



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization

Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Организация  
Объединенных Наций по  
вопросам образования,  
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة  
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、  
科学及文化组织

## Генеральная конференция 38-я сессия, Париж 2015 г.

# 38 C

38 C/23  
30 октября 2015 г.  
Оригинал: английский

Пункт 5.2 предварительной повестки дня

### Выполнение рекомендаций Объединенной инспекционной группы (ОИГ) Организации Объединенных Наций относительно методов работы межправительственных органов ЮНЕСКО

#### Доклад ревизора со стороны

#### АННОТАЦИЯ

**Источник:** резолюция 37 C/96 и решение 197 EX/28 и 44.

**История вопроса:** Настоящий документ представляется в соответствии с резолюцией 37 C/6 и решением 197 EX/28 и 44.

**Содержание:** В своей резолюции 37 C/96 Генеральная конференция просила ревизора со стороны представить Исполнительному совету на 196-й сессии промежуточный доклад с выводами и основными рекомендациями обзора управления и полный доклад на 197-й сессии Исполнительного совета с целью подготовки рекомендаций относительно соответствующих последующих мер для их рассмотрения Генеральной конференцией на ее 38-й сессии.

**Требуемое решение:** Генеральной конференции предлагается принять решение по предложениям, содержащимся в пункте 1 документа 38 C/23.

## ВВЕДЕНИЕ

1. Рассмотрев доклад ревизора со стороны о ревизии управления ЮНЕСКО и подотчетных ей фондов, программ и структур и поправки к Правилам процедуры Исполнительного совета, Исполнительный совет принял следующее решение с целью подготовки рекомендаций относительно соответствующих последующих мер для их рассмотрения Генеральной конференцией на ее 38-й сессии (решение 197 EX/28 и 44):

Исполнительный совет,

1. рассмотрев документ 197 EX/44,
2. рассмотрев также документы 197 EX/28 и 197 EX/28.INF о ревизии управления ЮНЕСКО,
3. отмечая существенную работу, проделанную неформальной целевой группой по вопросам управления,
4. учитывая рекомендации и выводы, содержащиеся в докладе ревизора со стороны об управлении ЮНЕСКО,
5. вновь подтверждая необходимость проведения целостной и всеобъемлющей реформы ЮНЕСКО, в частности ее руководящих органов, направленной на повышение эффективности и действенности управления Организацией,
6. принимает к сведению предоставленную Секретариатом дополнительную информацию о финансовых последствиях предложений, содержащихся в документе 197 EX/44;
7. рекомендует Генеральной конференции на ее 38-й сессии:
  - (a) обсудить вопросы управления, а также процедуры и методы работы руководящих органов ЮНЕСКО;
  - (b) учредить на основании, в частности, доклада ревизора со стороны об управлении ЮНЕСКО рабочую группу открытого состава по вопросам управления, процедурам и методам работы руководящих органов;
  - (c) определить круг ведения и график работы указанной рабочей группы открытого состава с тем, чтобы она могла представить свой доклад Генеральной конференции на ее 39-й сессии;
8. просит Генерального директора ЮНЕСКО включить в повестку дня 38-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО пункт, касающийся управления, процедур и методов работы руководящих органов ЮНЕСКО;
9. просит также Генерального директора представить на первом заседании вышеупомянутой рабочей группы дополнительную информацию о структуре руководящих органов других учреждений системы Организации Объединенных Наций, включая аспекты, касающиеся их состава, функционирования и периодичности заседаний, с целью проведения сравнения в рамках системы;
10. просит Председателя Исполнительного совета в консультации с Генеральным директором принять необходимые практические меры по организации на экспериментальной основе в ходе двухлетнего периода 2016-2017 гг. совещаний членов Исполнительного совета, в теории шесть раз в год, без внесения изменений в

Правила процедуры. Эти совещания будут открыты для государств – членов Исполнительного совета, государств, не являющихся членами Исполнительного совета, в качестве наблюдателей с расширенным статусом участия, а также для сотрудников Секретариата;

