмечавшихся в прошлом

7. В рекомендация № 1, сформулированной в докладе 179 EX/31 (Часть III), Бюро было предложено продолжать работу по упорядочению, проводившуюся совместно с предыдущим туристическим агентством, и установить конечную дату прекращения изучения случаев отмены поездок.

8. Работа по устранению аномалий была прекращена 1 июня 2009 г. по согласованию со Штаб-квартирой. Она включала два конкретных компонента: возмещение стоимости авиабилетов в случае отмены поездки и возмещение соответствующих суточных (DSA¹). Было представлено требование о возмещении стоимости 3 251 авиабилетов² на общую сумму в 3 140 479 бразильских реалов³. Была возмещена стоимость 2 687 билетов (83%) на сумму в 2 817 735 бразильских реалов, что составляет 90% от общей суммы. Стоимость 120 билетов не удалось возместить по причине особых контрактных условий, касающихся выдачи этих билетов (53 738 бразильских реалов); стоимость 222 билетов не была возмещена в связи с истечением срока давности (118 665 бразильских реалов); 222 билета были использованы в ходе последующих поездок (150 341 бразильский реал). Таким образом, по оценкам, сумма убытков составляет 322 744 бразильских реала.

9. Из 3 251 отмененной поездки в отношении 544 поездок было потребовано возмещение суточных (247 622 бразильских реала). В 347 случаях суточные были возмещены на общую сумму в 163 779 бразильских реалов. Не удалось добиться возмещения суточных в случае 197 командировок (83 843 бразильских реала). В связи с этим соответствующие командированные лица занесены в список «недобросовестных консультантов».

2.1.2 Новый подрядчик

10. В рекомендации № 2, сформулированной в докладе 179 EX/31 (Часть III), предлагалось принять решение об изменении существующих партнерских связей с туристическим агентством.

11. В 2006 г. была создана межучрежденческая рабочая группа⁴. В 2008 г. был объявлен международный тендер под эгидой ПРООН. Список агентств был представлен Комитету по контрактам Штаб-квартиры, который утвердил выбор агентства 23 апреля 2009 г. В июле 2009 г. было подписано трехлетнее соглашение между ЮНЕСКО и компанией «Флай Тур – Америкэн Экспресс».

12. Кроме того, Бюро начало проведение прямых переговоров с тремя авиакомпаниями (с «Юнайтед Эрлайнс» в августе 2009 г., с «ГОЛ» в апреле 2008 г. и с «ТАМ» в июле 2008 г.), что позволило сократить расходы на авиабилеты, соответственно, на 30%, 56 % и 20 %.

¹ Суточные.

² За рассматриваемый период было выдано 119 628 билетов.

³ Бразильский реал: 1 долл. США = 1,795 бразильских реалов.

⁴ ПРООН, ЮНЕСКО, ВОЗ, ЮНИСЕФ, Всемирный банк, МОТ, ФАО, ЮНИФЕМ (Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин), ДОБ (Департамент ООН по вопросам охраны и безопасности), ЮНФПА (Фонд Организации Объединенных Наций в области населения) и ЮНЭЙДС.

13. Основная экономия обеспечивается за счет специальных тарифов, предоставляемых этими авиаперевозчиками.

2.1.3 Напоминание партнерам о лежащей на них ответственности

14. В рекомендации № 3, сформулированной в докладе 179 EX/31 (Часть III), Бюро было предложено в кратчайшие сроки завершить процесс напоминания партнерам о лежащей на них ответственности в отношении поездок. В связи с этим был принят ряд мер.

15. Был составлен список недобросовестных консультантов, от услуг которых следует отказаться. Этот список, который включает 7 689 фамилий⁵, доступен всем другим учреждениям системы Организации Объединенных Наций.

16. В 2008 г. для сотрудников Бюро⁶ и основных партнеров были организованы подготовительные занятия в целях распространения информации о передовой практике. Осуществление плана подготовки было приостановлено в 2009 г., однако в 2010 г. планируется организовать занятия совместно с министерством образования.

17. В 2008 г. было проведено 18 инспекционных проверок на местах на основе критериев, установленных совместно со Штаб-квартирой. В 2009 г. проверки не проводились в связи с ограничениями, с которыми сталкивается Бюро ввиду развертывания системы FABS. Эта мера, в основе которой лежит принцип предосторожности, требует всестороннего сотрудничества со стороны координаторов проектов. В ходе 18 проверок было проанализировано около 600 поездок⁷. В отношении 390 из них были выявлены аномалии. Можно выразить сожаление в связи с тем, что эта работа не получила официального методологического подтверждения с подписью в соответствии с рекомендацией Службы внутреннего надзора.

18. Пристальное внимание было уделено письмам об ответственности в отношении проверки всех аспектов процедуры контроля, которые были направлены всем партнерам – координаторам проектов; Бюро также направило им несколько напоминаний. В 2009 г. было получено 84,65% ответов, тогда как в 2007 г. общее число ответов не превысило 49%. Это свидетельствует об эффективности действий, предпринимаемых Бюро.

19. Реорганизация Бюро и развертывание системы FABS предоставляют возможность посвящать больше времени внутреннему контролю документов, в частности документов институциональных партнеров. Веб-сайт Бюро и функции, предлагаемые веб-сайтом FABS, могли бы использоваться для информирования партнеров об их обязательствах. Партнеры, призванные пользоваться веб-сайтом FABS, могут систематически получать информацию о своих обязательствах в отношении установленных процедур. Таким образом, эта информация могла бы заменить рассылку писем об ответственности.

Рекомендация № 1: следует использовать функции веб-сайта FABS в целях улучшения информированности институциональных партнеров.

2.1.4 Создание службы и применение новых методов работы и контроля

20. Плана работы для службы контроля за поездками в целом, в состав которой в настоящее время входит три сотрудника, как такового не существует. Его заменяет функциональная организационная структура, которая, тем не менее, нуждается в обновлении.

⁵ Эта система представляется надежной, поскольку она основывается на списке физических лиц (cadastro de pessoas físicas) – личных данных, обязательных для всех лиц, проживающих в Бразилии.

⁶ В подготовке приняли участие 46 человек.

⁷ По отношению к общему числу поездок (32 237 в 2007 г. и 27 585 в 2008 г.).

21. Служба внутреннего надзора⁸ рекомендовала составить справочник, который имеется на португальском языке с 2009 г.
22. Планы поездок служб визируются Директором. Однако только на двух из 12 изучавшихся поездок на второе полугодие 2009 г. была указана дата визы.
23. В связи с нынешней миссией были проверены 57 платежных ведомостей⁹ в целях определения их соответствия Руководству по административным вопросам. Следует отметить, что служба разработала собственную шкалу проверки.
24. Можно сделать следующие основные выводы:
- отчеты о командировках не всегда представляются в срок (15 дней после возвращения из командировки), установленный Руководством¹⁰, в результате чего необходимо прибегать к административным мерам для напоминания. Это упущение было отмечено в шести случаях, однако проверка не носила систематического характера, поскольку сроки представления отчета о командировке не всегда уточняются;
 - в одном случае командировочное предписание не было утверждено Директором, а в другом случае утверждение было получено уже во время командировки;
 - в отношении 16 командировок было отмечено несоблюдение двухнедельного срока подачи заявки на командировочное предписание перед выполнением миссии¹¹. Кроме того, проверка также не носила систематического характера, поскольку сроки подачи заявки не всегда уточняются.
25. Четыре зала Бюро оснащены оборудованием для видеоконференций, в связи с чем оно, вероятно, могло бы обеспечить экономию средств, заменив целый ряд поездок видеоконференциями в соответствии с рекомендациями, изложенными в Руководстве.
26. Реорганизация службы должна также позволить усилить внутренний контроль в отношении институциональных партнеров. В этом случае он может заменить рассылку писем об ответственности.

2.2 Опекa Бюро в Бразилиа

27. В рекомендации № 4, сформулированной в докладе 179 EX/31 (Часть III), предлагалось постепенно смягчить административную опеку над повседневным управлением Бюро, что будет способствовать возврату к условиям работы, аналогичным тем, которые существуют в других подразделениях на местах. В своем замечании Генеральный директор обусловил такое смягчение, в частности, созданием условий, необходимых для осуществления эффективного контроля и развертывания финансово-бухгалтерской системы FABS. Переход на FABS был осуществлен в феврале 2009 г.
28. В докладе 179 EX/31 (Часть III) упоминалось о пожелании Бюро воссоздать местный комитет по контрактам. В своем замечании Генеральный директор отметил, что «в соответствии с обычными нормами ЮНЕСКО ни одно бюро вне Штаб-квартиры не располагает (...) комитетом по контрактам». Необходимо отметить, что в соответствии с Руководством по административным вопросам местный комитет по контрактам может быть создан по просьбе заинтересованного подразделения на основании письменного заключения Комитета по контрактам (пункт 326.27) и что другие учреждения системы Организации Объединенных Наций имеют такие местные комитеты.

⁸ *Caderno de referencia – Viagens*, май 2009, 41 п.

⁹ Платежные ведомости сотрудников Бюро, а не институциональных партнеров.

¹⁰ Пункт 15.2, параграф 5.8.

¹¹ Руководство по административным вопросам, пункт 5.4 (b).

29. Однако создание комитета возможно только в том случае, если подразделение располагает на месте сотрудниками, имеющими соответствующую профессиональную подготовку, чтобы давать объективную экспертную оценку.

2.3 Служба информационного обеспечения

30. Ревизор со стороны рекомендовал обеспечить набор руководителя службы (доклад 177 EX/54, рекомендация № 4).

31. На сегодняшний день служба располагает четкой организационной структурой. Внутренний набор и мобилизация сотрудников способствовали успешной реализации плана перехода на систему FABS. В связи с этим Бюро в Бразилиа получило в 2009 г. премию ЮНЕСКО за коллективный труд по внедрению системы FABS.

32. Переход с компьютеризированной финансово-бухгалтерской системы Бюро в Бразилиа (SICOF) на систему FABS был осуществлен 4 февраля 2009 г. после месячного переходного периода. Переход производился в соответствии с нормами SAP. Около 740 координаторов программы из числа институциональных партнеров имеют доступ к интерфейсу «FABS-web», который заменил «SICOF-web» и в котором содержится финансовая информация нестратегического характера. Процедуры доступа пользователей и управления их правами четко определены и формализованы.

33. Был выполнен план подготовки. На запланированных подготовительных занятиях был отмечен весьма высокий уровень присутствия.