11. постановляет приостановить на экспериментальной основе в течение двухлетнего периода 2016-2017 гг. работу подготовительной группы и проведение информационных совещаний, объединив их с упомянутыми в пункте 10 совещаниями членов Исполнительного совета. Данные совещания не будут уполномочены принимать решения, однако будут способствовать проведению дискуссий в преддверии очередных официальных сессий Исполнительного совета в течение двухлетнего периода. По итогам этих совещаний будет проведена оценка, которая будет включена в упомянутый в пункте 7(с) доклад;
12. просит Генерального директора проанализировать и повысить качество существующих информационно-ознакомительных материалов в отношении функций и сфер ответственности руководящих органов и членов Исполнительного совета, а также предоставить в распоряжение государств-членов глоссарий аббревиатур ЮНЕСКО;
13. просит Генерального директора приступить к осуществлению рекомендаций 1, 11 и 13 вышеупомянутого доклада ревизора со стороны об управлении и представить доклад о ходе их выполнения на 199-й сессии Исполнительного совета.



Организация  
Объединенных Наций по  
вопросам образования,  
науки и культуры

# Исполнительный совет 197 EX/28

Сто девяносто седьмая сессия

Париж, 24 августа 2015 г.  
Оригинал: французский

Пункт 28 предварительной повестки дня

## Новые доклады ревизора со стороны

### Аналитическое резюме

#### Ревизия управления ЮНЕСКО и подотчетных ей фондов, программ и структур

##### РЕЗЮМЕ

В настоящем документе содержится аналитическое резюме доклада ревизора со стороны о ревизии управления ЮНЕСКО и подотчетных ей фондов, программ и структур, представленного в документе 197 EX/28.INF в соответствии со статьей 12.6 Положения о финансах и резолюцией 37 C/96.

Ожидаемые меры со стороны Исполнительного совета: предлагаемое решение в пункте 28.

## АНАЛИТИЧЕСКОЕ РЕЗЮМЕ ДЛЯ РУКОВОДСТВА

### Доклад о ревизии управления ЮНЕСКО и подотчетных ей фондов, программ и структур

Оговорка об ограничении ответственности: Настоящее «резюме для руководства» (executive summary) было подготовлено ревизором со стороны по просьбе Секретариата с целью снижения расходов на письменный перевод и содействия проведению дискуссии в рамках руководящих органов. Только полный текст доклада отражает точное смысловое содержание, характер и важность сформулированных ревизором со стороны замечаний и рекомендаций.

1. В ноябре 2013 г. на основании доклада Объединенной инспекционной группы (ОИГ) Организации Объединенных Наций об административном руководстве и управлении ЮНЕСКО Генеральная конференция в своей резолюции 37 С/96 просила ревизора со стороны провести ревизию внешнего управления ЮНЕСКО и подотчетных ей или находящихся под ее управлением структур (Приложение 2). По ее просьбе в апреле 2015 г. Исполнительному совету был представлен промежуточный доклад (196 EX/23 INF.5); при этом полный доклад, резюме которого приводится в настоящем документе, был направлен Исполнительному совету в июле 2015 г., чтобы в соответствии с указанной резолюцией он «*мог предложить Генеральной конференции рассмотреть на ее 38-й сессии (сентябрь 2015 г.) меры в отношении выполнения рекомендаций*».
2. В первой главе кратко излагаются условия, в которых проводилось рассмотрение вопроса об управлении, в частности, использование самооценки руководящих органов, оценки расходов на различные формы управления и сравнительного анализа управления в международных учреждениях.
3. Во второй главе предлагаются руководящие указания, вписывающиеся в логику многих сформулированных в прошлом рекомендаций относительно совершенствования внешнего управления, которые пока еще не дали всех ожидаемых результатов. Эти рекомендации по-прежнему актуальны, хотя и недостаточны ввиду сохраняющихся пробелов и сбоев в функционировании, вызвавших необходимость проведения настоящей ревизии.
4. В третьей и последней главе сформулированы **15 новых рекомендаций, направленных на реструктуризацию и совершенствование внешнего управления**. Содержащиеся в этих главах замечания дополняются приложениями.

#### I. Методология, самооценка, расходы

- В исследовании учтены многие проводившиеся в последние годы ревизии и оценки.
- В самооценке руководящих органов преобладала самоудовлетворенность, ограничивающая ее значение.
- Косвенные расходы на управление по-прежнему недостаточно известны, однако оценочные данные, хотя и не совершенные, указывают на то, что они остаются значительными.