2.4 Людские ресурсы Бюро

2.4.1 Общая динамика кадрового состава

34. В докладах 177 EX/54 и 179 EX/31 (Часть III) рекомендовалось свести, по возможности, к минимуму использование временных контрактов, упорядочить ситуацию с заключением контрактов и обеспечить перспективное кадровое планирование.

35. Кадровый состав Бюро сокращается. Однако это сокращение отмечается только с 2009 г. в силу нескольких причин: необходимость регулирования вопросов ухода сотрудников, учета обязательств по контрактам, реклассификации некоторых должностей, принятия решений в отношении отделений и, в целом, обеспечения утверждения Штаб-квартирой новой организационной структуры Бюро. Кадровый состав претерпел следующие изменения:

Таблица № 2: Динамика кадрового состава Бюро в Бразилиа

	31 декабря 2006 г.	31 декабря 2007 г.	31 декабря 2008 г.	31 декабря 2009 г.	Перспективы на 2010 г.
Долгосрочные контракты, финансируемые за счет ФИТОКА	52	52	49	49	44
- в том числе международные сотрудники	2	1	1	2	2
- в том числе сотрудники, нанятые на месте	50	51	48	47	42
Долгосрочные контракты, финансируемые за счет обычной программы:	7	6	7	7	7
- в том числе международные сотрудники		1	2	3	3
- в том числе сотрудники, нанятые на месте		5	5	4	4
«Временные» контракты	65	82	127	121	80
- в том числе контракты на оказание услуг	54	46	102	115	77
- в том числе контракты на оказание специальных услуг	11	36	25	6	3
Прочие «временные» контракты	11	9	9	13	11
- консультанты	4	3	4	5	5
- контракты с выплатой гонорара	7	6	5	8	6
Итого	135	149	192	190	142

Источник: на основе информации, предоставленной Бюро в Бразилиа.

36. Темпы вышеприведенной динамики ускорились в конце 2009 г. Из 75 случаев расторжения или не продления контрактов (33 в 2008 г.) 50 приходятся на декабрь 2009 г. С учетом набора сотрудников в 2008 г. (5 консультантов и 17 контрактов на оказание услуг или на оказание специальных услуг¹²) и в 2009 г. (13 консультантов и 15 контрактов на оказание услуг или на оказание специальных услуг) чистое сокращение штатов составило 5 должностей в 2008 г. и 47 должностей в 2009 г. Ввиду реклассификации должностей набор конкретно касался должностей более высокого уровня.

37. Эти кадровые изменения и, в частности, ускорение их темпов в 2009 г. частично объясняются решениями, принятыми в отношении территориальной структуры Бюро. В 2009 г. 28 случаев расторжения контрактов касались отделений, в которых по состоянию на 1 января 2010 г. работает 11 сотрудников, причем все они работают по контрактам на оказание услуг или в качестве консультантов.

38. В связи с этим способность перспективно оценивать кадровые изменения представляет собой основной элемент административного и бюджетного управления Бюро. Директор Бюро 22 декабря 2008 г. представил Штаб-квартире проект стратегии перспективного управления людскими ресурсами. Финансирование персонала фактически опирается в значительной степени на управление проектами, которые определяют ресурсы ФИТОКА¹³. Сокращение числа проектов сказывается на средствах ФИТОКА. Кроме того, на момент проведения миссии разногласия между Штаб-квартирой и Бюро в отношении процентной доли отчислений со счета ФИТОКА не были урегулированы. Анализ динамики изменения кадрового состава позволяет высказать ряд замечаний. За последние три года объем фонда заработной платы увеличился, несмотря на стабилизацию кадрового состава за счет роста средних расходов на должности. На ФИТОКА все еще приходится 80% фонда заработной платы, однако доля должностей, финансируемых за счет обычного бюджета, увеличилась

¹² Контракты на оказание услуг и соглашения о специальных услугах.

¹³ Счет накладных расходов целевых фондов.

значительно, о чем свидетельствует нижеследующая таблица, в которой показана ситуация по состоянию на 31 декабря в 2007 г., 2008 г. и 2009 г.

Таблица № 3: Динамика изменения фонда заработной платы, финансируемого за счет бюджета (декабрь 2007 г. – январь 2010 г.)

Бюджетный источник	Число контрактов декабрь 2007 г.	Годовые расходы декабрь 2007 г. (млн долл.)	Число контрактов декабрь 2009 г.	Годовые расходы декабрь 2009 г. (млн долл.)	Число контрактов январь 2010 г.	Годовые расходы январь 2010 г. (млн долл.)
Обычная программа	6	0,445	14	1,168	8	0,939 ¹⁴
ФИТОКА	153	6,256	155	7,809	106	5,654
Внебюджетные средства	24	0,635	21	0,717	31	0,831
Итого	183	7,336	190	9,694	145	7,424

Источник: Бюро в Бразилиа.

Примечание: обменный курс 1 долл. США = 1,80 бразильских реалов (декабрь 2007 г.) или 1,71 бразильских реалов (декабрь 2009 г.).

2.4.2 Доля административных функций

39. В докладе 177 EX/54 отмечалось, что из 160 сотрудников 130 полностью или частично выполняют функции управления. Согласно предоставленной информации по состоянию на 1 января 2010 г. из общего числа сотрудников (142) 77 выполняют непосредственно административные функции. Поэтому, как представляется, были предприняты значительные усилия в целях сокращения доли административных функций. Тем не менее, эта цифра не учитывает вакантные должности. Действительно, с учетом вакантных должностей сокращение ограничивается 10% административных должностей.

2.4.3 Контрактная политика в отношении сотрудников Бюро

40. В служебной записке Бюро по управлению людскими ресурсами от 9 ноября 2007 г.¹⁵ упоминается, что контракты предназначены для удовлетворения временных или конкретных потребностей. Фактически Бюро в Бразилиа заключает контракты, которые не соответствуют конкретно этим положениям и в ряде случаев касаются выполнения постоянных задач, в частности административного характера.

¹⁴ Это изменение объясняется тем, что семь сотрудников работают по временным контрактам, финансируемым за счет соответствующих дополнительных ассигнований.

¹⁵ Служебная записка HRM/POL/CB/2007/27 директора Бюро по управлению людскими ресурсами директорам подразделений на местах и институтов относительно соглашений о специальных услугах и контрактов на оказание услуг.

41. В результате предыдущей миссии ревизора со стороны было выявлено, что соглашения о специальных услугах были заключены сроком на шесть месяцев в ожидании реорганизации Бюро. Число контрактов на оказание специальных услуг значительно сократилось, однако ряд таких контрактов был преобразован в контракты на оказание услуг¹⁶. Срок некоторых контрактов на оказание услуг, преобразованных из контрактов на оказание специальных услуг, не превышает 11 месяцев, что противоречит положениям Руководства¹⁷.

42. Такая система набора сотрудников и бюджетное финансирование их должностей связаны с рисками юридического характера. Срок контрактов истекает 31 декабря соответствующего года. Однако многие контракты сотрудников продлеваются без формального подписания контракта двумя сторонами. В течение первых недель соответствующего года +1 эти сотрудники выполняют свои обязанности в ЮНЕСКО, не имея на то законного основания.

Рекомендация № 2: следует привлечь юридическую службу к контрактной политике в отношении персонала.

Рекомендация № 3: следует увязать набор сотрудников с проверкой наличия соответствующей бюджетной и правовой поддержки.

2.4.4 Укрепление подразделения людских ресурсов

43. Руководитель группы уровня Р-4 был принят на работу 26 октября 2009 г. Была произведена реклассификация еще одной должности с уровня НСС А до уровня НСС В¹⁸. Набор этого сотрудника соответствует рекомендации № 6.

44. Заместитель директора по вопросам программ и межсекторального подхода был принят на работу 1 апреля 2009 г.

2.4.5 Разработка новой организационной структуры Бюро

45. В рекомендации № 5, сформулированной в докладе 177 EX/31 (Часть III), Бюро было предложено в кратчайшие сроки разработать и утвердить новую организационную структуру.

46. В декабре 2008 г. была утверждена четкая и согласованная организационная структура. В нее будут внесены изменения с учетом эволюции отделений.

2.5 Риски, связанные с судебными разбирательствами

47. По итогам миссии, проведенной в феврале 2008 г., ревизор со стороны сформулировал две рекомендации в отношении управления рисками, связанными с судебными разбирательствами в ожидании решения в различных инстанциях. Необходимо отметить несколько случаев.

48. Принципиальное постановление Верховного федерального суда в отношении юрисдикционного иммунитета пока еще не вынесено. Следует указать, что эта инстанция также рассматривает три процедуры, имеющие отношение к ПРООН. Предварительный доклад Верховного суда в поддержку признания юрисдикционного иммунитета уже оказывает

¹⁶ Например, SA 8875/2007, SA 3511/2009, SA 1506/2009.

¹⁷ Было проверено 15 контрактов. Аномалии выявлены в отношении SA 3790/2008, SA 8874/2007, SA 3796/2008, SA 3739/2008, SA 8867/2007, SA 3703/2008. Один контракт получил одобрение со стороны Штаб-квартиры.

¹⁸ Национальный сотрудник категории специалистов уровня А или В.

воздействие на ряд судов по трудовому праву, которые теперь признают юрисдикционный иммунитет.

49. Необходимо учитывать возможность рассмотрения Верховным судом процедуры, касающейся исключения положения о несоответствии Конституции.

50. Что касается контрактов о сотрудничестве с Национальным институтом социальной защиты (ИНСС), то ЮНЕСКО обратилась с запросом к Генеральному прокурору в ноябре 2008 г. Помощник Генерального прокурора подал апелляционную жалобу в октябре 2009 г., когда федеральный суд принял гражданский иск. Бюро направило вербальную ноту министру иностранных дел с тем, чтобы заручиться его поддержкой в вопросе юрисдикционного иммунитета. В декабре 2009 г. помощник Генерального прокурора вынес соответствующее решение. Первая приостановка процедуры против ЮНЕСКО послужила для судьи, который рассматривал дело, поводом для того, чтобы высказаться в пользу юрисдикционного иммунитета и, соответственно, исключить возможность подачи любых гражданских исков.

51. При оценке финансового риска необходимо учитывать число текущих судебных разбирательств: 366 разбирательств, связанных с трудовым правом, в числе которых, однако, несколько исков подано одним консультантом. Решения были вынесены в отношении 138 разбирательств: по 16 разбирательствам решения вынесены не в пользу ЮНЕСКО, причем в одном случае иммунитет от судебного преследования не принимался во внимание. В апелляционном порядке¹⁹ было возбуждено 85 судебных разбирательств: по 23 разбирательствам решения вынесены в пользу ЮНЕСКО; два решения, вынесенных в пользу ЮНЕСКО, были пересмотрены. По апелляциям в высшую инстанцию²⁰ было возбуждено 80 разбирательств: по 26 разбирательствам решение вынесено в пользу ЮНЕСКО. Девять особых процедур касаются истцов, которые не имеют никакого отношения к ЮНЕСКО, но были связаны с национальными учреждениями, сотрудничающими с Организацией. В четырех случаях ЮНЕСКО больше не выступает стороной в разбирательстве; в трех случаях судья, который вел дело, признал наличие отношений субординации с ЮНЕСКО. Помощник Генерального прокурора подал апелляционную жалобу по этим решениям.

52. Общая сумма исков составляет 17 779 620 бразильских реалов. Однако эта сумма включает 130 завершенных на сегодняшний день разбирательств. По оценкам Бюро, реальный риск связан с максимальной суммой в 12 421 486 бразильских реалов. В любом случае, проводится аналитический мониторинг с представлением конкретных цифр.

53. Риск для имиджа Организации, как представляется, сведен к минимуму. В 2008 г. и 2009 г. в двух статьях, появившихся в печати, были частично упомянуты вопросы судебных разбирательств без нанесения какого-либо вреда имиджу ЮНЕСКО.

54. Кроме того, следует отметить особые судебные разбирательства. В рамках одного проекта по профилактике СПИДа институциональный партнер не утвердил услуги, предоставленные одним подрядчиком, который в связи с этим обратился к ЮНЕСКО, которая расторгла контракт. В настоящее время обсуждается взаимоприемлемое решение. В другом случае в связи с отказом институционального партнера финансировать проект после внутренней проверки ЮНЕСКО была вынуждена взять на себя его финансирование.

55. О проводимых судебных разбирательствах, а также о решениях суда не сообщается по дипломатическим каналам, о них становится известно исключительно благодаря официальным публикациями, что создает трудности, связанные со сроком подачи апелляций.

¹⁹ Областной суд по трудовому праву.

²⁰ Верховный суд по трудовому праву.

56. Мониторинг судебных разбирательств в Бюро должен быть сохранен в виде четкого занесения каждого иска в отчетные документы. Бюро должно также осведомляться о судебных разбирательствах, касающихся других учреждений системы Организации Объединенных Наций.

2.6 Отделения

57. В Бразилии существует пять отделений, отличных от других подразделений ЮНЕСКО (в частности, центров категории 2). В докладе Генерального директора по вопросам реорганизации Бюро от 23 февраля 2006 г. говорилось о необходимости проведения оценки отделений, созданных в 2003-2004 гг.

58. В рекомендации № 8, сформулированной в докладе 179 EX/31 (Часть III), предлагалось незамедлительно принять принципиальное решение об отделениях.

59. В феврале 2009 г. Бюро провело тендер²¹ для оценки географической структуры Бюро с учетом одной из рекомендаций по итогам внутренней ревизии. Доклад фирмы «Технополис» был представлен 19 ноября 2009 г.

60. Все отделения, за исключением отделения в Сальвадоре-де-Байя, где создание «дома ООН» позволит сохранить присутствие ЮНЕСКО, будут закрыты в марте 2010 г. Новые формы присутствия на местах находятся в стадии разработки.

2.7 Проекты

2.7.1 Осуществление проектов

61. В контексте изменений, вызванных внутренними (реорганизация Бюро и закрытие отделений) и внешними факторами (выполнение решения ТКЮ (см. пункт 81)), осуществление проектов требует более совершенного управления со стороны Бюро.

62. В 2009 г. был создан Комитет по пересмотру проектов. Его возглавил заместитель директора по вопросам программ и межсекторального подхода, и в него вошли, в частности, специалист по оценке, заместитель директора по вопросам администрации и финансирования, а также юрисконсульт. Этот орган утверждает конкретно документацию по проектам, стоимость которых превышает 350 000 бразильских реалов, внося в нее при необходимости соответствующие изменения и отдавая предпочтение межсекторальному подходу.

63. Руководитель Комитета установил отношения с Бразильским агентством по сотрудничеству (БАС) – основным партнером учреждений системы Организации Объединенных Наций.

2.7.2 Переориентация и мандат ЮНЕСКО

64. В докладе Генерального директора, представленном на 177-й сессии Исполнительного совета, отмечалось, что 14 проектов, осуществляемых в партнерстве с министерством здравоохранения Бразилии, должны быть завершены в 2008 г.²² В январе и июне 2008 г. Штаб-квартира дважды давала разрешение на продление проектов, касающихся здравоохранения. В докладе 179 EX/31 (Часть III) Бюро рекомендовалось обеспечить завершение этих проектов для прекращения процесса переориентации Бюро в 2009 г.

²¹ УВО EOI n°0136/2009.

²² Доклад 177 EX/30, пункт 18.

65. Положение дел с осуществлением проектов, касающихся здравоохранения, свидетельствует о том, что на сегодняшний день проекты завершены, причем два из них были завершены в декабре 2009 г. В свою очередь, остаток бюджетных средств составляет 6 834 535 бразильских реалов. Это замечание относится, в частности, к двум проектам, которые, как предполагается, были завершены 31 декабря 2008 г.

Таблица № 4: Положение дел с осуществлением проектов, касающихся здравоохранения

Бюджетный код	Название проекта	Дата начала	Дата завершения	Бюджет (в реалах)	Остаток бюджетных средств, подлежащий использованию или аннулированию (а реалах)
914BRZ1000	ANVISA	20/12/2001	30/06/2009	118 702 500	355 425
914BRZ1015	FUNASA	20/12/2001	31/12/2008	105 086 720	
914BRZ1078	ANS	01/01/2002	31/12/2008	22 997 333	1 000 720
914BRZ1107	SVS	22/10/2004	22/01/2008	59 640 000	
914BRZ2000	DECIT	20/12/2001	31/12/2008	48 770 399	379 407
914BRZ2009	VIGISUS II SVS	30/03/2005	30/12/2009	51 635 475	4 953 514
914BRZ2012	VIGISUS II SVS	21/12/2004	21/12/2009	14 629 748	145 469
914BRZ3015	Reforsus	01/01/2000	31/12/2008	75 752 451	
914BRZ5066	Cartao Sus 2001	01/01/2001	12/02/2008	84 143 378	

Источник: Бюро ЮНЕСКО в Бразилиа.

66. В ходе миссии были проконтролированы 14 проектов с тем, чтобы удостовериться в фактическом соблюдении требований объявленной переориентации и систематическом утверждении проектов со стороны Штаб-квартиры на этом этапе административной опеки Бюро²³.

67. Два проекта требуют особых замечаний. Один проект²⁴ был возобновлен, несмотря на трудности, возникшие в отношениях с институциональным партнером. После внутренней проверки последний отказался оплатить услуги; ЮНЕСКО была вынуждена произвести оплату вместо институционального партнера. В результате было начато судебное разбирательство, а банковский счет Бюро был временно заблокирован. В отношении второго проекта²⁵ согласие Штаб-квартиры было получено только в декабре 2008 г.²⁶, тогда как завершение проекта было запланировано на 31 декабря 2008 г.; соответственно, срок завершения проекта был продлен с 48 до 60 месяцев.

²³ 914 BRA 1124, 570 BRA 1009, 570 BRA 5000, 914 BRA 4008, 914 BRA, 914 BRA 5001, 914 BRA 3045, 914 BRA 3042, 570 BRA 5001, 202 BRA 1000, 914 BRZ 1126, 914 BRA 1127, 914 BRZ 1129, 914 BRA 2009.

²⁴ 914 BRZ 1129.

²⁵ 914 BRA 2009.

²⁶ Служебная записка BFC/DIR/08/173. С рукописной пометкой «в порядке исключения».

68. В ходе предыдущей миссии было отмечено, что сокращение числа проектов происходило более медленными темпами, чем это было запланировано в 2006 г. В приведенной ниже таблице показано сокращение числа проектов и объема финансовых средств для них в 2009 г., что резко выделяется на фоне значительного увеличения, отмеченного в 2010 г.²⁷ Эти изменения свидетельствуют о том, что трудно дать перспективную оценку плана работы, и соответственно, ввиду смещенного финансирования с использованием ФИТОКА, обеспечить достаточную финансовую транспарентность. Цифры, относящиеся к 2011 г. и последующим годам, отражают лишь видимую на сегодняшний день часть портфеля проектов.

69. Некоторые проекты были завершены в 2009 г. или 2008 г., но бюджетные счета по ним не закрыты.

Таблица № 5: Сроки завершения проектов, осуществляемых в Бразилии под руководством ЮНЕСКО, по состоянию на январь 2010 г.

Дата завершения проектов	Сумма (в млн долл.)	Число проектов
2006 г.	7	11
2007 г.	132	26
2008 г.	668	31
2009 г.	137	21
2010 г.	400	26
2011 г.	15	7
2012 г.	53	8
2014 г.	15	2
Итого	1 427	132

Источник: Бюро в Бразилиа.

2.7.3 Оценка проектов

70. Ревизор со стороны рекомендовал проведение оценки проектов независимым экспертом (рекомендация № 10, сформулированная в докладе 179 EX/31, Часть III). В своем замечании Генеральный директор заявил о наборе специалиста по контролю и оценке, а также заместителя директора.

71. Специалист был принят на работу 1 апреля 2008 г. Принципы контроля и оценки проектов были пересмотрены и содержатся в справочнике, составленном на основе документа Службы внутреннего надзора и опубликованном на португальском языке. В 2008 г. были проведены два подготовительных занятия для технического персонала отделений, а в 2009 г. была организована подготовка для сотрудников Бюро. Были проведены две внешние оценки, а еще две оценки проводятся в настоящее время²⁸.

72. Специалист, отвечающий за контроль и оценку, проводит анализ всех новых предложений по проектам. Однако он пока еще систематически не привлекается к проведению оценок.

²⁷ В докладе 179 EX/31 отмечалось, что на момент проведения миссии (февраль 2008 г.) не имелось проектов, которые планировалось завершить в 2010 г.

²⁸ 914 BRA 5007, 914 BRA 5002, 914 BRA 2047 и 465 BRA 5002.