#### II. Совершенствование внешнего управления

- Вновь подчеркиваются и расширяются меры в десяти указанных в предыдущих рекомендациях областях.
- Большинство из этих мер в той или иной мере сталкиваются с препятствиями, которые с учетом сложившейся ситуации, в частности, в области бюджета, необходимо решительно преодолевать.

#### III. Реструктуризация и укрепление внешнего управления

- 15 новых рекомендаций направлены на сокращение дублирования, укрепление руководящих органов, унификацию правил и процедур, повышение результативности и снижение расходов.
- Для восстановления доверия необходимо проведение мер, касающихся, в частности, кодекса управления, этики, комитета по аудиту.

#### Приложения

- *Международное право в области управления.*
- *Статистические результаты самооценки.*
- *Прямые и косвенные расходы.*
- *Руководящие органы перед рисками восприятия кажущихся конфликтов интересов, коррупции и мошенничества.*

## I. МЕТОДОЛОГИЯ И САМООЦЕНКА

### 1. Сфера применения и определения

5. Ни ЮНЕСКО, ни ООН, где говорится об основных органах, не определили понятие «руководящий орган». Этот термин будет означать здесь уставной орган или регулярное совещание ЮНЕСКО (см. документ 191 EX/16 Part IV, Приложение): «совещания представительного характера» категории I (международные конференции государств), категории II (совещания межправительственного характера за исключением вышеуказанных конференций) и категории III (неправительственные конференции). Такая сфера применения не распространяется на специальные консультативные органы (например, форумы ЮНЕСКО, такие как форум по воспитанию в духе глобальной гражданственности), а также на институты и центры категории 2.

6. Международное право в области управления появилось совсем недавно, причем ЮНЕСКО не сформулировала его определение. В связи с этим такое определение было принято по согласованию с Организацией и послужило ориентиром для данной ревизии.

**Определение:** *Под управлением понимается существующая правовая основа и осуществление политических полномочий, необходимых для руководства деятельностью и осуществления надзора за работой Организации, определения стратегических направлений ее деятельности, установления приоритетов, регулярного проведения оценки ее эффективности, определения допустимого уровня риска в работе, распределения ресурсов в соответствии с согласованными приоритетами и ожидаемыми результатами и представления соответствующей отчетности заинтересованным сторонам.*

7. Ревизор со стороны установил диалог с каждой из соответствующих структур ЮНЕСКО<sup>1</sup>, проходивший в различных адаптированных к этим органам и к обсуждавшимся вопросам формах; большинство сделанных в результате этого выводов изложены в приложениях к вышеуказанному промежуточному докладу. К проведению этой работы в период с февраля 2014 г. по июнь 2015 г. на условиях неполного рабочего дня привлекалось до шести ревизоров, обладающих большим опытом аудита управленческих аспектов деятельности международных организаций в дипломатической и многосторонней среде. Проведению такого анализа, несмотря на предпринимавшиеся усилия исправить положение, препятствовал разрозненный, неоднородный и порой характеризующийся пробелами характер основных показателей средств, продуктов и результатов деятельности структур, имеющих руководящие органы.

8. В ходе ревизии принимались во внимание различные доклады, поскольку процесс оценки управления осуществляется в ЮНЕСКО практически на постоянной основе, в частности, в рамках Специального комитета, а также ряд успешно проведенных реформ, часть из которых, например после проведения независимой внешней оценки (НВО, 2010 г.), имела существенный характер.

### 2. Самооценка в 2014 г.

9. Результаты самооценки, проводившейся по поручению Генеральной конференции<sup>2</sup>, можно считать в большинстве случаев положительными, если понимать их буквально и ос-

<sup>1</sup> В силу отсутствия официальной организационной структуры нет четкого представления обо всей совокупности компонентов «системы ЮНЕСКО» и их руководящих органов.

<sup>2</sup> «(а) Всем руководящим органам, межправительственным программам, комитетам и конвенциям предлагается провести самооценку, охватывающую все направления их деятельности в рамках их конкретного мандата, а также эффективность и действенность их совещаний, включая влияние и полезность использования услуг экспертов (...)».