2.7.4 Учет работы бразильских контрольных органов

73. Ревизор со стороны рекомендовал Бюро учитывать работу бразильских органов, с тем чтобы иметь возможность пользоваться информацией, поступающей по итогам проводимых мероприятий по контролю за осуществлением национальными учреждениями деятельности в области сотрудничества, касающейся Бюро (рекомендация № 11, сформулированная в докладе 179 EX/31, Часть III).

74. Что касается ТКЮ, то официальные отношения с этим органом не установлены. Однако доклады по итогам оценок являются общедоступными и представлены на веб-сайте этой высшей инстанции.

2.7.5 Особый случай программы «Criança Esperança»

75. Рекомендация № 12, сформулированная в докладе 179 EX/31 (Часть III), касалась завершения разработки проекта соглашения между ЮНЕСКО и телеканалом «ТВ-Глобо» и необходимости уточнения форм внутреннего контроля. В марте 2008 г. Генеральный директор отметил, что проект находится на конечной стадии рассмотрения.

76. Соглашение было подписано 17 июля 2008 г. В соответствии с его статьей 6 ЮНЕСКО имеет возможность проводить оценку утвержденных проектов, которая осуществляется ревизором со стороны, выбранным Организацией.

77. На момент проведения ревизии такая оценка не проводилась.

3. ПЕРСПЕКТИВЫ БЮРО ЮНЕСКО В БРАЗИЛИИ

78. В рекомендации № 13, сформулированной в докладе 179 EX/31 (Часть III), Бюро было предложено определить в 2008 г. свой формат и сферу деятельности в перспективе 2010-2011 гг. в тесной координации со Штаб-квартирой.

79. Был организован 3-4 марта 2008 г. семинар, в котором приняли участие все координаторы проектов и руководство Бюро и целью которого стало определение приоритетов Бюро на ближайшие годы.

80. После подготовки стратегических рамок для ЮНЕСКО в Бразилии в 2006 г. Бюро подготовило три документа:

- первый документ ЮНЕСКО по страновому программированию (ДЮСП²⁹) на двухлетний период 2008-2009 гг.; следующий ДЮСП на двухлетний период 2010-2011 гг. будет подготовлен по итогам совещания, запланированного на февраль 2010 г.;
- первый документ по стратегии оказания поддержки национальному образованию (ЮНЕСС³⁰) в соответствии с просьбами Штаб-квартиры и Регионального бюро по образованию в Сантьяго, Чили (ОРЕАЛК)³¹;
- документ по вопросам наглядности деятельности ЮНЕСКО в Бразилии в 2008 г.

81. Решение № 1339/2009 ТКЮ от 3 июля 2009 г., несмотря на то, что в настоящее время его действие приостановлено ввиду подачи апелляционной жалобы, оказывает воздействие на политику Бюро. Новые установки, которые национальные власти начали реализовывать, имеют тенденцию к сосредоточению новых проектов на оказании технической помощи и пе-

²⁹ Документ ЮНЕСКО по страновому программированию.

³⁰ Стратегия оказания поддержки национальному образованию.

³¹ Региональное бюро ЮНЕСКО по образованию для Латинской Америки и Карибского бассейна.

редаче знаний, при этом почти полностью исключаются мероприятия по оперативной поддержке.

82. Будущее Бюро тесно связано с осуществлением проектов и финансированием посредством ФИТОКА. В настоящее время эта зависимость, которая выражается в числе сотрудников, финансируемых за счет таких средств, особенно ощущается в контексте неопределенностей, связанных с изменением правил программы, сокращением бюджетов для проектов и, в целом, сокращением средств, используемых для осуществления различных проектов. Сокращение числа проектов и, соответственно, объема средств постоянно ставит под сомнение устойчивость Бюро, которому, несмотря на сокращение числа своих сотрудников, не удалось добиться значительного сокращения финансовых расходов.

83. В контексте сокращения сферы деятельности в области технического сотрудничества представляется необходимым укрепить координацию между учреждениями системы Организации Объединенных Наций.

84. Необходимо поставить вопрос о децентрализации Бюро с учетом недавних изменений в его структуре и сфере деятельности, а также о снятии его административной опеки со стороны Штаб-квартиры. Для того, чтобы обосновать свои текущие расходы и набор некоторых сотрудников, оно могло бы выполнять свои функции в интересах других бюро данного континента.

Замечания Генерального директора:

Генеральный директор благодарит ревизора со стороны за его доклад о выполнении рекомендаций, сформулированных в предыдущих докладах. Она отмечает с удовлетворением выводы по итогам этой миссии. Она принимает новые рекомендации, сформулированные в этом докладе, и приложит усилия для их выполнения по мере возможности.



**Ревизор со стороны
Организации Объединенных
Наций по вопросам образования,
науки и культуры (ЮНЕСКО)**



**Доклад о ревизии, касающейся управления
Программой ЮНЕСКО
по образованию в условиях чрезвычайных ситуаций
и восстановления (ПЕЕР)**

СОДЕРЖАНИЕ

1.	ВВЕДЕНИЕ	1
2.	ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ПРОГРАММЫ ПЕЕР	1
2.1	Цели программы ПЕЕР	1
2.2.	Бюджетное финансирование программы ПЕЕР	2
3.	ЗАМЕЧАНИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ.....	4
3.1	Изменение структуры программы ПЕЕР в 2008 г.....	4
3.2	Штат сотрудников	4
3.3	Контрактные отношения.....	5
3.3.1	Контракты на услуги консультантов.....	5
3.3.2	Контракты с выплатой гонорара.....	5
3.4.	Помещения и имущество	6
3.5	Бухгалтерские и бюджетные процедуры	6
4.	ЗАМЕЧАНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПРОЕКТАМИ.....	8
4.1	Общие замечания	8
4.2	Сомали.....	8
4.2.1	Комплексная программа укрепления системы среднего образования в Сомали	9
4.2.2	Перемещенные лица и молодежь из числа бывших членов вооруженных формирований.....	9
4.3	Африканский рог	11
4.4	Африка к югу от Сахары.....	12
5.	ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОГРАММЫ ПЕЕР	13
5.1	Взаимодействие с бюро ЮНЕСКО в Найроби.....	13
5.2	Место программы ПЕЕР в ЮНЕСКО	14
6.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	15

1. ВВЕДЕНИЕ

1. Проводившаяся с 25 мая по 5 июня 2009 г. проверка управления региональным и кластерным Бюро ЮНЕСКО¹ в Найроби (см. доклад 182 EX/47) затронула и Региональную программу по образованию в условиях чрезвычайных ситуаций и восстановления (ПЕЕР²). К слову, кабинеты координатора ПЕЕР и его сотрудников находятся в том же здании комплекса Гигири, что и Бюро ЮНЕСКО.

2. В Штаб-квартире ЮНЕСКО ревизоры встретились с заместителем Генерального директора, возглавляющим Департамент «Африка». В Найроби они ознакомились с личными делами сотрудников, контрактами и материалами по шести проектам, а также проверили инвентаризационные ведомости и бухгалтерские документы.

3. Ревизоры несколько раз встречались с координатором программы, сотрудником по административным вопросам и программными специалистами. Было также проведено рабочее совещание с участием сотрудников на местах и консультантов, прибывших в Найроби на семинар по подготовке. Ревизоры высоко оценили сотрудничество как тех, так и других.

2. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ПРОГРАММЫ ПЕЕР

2.1 Цели программы ПЕЕР

4. Цели, поставленные перед начатой в 1993 г. в Могадишо программой ПЕЕР, несколько раз пересматривались. Была расширена, а затем снова сужена сфера деятельности программы. Изменялись также схемы ее административных связей со службами Штаб-квартиры и сетью подразделений ЮНЕСКО на местах. Только в 2006 г. структура и задачи программы стабилизировались.

5. После своего создания программа была подчинена существовавшему на тот момент Бюро ЮНЕСКО в Сомали. Она была направлена на то, чтобы использовать образование в качестве гуманитарной меры реагирования в странах и регионах, пострадавших от чрезвычайных ситуаций сложного характера или стихийных бедствий.

6. В марте 1994 г. Генеральный директор передал программу в ведение первого заместителя Генерального директора (DDG)³, увязав ее с программой по культуре мира.

7. В феврале 1997 г. Генеральный директор уточнил, что программа ПЕЕР должна «находить быстрые ответы на чрезвычайные ситуации, в том виде, в каком они возникают в мире», а также вносить «решающий вклад в развитие деятельности, связанной с культурой мира»⁴. Тогда программа ПЕЕР перешла в ведение заместителя Генерального директора, ответственного за координацию мероприятий в интересах приоритетных целевых групп и особых групп стран (ADG/DRG).

8. На следующий год (январь 1998 г.) ПЕЕР была реструктурирована и ее основное внимание было переключено на Африку. Она стала региональной программой: «В Центральной Африке, в районе Африканского Рога и в регионе Великих озер этот новый механизм, названный Региональной программой ЮНЕСКО по образованию в чрезвычайных ситуациях и по культуре мира, будет призван при содействии соответствующих подразделений на местах начинать и успешно завершать конкретные инициативы в поддержку культуры мира и программы, в том числе образовательные, в интересах

¹ Доклад, представленный 18 сентября 2009 г. Комиссии по финансовым и административным вопросам в ходе 182-й сессии Исполнительного совета.

² Regional Programme of Education for Emergencies and Reconstruction.

³ Циркулярное письмо DG/Note/94/14 от 11 марта 1994 г.

⁴ Циркулярное письмо DG/Note/97/16 от 21 февраля 1997 г.

беженцев и перемещенных лиц»⁵. ПЕЕР оставалась под руководством заместителя Генерального директора (ADG/DRG), сотрудничая при этом с заместителями Генерального директора, возглавляющими Департамент «Африка» (ADG/AFR), Сектор внешних связей и сотрудничества (ADG/BRX) и Сектор образования (ADG/ED).

9. В течение этого периода при финансировании со стороны Европейской комиссии ПЕЕР занималась печатанием учебников, подготовкой учителей и оценкой начального образования в Сомали (2000-2002 гг.), а также на средства Европейской комиссии и правительства Италии осуществляла программу по гражданскому воспитанию в духе мира, демократии и развития в Сомали (2001-2003 гг.). В 2001 г. и в 2003 г. были проведены две внутренние ревизии этой программы.

10. В июне 2004 г. первый заместитель Генерального директора принял решение о том, что отныне ПЕЕР будет рассматриваться «в качестве межсекторальной программы»: Департамент «Африка» «будет осуществлять общий надзор и поддержку ПЕЕР, а также координацию соответствующей деятельности заинтересованных секторов и служб»⁶. «Департаменту «Африка» выделят специальную статью бюджета для того, чтобы поддержать его и позволить ему выполнять свою функцию координатора».

11. В течение некоторого периода управление ПЕЕР осуществлялось на временной основе из Бюро ЮНЕСКО в Бужумбуре⁷, затем в сентябре 2006 г.⁸ был назначен координатор, которого направили в Найроби, поскольку на располагающееся там Бюро ЮНЕСКО была возложена обязанность курировать Сомали «с целью содействовать участию ЮНЕСКО в работе консультационных механизмов и деятельности, осуществляемой Организацией Объединенных Наций»⁹. Как заявил в октябре 2007 г. Генеральный директор, «таким образом особое внимание уделяется координационным и межсекторальным аспектам деятельности Организации, которая поддерживается на местах оперативным механизмом, в состав которого входят региональная программа ЮНЕСКО-ПЕЕР во главе с координатором и три отделения в Могадишо, Харгейзе и Гарове, что обеспечивает эффективное присутствие Организации в Сомали»¹⁰.

12. В сентябре 2006 г. заместитель Генерального директора, возглавляющий Департамент «Африка», подтвердил региональный характер программы: «Сотрудничество Организации с Сомали отныне официально возложено на Бюро в Найроби, а программа ПЕЕР сосредоточится на выполнении своей общей задачи и будет распространять свою деятельность на другие регионы Африки»¹¹. Программа на 2008-2009 гг. подтвердила, что в распоряжение программы ПЕЕР, «являющей собой более высокий уровень поставленных целей», будет предоставлен «большой объем средств, с тем чтобы она могла более адекватно реагировать на возрастающие потребности континента в области образования в условиях чрезвычайных ситуаций».¹²

2.2 Бюджетное финансирование программы ПЕЕР

13. На двухлетний период 2008-2009 гг. в рамках обычного бюджета (34 С/5) программе ПЕЕР выделено 370 000 долл. по линии Департамента «Африка»¹³, из которых 70 000 долл.

⁵ Циркулярное письмо DG/Note/98/4 от 23 января 1998 г.

⁶ ADG/ODG/04/Мето. 79 от 9 июня 2004 г.

⁷ Вышеупомянутая служебная записка от 9 июня 2004 г.

⁸ ADG/AFR/06/Мето. 337 от 22 сентября 2006 г.

⁹ Доклад Генерального директора Исполнительному совету от 3 октября 2007 г. (177 EX/INF.12) с отсылкой к служебной записке от 15 июня 2006 г. (DG/Note/06/28).

¹⁰ Вышеупомянутый доклад 177 EX/INF.12.

¹¹ Вышеупомянутая служебная записка от 22 сентября 2006 г.

¹² Документ 34 С/5, пункт 10105.

¹³ Общий бюджет которого по документу 34 С/5 составляет 1 103 000 долл.

предназначены для укрепления сотрудничества программы с Региональным бюро по образованию в Дакаре (БРЕДА). Финансирование БРЕДА направлено на осуществление проектов в Демократической Республике Конго, Кот д'Ивуаре и Гвинее-Биссау.

14. Бюджет в 300 000 долл. покрывает общие расходы на функционирование (100 000 долл.), контрактные услуги (80 000 долл.), служебные поездки сотрудников (40 000 долл.), расходы на канцелярские принадлежности, материалы и оборудование (25 000 долл.) и прочие текущие расходы (55 000 долл.).

15. К средствам обычного бюджета добавляется финансирование должности координатора по линии счета накладных расходов целевых фондов (ФИТОКА)¹⁴, которое увеличилось со 153 200 долл. в 2007 г. до 162 820 долл. в 2008 г.¹⁵. На момент проведения ревизии программа ПЕЕР не получала никаких уведомлений относительно решения по 2009 г. Как подчеркнули в Бюро бюджета в 2008 г., возмещение 40% расходов на поддержку выполнения программ, осуществляемых за счет внебюджетных средств, привлеченных ПЕЕР, составило всего 29 700 долл. Таким образом, должность координатора финансируется за счет всех средств счета ФИТОКА, что является признаком нестабильности.

16. В 2007 г. Генеральный директор одобрил предоставление в рамках «программы участия» двух выплат на общую сумму 52 000 долл. для укрепления местного потенциала планирования в области образования в Сомали. Хотя мероприятия должны были проводиться с 1 июня по 31 декабря 2007 г., решения были одобрены 18 сентября 2007 г., а извещение о выплате средств и об их переводе отправлено 9 ноября. Срок использования средств был продлен до 31 октября 2008 г. вместо 31 декабря 2007 г., как и сроки использования обычного бюджета, частью которого является программа участия. Как и в случае с решениями по ФИТОКА (см. пункт 15), подобного рода действия не способствуют планомерному выполнению программы.

17. Сумма задействованных с 2005 г. внебюджетных средств составляет 8 633 672 долл. Наиболее значительный взнос (4,24 млн долл.) поступил от Европейского союза; он охватывает двухлетний период 2006-2007 гг. и текущий двухлетний период¹⁶. В числе источников средств были также организация «Итальянское сотрудничество» (1,56 млн долл.), Японский целевой фонд (1,5 млн долл.), Британский департамент международного сотрудничества¹⁷ (1,08 млн долл.), ЮНИСЕФ и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). Средства Японского целевого фонда предназначаются субрегионам Африканского Рога и Великих озер. Средства остальных фондов предназначены Сомали.

3. ЗАМЕЧАНИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

3.1 Изменение структуры программы ПЕЕР в 2008 г.

18. Заместитель Генерального директора, возглавляющий Департамент «Африка», подчеркнул, что «с 2007 г. Департамент «Африка» (AFR), Бюро финансового контролера (ВОС), Бюро бюджета (ВВ) и Сектор внешних связей и сотрудничества (ERC) Штаб-квартиры ведут мониторинг программы»¹⁸. Бюро финансового контролера и Департамент

¹⁴ Funds in Trust Overhead Cost Account.

¹⁵ Письма Бюро бюджета от 23 мая 2007 г. и 9 июня 2008 г.

¹⁶ Проект 539 SOM 1000: Комплексная программа укрепления среднего образования (ИПСОС, см. пункты 49-53).

¹⁷ Department for International Cooperation (DFID).

¹⁸ Электронное письмо от 29 апреля 2009 г., уточняющее, что все рекомендации, сделанные в 2001 г. и в 2003 г. в ходе внутренней ревизии были, по мнению Службы внутреннего надзора (IOS), выполнены. AFR: Департамент «Африка», ВОС: Бюро финансового контролера, ВВ: Бюро бюджета, ERC: Сектор внешних связей и сотрудничества.

«Африка» каждый со своей стороны провели миссии на местах в октябре 2007 г. (Бюро финансового контролера) и в феврале 2008 г. (Департамент «Африка»). По итогам этих миссий были выявлены недочеты в административном и финансовом управлении программой, вследствие чего она была реструктурирована.

3.2 Штат сотрудников

19. В феврале 2008 г. в ходе миссии Службы внутреннего надзора был проведен анализ кадровой ситуации. Был начат процесс «оздоровления кадровой ситуации» с целью «оставить только сотрудников, необходимых для нормального функционирования программы на основании четко определенных должностных обязанностей»¹⁹. Два сотрудника, дольше других проработавшие в программе, были приняты на работу в 1994 г.

20. Штат сотрудников, занятых в программе ПЕЕР, составляет 20 человек, рассредоточенных по четырем местам службы: 13 человек в Найроби, трое в Харгейзе, двое в Гарове и двое в Могадишо. В июле 2008 г. работавшие в Могадишо сотрудники были переведены в Харгейзу в связи с ухудшением ситуации в области обеспечения безопасности.

21. Ревизоры проверили личные дела 16 сотрудников. Несмотря на стремление соблюдать формальности, во всех личных делах недостает необходимых документов.

22. В случае изменения категории контракта²⁰, возникает вопрос о параллельном существовании контрактов. Необходимо, чтобы последующий контракт упразднял контракт предыдущий.

23. Финансировавшийся в рамках проекта 534 SOM 1005 контракт сотрудника, ответственного за мероприятия, предписывал ему приступить к работе в Сомали. Однако он был привлечен к участию в проекте в Демократической Республике Конго. Подобное решение, хотя и продиктованное срочной необходимостью, не гарантирует достаточную юридическую безопасность.

24. В ноябре 2007 г. произошел социальный конфликт между частью сотрудников и руководством из-за отказов в продлении контрактов. Сотрудники уже в течение нескольких лет работали по контрактам о предоставлении специальных услуг, при этом ни разу не было соблюдено обязательное положение о месячном перерыве между двумя контрактами после 11 месяцев непрерывной работы.

25. Сотрудники программы имеют возможность проходить подготовку²¹. Однако ни Бюро ЮНЕСКО в Найроби, ни программа ПЕЕР не стремятся к взаимодействию в этой области. Так, в ПЕЕР был проведен учебный курс по работе со стратегическими документами, при этом проведение общего семинара для сотрудников двух подразделений ЮНЕСКО предусмотрено не было. Заместитель Генерального директора, возглавляющий Департамент «Африка», подчеркнул, что постоянно призывает координатора программы ПЕЕР и директора Бюро «использовать все возможности для сотрудничества в рамках повседневной работы».

¹⁹ Служебная записка от 19 ноября 2007 г. ADG/AFR.

²⁰ Например, преобразование соглашения о предоставлении специальных услуг (ССУ) в контракт о предоставлении услуг (КУ).

²¹ 17 апреля 2008 г. и 1 июля 2008 г. (зал конференций бюро), 27 января 2009 г. (гостиница).

Рекомендация 1: проводить в Найроби совместные учебные курсы для сотрудников Бюро ЮНЕСКО и сотрудников программы ПЕЕР.

3.3 Контрактные отношения

3.3.1 Контракты на услуги консультантов²²

26. Служба разработала инструкции по найму сотрудников (*речь шла в частности об отборе кандидатов*).

27. Тем не менее, по некоторым контрактам можно высказать замечания. Например, даты служебной поездки одного из консультантов не соответствуют сроку его контракта. И если выдвинутый ПЕЕР довод о наличии зафрахтованного Организацией Объединенных Наций самолета понятен, то все же подобная ситуация чревата для ЮНЕСКО рисками юридического характера.