новываться только на числе ответов и баллах, которые выставили респонденты. Однако их можно считать и неудовлетворительными, если ожидалось существенные результаты. С одной стороны, определенная неоднородность полученных фактических данных отражает отсутствие единой системы, в которой обобщались бы характер, деятельность и средства различных структур и их руководящих органов. С другой стороны, в отношении «*проблем обеспечения соответствия, дублирования сферы полномочий, транспарентности и эффективности процессов принятия решений, а также расходов на механизмы управления*», на которые указывала Генеральная конференция, самооценка зачастую запаздывала и была неполной. Вместе с тем полученные даже неполные ответы составляют вполне приемлемое репрезентативное обследование.

10. Эта самооценка обоснованно подчеркивает сильные стороны ЮНЕСКО. Кроме того, она характеризуется выражением общего удовлетворения: в 41% ответов дается самая высокая оценка достижению целей или качеству управления. Единственное негативное замечание, отмеченное в нескольких ответах, касается недостаточности бюджетов руководящих органов как для их собственного функционирования, так и для той деятельности, которую они контролируют. Результаты самооценки не позволяют говорить о высокой степени готовности и еще меньше о возможности достижения консенсуса в отношении реформы управления. Это подтверждает преобладающая выжидательная позиция<sup>3</sup>, о чем, кстати, свидетельствует выполнение лишь четверти рекомендаций независимой внешней оценки в области управления.

11. Сотни письменных или устных комментариев общего или конкретного характера, полученных после этой самооценки, подтверждают, если даже не принимать во внимание индивидуальные точки зрения<sup>4</sup>, отсутствие какого-либо пусть даже миноритарного руководящего указания о проведении углубленной реформы.

12. Короче говоря, тональность или скорее ее отсутствие в части ответов в рамках самооценки наводят на мысль о том, что главы руководящих органов, являющиеся в большинстве случаев представителями государств-членов, не готовы откровенно делиться своим мнением о текущей ситуации в области управления. Эта ситуация, которая, как представляется, не отвечает выраженной Генеральной конференцией озабоченности, вызывает опасения.

**Если исходить из этого результата, то, как минимум, можно сделать вывод о том, что помимо дополнительных финансовых средств руководящие органы не ожидают никаких крупных изменений и что весьма мала вероятность формирования консенсуса для решительного проведения инициатив, способных в значительной мере и надежным образом улучшить управление. Это мнение подтверждается недостаточным выполнением мер по итогам предыдущих ревизий и оценок в этой области.**

### **3. Расходы на различные формы внешнего управления**

13. Было предусмотрено проведение новой оценки расходов на различные формы внешнего управления (руководящие органы и структуры, оказывающие им поддержку)<sup>5</sup>. Ревизор со стороны констатирует, что инструменты бухгалтерского учета и отчетности позволяют получить лишь частичную и иногда очень приблизительную оценку расходов, проведенных по счетам ЮНЕСКО. Она дает весьма широкий диапазон расходов за двухлетний период в размере **25-39** млн. долл. (в приложении изложены методологические трудности, связанные

<sup>3</sup> Выжидательная позиция, проявление которой ожидалось Исполнительным советом, см. 37 C/49 Add., Приложение.

<sup>4</sup> Самооценка проводилась в основном одним или несколькими лицами, а коллективное рассмотрение вопроса (руководящим органом, президиумом, комиссией) оставалось исключением.

<sup>5</sup> Предыдущие оценки приводятся в докладах 191 EX/16 Partie IV и INF.2 от 15 марта 2013 г.

с оценкой этих расходов, а именно, учетом времени работы секретариатов руководящих органов конвенций, программ и институтов).

#### Оценочные расходы за двухлетний период

1. Прямые расходы Генеральной конференции и Исполнительного совета (источник: Секретариат руководящих органов): **7,2 млн. долл.**
2. Прямые расходы конвенций, программ и институтов категории 1 (источник: ревизор со стороны, та же методология): **5,3 млн. долл.**
3. Стоимостной учет времени работы сотрудников Секретариата, непосредственно не приданных руководящим органам (источник: Секретариат): **7,9 млн. долл.**
4. Неучтенные добровольные взносы в натуральной форме: **2-12 млн. долл.** (источник: Секретариат, неполная сумма).
5. Стоимостной учет времени работы секретариатов конвенций, программ и институтов, посвященной, в строгом смысле, внешнему управлению: **2,2-6,6 млн. долл.** (источник: оценка ревизора со стороны).