28. В некоторых досье отсутствуют определенные документы, в частности обязательные документы по оценке²³.

3.3.2 Контракты с выплатой гонорара

29. ПЕЕР не смогла документально подтвердить оказанные услуги по трем из 34 рассмотренных контрактов. Руководитель программы ПЕЕР считает это наследием прошлого. Стоит, однако, отметить, что появление административного сотрудника заметно изменило ситуацию и методы административного управления.

30. В представленных докладах нет четкого указания на то, что речь идет именно о работе на ЮНЕСКО. В отношении авторских контрактов существуют особые правила, в остальных случаях представляется желательным указывать роль ЮНЕСКО, в особенности в тех случаях, когда документы планируется использовать в других учреждениях. Ведь программа ПЕЕР должна сотрудничать с другими учреждениями Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 2: следить за тем, чтобы участие программы ПЕЕР должным образом упоминалось в публикациях, издаваемых по итогам проведенной при ее поддержке работы.

31. Отсутствует систематический контроль за проводимой работой. Так, подготовка радиопрограмм была приостановлена в связи с отсутствием финансирования. В целом в связи с отсутствием специально разработанных показателей (*воздействие, ожидаемые и полученные результаты (...)*) трудно оценить объем оказанных услуг. Например, в докладе «*Стратегии удовлетворения особых потребностей женщин и девушек в Бурунди, Демократической Республике Конго, Сомали и Судане*»²⁴ представлены исключительно общие сведения и информация, доступная в ЮНЕСКО.

Рекомендация 3: применять инструменты оценки к контрактной политике.

32. В целом отсутствуют совместные усилия в области научных исследований или обучения с Бюро ЮНЕСКО в Найроби или другими структурами. Более того, параллельная ревизия кластерного бюро выявила случаи финансирования проектов, представляющих Интерес и для ПЕЕР, например, проектов в области коммуникации в Сомали. Было обеспечено

²² Рассмотрено 11 контрактов.

²³ В контрактах № 2009/01 и № 2009/02 отсутствует форма № 431.

²⁴ Сентябрь 2008 г., 27 страниц.

официальное сотрудничество в области культуры и образования. Эти изменения идут в правильном направлении, и их необходимо закрепить.

3.4 Помещения и имущество

33. В Сомали программа базируется в трех городах. В то же время помещения в Могадишо пустуют. Они оборудованы компьютерной техникой, но нападения на учреждения Организации Объединенных Наций привели к тому, что в июле 2008 г. было принято решение эвакуировать персонал. Помещения остаются за программой, однако с 1 сентября 2008 г. арендная плата (1 620 долл. в месяц) не выплачивалась в связи с отсутствием письменного ответа от собственника. Координатор программы обратился по этому вопросу в Штабквартиру.

34. Проведенная в 2009 г. инвентаризация имущества ПЕЕР выявила наличие большого количества компьютерных средств: 22 настольных компьютера, шесть переносных компьютеров, 14 принтеров. Семь компьютеров можно было бы списать, но они используются временными работниками, в частности двумя консультантами; два компьютера в ближайшее время будут списаны.

35. Инвентарные ведомости не подписаны двумя отдельными сотрудниками и не заверены координатором, как того требуют финансовые правила для подразделений на местах. Архивные материалы хранятся в двух контейнерах, расположенных в нескольких сотнях метров от бюро.

36. Программа располагает четырьмя автомобилями, на которых можно перевозить различного рода грузы. Право на управление этими транспортными средствами имеют только два водителя. Оформляются путевые листы. В октябре 2007 г. миссия по оказанию содействия рекомендовала сократить автопарк до двух автомобилей. Поскольку со своей стороны Бюро в Найроби располагает тремя автомобилями, в совокупности все подразделения ЮНЕСКО на момент проведения ревизии располагали в Найроби семью автомобилями и четырьмя водителями. Впрочем, по сообщению Бюро финансового контролера и Департамента «Африка» с тех пор два из четырех автомобилей программы ПЕЕР были проданы, и отныне Бюро и программа ПЕЕР налаживают практику совместного использования имеющихся транспортных средств.

3.5 Бухгалтерские и бюджетные процедуры

37. В ноябре 2007 г. финансовый контролер обнаружил обязательства, не обеспеченные соответствующим образом оформленными финансовыми средствами, что является серьезным нарушением статьи 5.5 (b) финансовых правил²⁵. Заместитель Генерального директора, возглавляющий Департамент «Африка», отметил в мае 2008 г., что *«значительные результаты [были] достигнуты в плане координации программы с точки зрения наглядности и мобилизации внебюджетных ресурсов»*, но что *«[остаются] еще недостатки, которые предстоит устранить, и пробелы, которые необходимо заполнить, в административном и финансовом управлении этой программой, а также в эффективной интеграции этой программы в деятельность Организации»*²⁶.

38. Списки лиц, имеющих право удостоверения²⁷, и сотрудников, имеющих право подписи чеков²⁸, обновляются.

²⁵ Письмо ВОС 1/2007/290 от 7 ноября 2007 г.

²⁶ ADG/AFR/01/08/Мето.175 от 30 мая 2008 г.

²⁷ Координатор и ответственный административно-финансовый сотрудник (список от 19 февраля 2008 г.).

39. Проведена проверка 27 платежей, учтенных в 2008 г. и 2009 г., по четырем проектам (44 расходные записи)²⁹. В результате сопоставления этих платежей с установленными датами платежей появилась необходимость задать административному сотруднику (АС) вопросы по 9 платежным поручениям на общую сумму 195 191 долл. Удовлетворительное объяснение было дано в отношении наиболее крупного платежа (86 400 долл.). Что касается двух других платежных поручений (36 421 долл.), то к платежному требованию не были приложены отчет о ходе осуществления проекта и финансовый отчет, которые все же были получены до осуществления платежа. Что касается четвертого платежа, то в расчетах валовой суммы зарплат за апрель 2009 г. была допущена ошибка, которая, однако, была исправлена, и суммы, выданные соответствующим лицам, были рассчитаны точно (7 512 долларов).

40. В отношении трех платежей (47 784 долл.) административный сотрудник подписала платежные требования вместо программного специалиста («утверждающий сотрудник»), после чего подписала платежные поручения в качестве «удостоверяющего сотрудника», что противоречит правилам разделения функций³⁰. Она объяснила это необходимостью срочного оформления документов³¹ в отсутствие программного специалиста, который, тем не менее, был информирован об этом. Она также заверила, что с тех пор платежи осуществлялись в соответствии с процедурами ЮНЕСКО.

41. Еще одна сумма (5 000 долл.) не была выплачена обладателю контракта с выплатой гонорара. Административный сотрудник показала письмо обладателя контракта с просьбой к ней расписаться за другое лицо с целью ускорения платежа. Это письмо должно было быть приложено к платежу.

42. Последний платеж (12 074 долл. от 24 апреля 2009 г.) не привел к фактическому расходованию средств. Административный сотрудник подтвердила, что платеж пока еще не осуществлен, поскольку представленные подтверждающие документы не соответствуют условиям контракта.

43. Проведенная проверка, таким образом, не выявила серьезных нарушений, за исключением небрежности, формальных ошибок и отклонений от процедур, вызванных срочностью. Приняты к сведению заверения о безусловном следовании в будущем финансовым процедурам ЮНЕСКО.

4. ЗАМЕЧАНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПРОЕКТАМИ

4.1 Общие замечания

44. По завершении в феврале 2008 г. миссии Департамента «Африка» с выездом на место заместитель Генерального директора напомнил координатору, что «любые заявки на представление проекта координатором ПЕЕР должны визироваться заместителем Генерального директора, возглавляющим Департамент «Африка» прежде, чем они поступят в службы ERC/CFS или в Бюро бюджета»³². Выяснилось, в частности, что один из проектов

²⁸ В том числе директор Бюро ЮНЕСКО в Найроби (письмо финансового контролера от 4 февраля 2008 г.).

²⁹ 549 SOM 1000 (IPSOS – UE), 201 SOM 1004 (UNISEF-DIFID), 534 SOM 1005 (FIT Italien) и 552 RAF 0001 (FIT Japon).

³⁰ Документы 08/02-0042 от 28 февраля 2008 г. (11 363 долл.) и 08/03-0046 и 0047 от 31 марта 2008 г. (36 421 долл.).

³¹ В первом случае речь шла о выплате суточных обучающимся по программе ИПСОС, во втором случае – о начале работ итальянской неправительственной организации «Вода для жизни».

³² Служебная записка ADG/AFR/ORP/08/Мето.127 от 15 апреля 2008 г. ERC/CFS: Отдел сотрудничества с источниками внебюджетного финансирования.

на сумму 2 млн евро был представлен на рассмотрение Европейского союза без предварительных консультаций и без визы Штаб-квартиры.

45. Рассмотренные проектные документы (*концептуальные записки*) за последний период в целом весьма убедительны. Отмечалось, что в 2007 г. программой были подготовлены 13 взаимосвязанных и взаимодополняющих обоснований необходимости укрепления системы образования в Сомали для Исламского банка развития (ИБР), который, впрочем, их не использовал.

46. В плане положительной практики следует отметить создание в ПЕЕР комиссии по Контролю за осуществлением проектов³³. Отмечено, что доклады о ходе выполнения, представленные основным подрядчиком проекта по укреплению мира и предотвращению конфликтов (*см. пункт 59*), были внимательно рассмотрены этой комиссией.

47. Последний опубликованный доклад о деятельности ПЕЕР относится к 2006 г. Доклад за 2007 г. на момент проведения нашей ревизии был в стадии подготовки. В то время шла работа по созданию Интернет-сайта. В Департаменте «Африка» нам сообщили, что веб-сайт программы ПЕЕР, согласно планам, должен быть открыт в конце 2009 г. Замечания, содержащиеся в докладе 179 EX/31 о деятельности в области изданий, могут быть отнесены и к программе ПЕЕР. Штаб-квартира предлагает своим подразделениям распространять информацию о целях и деятельности ЮНЕСКО, способствовать обмену информацией между специалистами и знакомить общественность с результатами опросов или исследований. Но на уровне программы нет плана изданий, отсутствует также контроль за распространением изданий и их запасами.

Рекомендация 4: совершенствовать формы отчетности и информации о мероприятиях программы и наладить контроль за распространением изданий, финансируемых программой ПЕЕР.

4.2 Сомали

48. В течение двухлетнего периода 2008-2009 гг. программа ПЕЕР приступила к осуществлению, продолжала осуществление или закончила осуществление 13 проектов на сумму 8 634 000 долл., финансируемых в основном за счет внебюджетных средств (8,51 млн долларов). Восемь из этих проектов касаются Сомали (7,06 млн долл., или 81,8% выделенных средств).

4.2.1 Комплексная программа укрепления системы среднего образования в Сомали³⁴

49. Штаб-квартира высказала свои замечания по осуществлению этого проекта³⁵.

50. После завершения проекта ИССЕС³⁶ перед проектом ИПСОС³⁷ была поставлена задача оказать поддержку системе среднего школьного образования и создать в ней образовательные структуры. Было определено несколько целей, в частности в области качества образования, подготовки преподавателей, разработки программ и пересмотра системы экзаменов и выдачи документов об образовании.

51. Основным источником средств является Европейский союз (*выделил 3 300 000 евро*). Бюджет составляет 4 241 065 долл. Контроль за программой осуществляет представитель-

³³ UNESCO PEER Project Review Committee.

³⁴ 539 SOM 1000.

³⁵ См., в частности, служебную записку ADG/AFR от 30 апреля 2008 г.

³⁶ Международная поддержка системы среднего образования в Сомали (1999-2004 гг.)

³⁷ Комплексная программа – укрепление системы среднего образования в Сомали.

ство Европейского союза по вопросам операций в Сомали, которое находится в Кении. Проект также получает поддержку со стороны учреждений Организации Объединенных Наций.

52. В задачи проекта ИПСОС входит финансирование школьной программы, перепись преподавателей в Сомали и подготовка сомалийцев в соседних странах. В период с августа 2005 г. по июнь 2009 г. 52 учащихся, в том числе 18 женщин, прошли подготовку в 13 учебных заведениях Уганды и Кении, а 19 из них сумели получить университетский диплом. Что касается ПЕЕР, то критерием успеха в ее деятельности является, в частности, факт возвращения подготовленных специалистов в Сомали. Однако оценка такой программы может осуществляться только на долгосрочной основе (*процент подготовленных таким образом специалистов, принятых на работу в образовательные структуры*).

53. Эта весьма масштабная программа никак не координировалась с ИИКБА³⁸ (Аддис-Абеба), который должен поддерживать проекты подготовки преподавателей в Африке. Тем не менее, проведенная в феврале 2008 г. внутренняя миссия (см. пункт 19) рекомендовала «способствовать с помощью рассылки официальной ноты в заинтересованные подразделения вне Штаб-квартиры (включая ИИКБА) сетевому взаимодействию и укреплению сотрудничества с ПЕЕР».

Рекомендация 5: напомнить подразделениям вне Штаб-квартиры о необходимости сетевого взаимодействия и укрепления сотрудничества с программой ПЕЕР.

4.2.2 Перемещенные лица и молодежь из числа бывших членов вооруженных формирований

54. В ответ на глобальный призыв Организации Объединенных Наций «Итальянское сотрудничество» приступило в 2007 г. к финансированию проекта, направленного на улучшение условий жизни перемещенных на территории страны лиц³⁹ и молодежи из числа бывших членов вооруженных формирований посредством развития профессионального образования в центральных и южных районах Сомали, а также на поддержку подготовки преподавателей с помощью информационных и коммуникационных технологий⁴⁰.

55. Из докладов о ходе выполнения и заключительных докладов, подготовленных ПЕЕР и ее партнерами, видно, что, несмотря на острые проблемы безопасности, с которыми пришлось столкнуться учреждениям Организации Объединенных Наций и международным неправительственным организациям (НПО), мероприятия были начаты и продолжаются, нередко при решительной поддержке местного населения⁴¹, на основе децентрализации и участия населения. Указанные количественные показатели (*в частности число стажеров*) трудно сопоставить с целями проекта ввиду недостаточной четкости первоначального документа. Кроме того, заключительный доклад, подготовленный в марте 2009 г., не подкреплен финансовым отчетом. По этому вопросу координатор рекомендовал обратиться в Бюро финансового контролера.

Рекомендация 6: включать в проектную документацию количественные показатели для облегчения оценки полученных результатов.

56. ПЕЕР работает с партнерами на местах: итало-сомалийской неправительственной организацией «Университет Могадишо», институтом профессиональной подготовки рыбаков и,

³⁸ Международный институт по созданию потенциала в Африке.

³⁹ Лица, перемещенные в пределах своей страны – Internally Displaced Persons (IPD).

⁴⁰ Проект 534 SOM 1005 (сентябрь 2007 г. – февраль 2009 г.), 817 440 долл. (*в том числе 510 290 долларов на нужды перемещенных лиц и молодежи из числа бывших членов вооруженных формирований и 307 141 долл. на подготовку преподавателей*); новый проект 534 SOM 1006 (март 2009 г. – февраль 2010 г.), 738 550 долл.

⁴¹ Например, подготовка рыбаков в Абди Аззизе.

в частности, министерством образования Пунтленда, а также с учреждениями переходного федерального правительства, хотя участие последних по-прежнему носит ограниченный характер в силу проблем обеспечения безопасности и смены ответственных должностных лиц⁴². Рассмотрены подтверждающие документы, представленные неправительственной организацией «Вода для жизни», которая действует в районе Нижний Шабелле на юге Сомали⁴³; организация представила расписки сотрудников и стажеров в получении средств, но ее заключительный доклад по контракту за 2008 г. не подкреплен финансовым отчетом. Организация пострадала из-за задержек с переводом средств со стороны ПЕЕР: согласно письменной договоренности от 29 февраля 2008 г. она получила первый платеж 22 апреля; на эту дату она уже перерасходовала 8 742 долл.; второй платеж был запланирован на 7 июня 2008 г., но поступил только 11 ноября 2008 г.

Рекомендация 7: тщательно следить за подготовкой подтверждающих документов, предусмотренных контрактами, с тем чтобы выдерживать график платежей по контракту и не задерживать выплату сумм, причитающихся партнерам, финансовая структура которых может быть уязвимой.

57. Анализ подтверждающих документов в рамках «программы участия» (см. пункт 16) вынуждает напомнить, что полное название этой формы финансирования – «программа участия в мероприятиях государств-членов»⁴⁴. Фактически программа не могла рассчитывать на эффективное участие министерства образования переходного правительства, которое дало свое согласие, но было вынуждено решать структурные проблемы. Кроме того, в заключительном докладе отмечается, что министерство не располагает кадровыми и техническими ресурсами, необходимыми для эксплуатации информационной системы управления образованием⁴⁵, которая должна быть создана с помощью этой программы.

4.3 Африканский Рог

58. После образования вторым крупным направлением деятельности ПЕЕР является культура мира. Она, в частности, связана со стратегической программной целью 10 Среднесрочной стратегии на 2008-2013 гг.⁴⁶.

59. В отчетный период начато осуществление важного проекта, финансируемого из средств Японского целевого фонда, по созданию «сети для предупреждения конфликтов и укрепления мира в регионе Великих Озер и Африканского Рога»⁴⁷, т.е. в девяти странах⁴⁸. Следует отметить, что в рассмотренных документах нет никаких ссылок на исследование, проведенное в 2006 г. и 2007 г. Бюро ЮНЕСКО в Найроби на субрегиональном уровне (восток и юг Африки) по теме «Региональные подходы и планы работы по содействию миру и примирению и по предотвращению конфликтов»⁴⁹.

60. Согласно положениям проектного документа от 28 апреля 2008 г. (статьи 1.4 и 4.2, а также приложение 3) у проекта есть основной международный подрядчик – Японский центр

⁴² Так, за последние три года ПЕЕР сотрудничала с пятью министрами образования.

⁴³ Эта неправительственная организация также поддерживает партнерские отношения на месте с Управлением по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО), ЮНИСЕФ и Всемирной продовольственной программой (ВПП).

⁴⁴ См. резолюцию 52 34-й сессии Генеральной конференции (октябрь-ноябрь 2007 г.).

⁴⁵ *Educational Management Information System* (EMIS).

⁴⁶ 34 C/4 «Разъяснение значимости обменов и диалога между культурами в интересах социальной сплоченности и примирения в целях развития культуры мира».

⁴⁷ Проект 552 RAF 0001, 1,5 млн долл.

⁴⁸ Бурунди, Демократическая Республика Конго (ДРК), Кения, Руанда, Сомали, Судан (юг Судана), Уганда, Центральнаяафриканская Республика (ЦАР) и Эритрея.

⁴⁹ 100 000 долл., код в системе SISTER-33122110.

предотвращения конфликтов (ЯЦПК)⁵⁰, который участвовал в подготовке конференции ТИКАД IV⁵¹ (*Йокагама, май 2008 г.*) и который сотрудничает с ПЕЕР в рамках первоначального проекта, представленного правительству Японии. В то же время субподрядчики должны быть выбраны в каждой стране.

61. Работа должна была начаться в мае 2008 г. и продолжаться 24 месяца. Были отмечены задержки, связанные с налаживанием финансирования и определением руководителя проекта, поэтому практически работа началась лишь в октябре 2008 г.

62. Хотя положенная в основу проекта концепция предусматривает укрепление потенциала сети НПО и партнеров в гражданском обществе на местах, отмечаются трудности в странах, где, как например, в Эритрее, осуществляется жесткий контроль за организациями гражданского общества. Кроме того, после первых выездов на место выяснилось, что назначенные в бюро ЮНЕСКО «координаторы»⁵² испытывают трудности с запуском проекта в некоторых из этих стран. Наконец, во втором докладе о ходе выполнения (декабрь 2008 г.) отмечается, что *«на страновом уровне по-прежнему отсутствует активное совместное программирование с участием всех учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся аналогичной деятельностью в чрезвычайных условиях»*.

63. С другой стороны, в Кении регулярно проводятся заседания межучрежденческой группы⁵³. В Кении разработан интересный с концептуальной и стратегической точек зрения проект укрепления мира и предотвращения конфликтов, в котором упор сделан на взаимосвязанные понятия общественной безопасности и социальной сплоченности. Таким образом, наряду с субрегиональным проектом обеспечивается эффективная координация деятельности учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам укрепления мира и предотвращения конфликтов.

4.4 Африка к югу от Сахары

64. Мандат ПЕЕР охватывает все африканские страны и территории к югу от Сахары, которые серьезно пострадали в результате конфликта и постконфликтных событий. Из документов по проектам следует, что *«после своего создания ПЕЕР успешно завершила мероприятия в 12 странах (Ангола, Бурунди, Демократическая Республика Конго, Джибути, Замбия, Йемен, Кения, Руанда, Сомали, Танзания, Эритрея и Эфиопия)»*⁵⁴.

65. В рамках поддержки усилий по укреплению потенциала ПЕЕР запланировала три мероприятия в области технического и профессионального образования (ТПО)⁵⁵. Финансирование осуществляется из обычного бюджета через Региональное бюро по образованию в Дакаре (БРЕДА). Эти мероприятия охватывают Гвинею-Биссау, Демократическую Республику Конго и Кот-д'Ивуар.

66. В Демократической Республике Конго фактически началось осуществление одного мероприятия на сумму 20 000 долл. Это мероприятие в области технической подготовки было

⁵⁰ *Japan Center for Conflict Prevention*, соглашение об установлении оперативных партнерских связей от 30 мая 2008 г., подписанное ADG/AFR (576 500 долл.).

⁵¹ *Токийская международная конференция по развитию Африки* (1993 г., 1998 г., 2003 г., 2008 г.).

⁵² Служебная записка заместителя Генерального директора, возглавляющего Департамент «Африка», от 23 июня 2008 г.

⁵³ ПРООН, УКГВ, ЮНИСЕФ, ЮНИФЕМ (Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин), ЮНЕСКО ПЕЕР, ООН-Хабитат (Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам) и МОМ (Международная организация по миграции).

⁵⁴ Пример: обоснование проекта по укреплению потенциала общин в Кении с помощью культуры мира от 10 мая 2009 г.

⁵⁵ Подготовка плотников, каменщиков, автомехаников, портных и электротехников.

обеспечено программой в отсутствие обещанных региональным бюро средств. Таким образом, ПЕЕР пришлось авансировать свои средства.

67. Еще одно мероприятие, которое не является новым⁵⁶, заключается в организации подготовки на месте и в доставке учебных материалов. По этому вопросу в докладе миссии ПЕЕР, которая проходила в феврале-марте 2009 г. в Киншасе и Мбандаке, отмечается, что *«материалы по ПТО, предназначенные для Экваториальной провинции, не отправлялись в Мбандаку с октября 2006 г. Поэтому нами были приняты меры по отправке этих материалов весом 77 кг в Мбандаку самолетом местной авиакомпании»*.

68. Два других мероприятия на момент осуществления миссии еще не были начаты, поскольку не было подтверждения финансирования (50 000 долл.). По мнению координатора ПЕЕР, мероприятия можно будет начать сразу после получения финансовых средств. Однако внутренняя миссия Департамента «Африка» уже в феврале 2008 г. отмечала, что *«на момент осуществления миссии совместно с БРЕДА велась подготовка конкретных предложений об использовании 70 000 долл. из средств Сектора образования»*.

69. В Кот-д'Ивуаре мероприятия предусмотрены в рамках *«Предложений Генерального директора по всеобъемлющей программе по оказанию Кот-д'Ивуару специальной поддержки в постконфликтной ситуации в областях компетенции ЮНЕСКО»*⁵⁷. Первая миссия состоялась с 6 по 13 июня 2008 г. Но по состоянию на июнь 2009 г. никаких мер по реализации этих предложений не было принято.

5. ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОГРАММЫ ПЕЕР

5.1 Взаимодействие с Бюро ЮНЕСКО в Найроби

70. Связи между Бюро в Найроби и программой ПЕЕР носят ограниченный характер. Сомали входит в сферу ответственности Бюро в Найроби. ПЕЕР является децентрализованной программой и не имеет полномочий бюро вне Штаб-квартиры. Координатору напомнили об этом: *«Должность координатора не следует смешивать с должностью руководителя бюро вне Штаб-квартиры. Только директора бюро имеют соответствующий мандат от Генерального директора в качестве официальных представителей Организации в государствах-членах, куда они направлены. В случае Сомали представителем Генерального директора при сомалийском правительстве является директор Бюро в Найроби, и он один имеет право подписывать документы РПООНПР, которые готовятся страновыми группами Организации Объединенных Наций. Учитывая особую ситуацию в Сомали, он может делегировать вам некоторые из своих функций, принимая во внимание, что именно вы руководите осуществлением мероприятий программы на месте»*⁵⁸. Однако никакого сотрудничества между бюро и программой ПЕЕР нет.

71. Следовательно, необходимо решить вопрос о месте программы ПЕЕР. С одной стороны, программа ПЕЕР географически расположена в том же месте, что и Региональное бюро по науке, а с другой, – ей предлагается сотрудничать с Региональным бюро по образованию в Дакаре, которое, по мнению упоминавшейся внутренней миссии, призвано играть роль *«центрального бюро по обеспечению сотрудничества с ПЕЕР на континенте, действуя при этом техническую и финансовую поддержку Сектора образования»*.

72. В первую очередь можно было бы предусмотреть простые меры, обеспечивающие улучшение координации деятельности двух структур ЮНЕСКО в Найроби:

⁵⁶ Проект начат в 2003 г.

⁵⁷ Резолюция 34 C/60 – решение 179 EX/38.

⁵⁸ Служебная записка ADG/AFR от 19 ноября 2007 г.

1. пересмотреть вопрос о размещении служб в одном месте, избегая при этом расщепления персонала, что не способствует сплоченности коллектива;
2. регулярно проводить официальные совещания с участием директора бюро, координатора и руководителей проектов. Официальный характер этих совещаний будет выражаться в представлении отчета в соответствующие службы Штаб-квартиры;
3. наладить систематический обмен информацией о проектах, связанных с проведением исследований или работ в областях, где имеется риск дублирования деятельности двух структур;
4. создать единый парк автомобилей, имеющихся на месте в Найроби.

73. В административно-финансовой сфере временный надзор за деятельностью административного сотрудника программы ПЕЕР со стороны административного сотрудника Бюро в Найроби⁵⁹, который, как и планировалось, был прекращен, дал хорошие результаты. Ревизоры отметили, что административный сотрудник программы ПЕЕР уделил особое внимание изучению административных и финансовых процедур.

74. Вопрос о выборе места расположения программы ПЕЕР сам по себе не является проблемой. Программа адаптируется с учетом чрезвычайных условий, так как она призвана действовать в районах, условия в которых также изменяются.

5.2 Место программы ПЕЕР в ЮНЕСКО

75. Заместитель Генерального директора, возглавляющий Департамент «Африка», в мае 2008 г. констатировал, что остаются *«пробелы, которые предстоит заполнить [...] для эффективной интеграции этой программы в деятельность Организации»* (см. пункт 37).

76. Стоящие перед программой ПЕЕР задачи изменялись (см. пункты 4-12): в 1994 г. – реагирование на чрезвычайные ситуации, возникающие в результате вооруженных конфликтов и стихийных бедствий; в 1997 г. – *«действия в чрезвычайных ситуациях, которые возникают в мире»*; в 1998 г. – *«организация образования для беженцев и реагирование на чрезвычайные ситуации»*, а также *«содействие развитию культуры мира»*.

77. В ноябре 2007 г. Генеральная конференция предложила Департаменту «Африка» оказывать содействие *«странам, пережившим кризис и находящимся в процессе восстановления после конфликта или стихийного бедствия, в удовлетворении потребностей, связанных с обеспечением образования для уязвимых категорий населения, в частности, на основе Программы по образованию в условиях чрезвычайных ситуаций и восстановления (ПЕЕР) и контроля за ее рациональным выполнением»*⁶⁰.

78. Для «рационального» выполнения, как того требует Генеральная конференция, программа ПЕЕР должна учитывать различные элементы, отмеченные или подтвержденные в ходе других миссий и внешних ревизий:

- сотрудничество Организации с Сомали, которое должно принимать гибкие и децентрализованные формы, по-прежнему осуществляется в основном через программу ПЕЕР, а не через Бюро в Найроби, несмотря на его передачу в ведение последнего в 2006 г.;

⁵⁹ Служебная записка ADG/AFR от 30 мая 2008 г.

⁶⁰ Документ 34 C/5, пункт 10101, см. также резолюцию 24 C/54 (I).

- преобразование ПЕЕР в 2004 г. в «*межсекторальную программу*» не сняло с нее основную ответственность в области «*образования*», однако мандат по «*укреплению мира и предотвращению конфликтов*», в частности за счет увязки с экономическим и социальным развитием, отражает реальное положение дел в плане деятельности и функций персонала ПЕЕР;
- бюджетная структура ПЕЕР остается неустойчивой и балансируется исключительно решениями, принимаемыми в каждом отдельном случае с использованием счета ФИТОКА⁶¹ или средств Программы участия;
- для ПЕЕР важно получить признание в качестве самостоятельного субъекта со стороны учреждений Организации Объединенных Наций и других финансирующих структур, а для этого она должна быть на виду. Кроме того, у нее должна быть возможность целенаправленно использовать сети ЮНЕСКО (*региональные бюро, институты типа ИИКБА*). В этом плане Штаб-квартира призвана играть решающую роль в повышении эффективности этого сотрудничества.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

79. Как подчеркивал в 2001 г. Генеральный директор, «*кризисные ситуации, конфликты и стихийные бедствия в государствах-членах*» требуют от Организации «*межсекторальных мер*», «*взаимодействия между Штаб-квартирой и подразделениями на местах*» и координации деятельности с заинтересованными государствами⁶². В Среднесрочной стратегии на 2008-2013 гг., в которой оказание поддержки странам, находящимся в постконфликтных ситуациях и ситуациях после бедствий, является одной из программных целей, подчеркивается, что со стороны ЮНЕСКО «*будут также предприниматься усилия по укреплению сотрудничества с региональными межправительственными организациями, участвующими в усилиях по миростроительству*»⁶³. Создание отдельной и временной программы не обязательно является наилучшим ответом Организации на такие ситуации.

Замечания Генерального директора

Генеральный директор выражает благодарность ревизору со стороны за его доклад о ревизии, касающейся управления Программой ЮНЕСКО по образованию в условиях чрезвычайных ситуаций и восстановления (ПЕЕР). Она принимает все рекомендации, содержащиеся в этом докладе, и будет стремиться по мере возможности реализовать их. Некоторые из этих рекомендаций уже находятся в стадии осуществления.

⁶¹ Контракт на установленный срок с координатором в любом случае заканчивается 31 мая 2010 г.

⁶² Циркулярное письмо DG/Мето/01/04 от 7 марта 2001 г.

⁶³ Документ 34 С/4, стратегическая программная цель 14.