14. Неполный характер этой оценки связан еще и с тем, что не учитывается стоимость использования конференц-залов в Штаб-квартире. Генеральная конференция могла бы впоследствии поручить Секретариату подготовить предложение о модернизации управления ими, а также о дополнительной экономии средств на основе, в частности, опыта Комитета по конференциям Генеральной Ассамблеи ООН и ее служб, кратко изложенного в Приложении.

15. В последние годы число сотрудников Секретариата сократилось, однако Секретариат не проводил оценки того, привело ли это к значительному уменьшению рабочего времени, которое они посвящают руководящим органам.

16. В связи с этим можно сделать вывод, что ЮНЕСКО не располагает средствами, позволяющими достаточно точно определить реальные расходы на нынешние формы внешнего управления. **Эти расходы можно оценить лишь приблизительно; в среднем за двухлетний период они составляют порядка 5-8% от расходов обычного бюджета<sup>6</sup>.**

17. Диапазон взносов в натуральной форме в объеме 2-12 млн. долл. (подпункт 4 в приведенной выше таблице) касается, главным образом, проведения ежегодной конференции Конвенции 1972 г. Такой уровень расходов и такой оценочный диапазон для одного единственного совещания руководящего органа свидетельствуют о хаотичном управлении, особенно в сравнении с общими финансовыми средствами, выделяемыми на цели других конвенций и программ. Это означает, что на крупные совещания в рамках одной единственной конвенции с момента ее появления было выделено сто или двести миллионов долларов, а то и более (в нынешней стоимости)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Это общее соотношение является для «системы ЮНЕСКО» ориентировочным, поскольку руководящие органы наделены неоднородными полномочиями, и проводимые ими мероприятия зависят от таких переменных, как добровольные взносы, как учитываемые в отчетности Организации, так и не отражаемые в ней.

<sup>7</sup> В строгом анализе должны учитываться также расходы государств-членов (помимо затрат на их постоянные представительства) на поездки представителей и экспертов для участия в работе руководящих органов. Если взять за основу 200 поездок в месяц для всех руководящих органов в совокупности – ориентировочная оценка, которая вряд ли превышает реальную цифру – при средних расходах 4 000 долл. за поездку, то это соответствует дополнительным расходам в размере около 19 млн. долл. за двухлетний период, которые непосредственно несут государства-члены.



#### 4. Сравнительный анализ

18. В связи с выраженной Генеральной конференцией озабоченностью было проведено сравнение с другими специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций. Была отмечена рациональная практика, которую можно применить к ЮНЕСКО. Справочным материалом является совокупность подготовленных после Саммита 2005 г. докладов Генерального секретаря ООН, в которых проводится «Всесторонний обзор механизмов управления и надзора в Организации Объединенных Наций, ее фондах, программах и специализированных учреждениях». Те же государства-члены, которые в ООН приняли ряд принципов и мер, отстранились по некоторым вопросам от их анализа и возможного применения к ЮНЕСКО.

19. По этой первой главе, посвященной методологии, самооценке и расходам, сформулировано две рекомендации:

**Рекомендация № 1.** Ревизор со стороны рекомендует Секретариату представить Исполнительному совету на его весенней сессии 2016 г. официальную организационную структуру компонентов «системы ЮНЕСКО» и их руководящих органов.

**Рекомендация № 2.** Ревизор со стороны рекомендует подготовить и представить Исполнительному совету для обсуждения на его весенней сессии 2016 г. доклад о средствах, которые требуются для изучения и контролирования всех расходов на внешнее управление каждого органа. Он также рекомендует Исполнительному совету обеспечить полноценное осуществление положений этого доклада до весенней сессии 2017 г. в целях представления 39-й сессии Генеральной конференции исчерпывающего и конструктивного доклада о расходах на внешнее управление.

## II. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВНЕШНЕГО УПРАВЛЕНИЯ

20. Во второй части рассматриваются основные механизмы и несколько процедур или практических методов управления, возможность совершенствования которых продемонстрировала ревизия. Сделанные сегодня выводы настолько подтверждают прошлые аналитические заключения, что это в значительной мере равнозначно рассмотрению выполнения рекомендаций, содержащихся в многочисленных докладах о ревизии или внутренней и внешней оценке. Они во многом созвучны выводам Исполнительного совета, который в 2013 г. отметил «*громоздкость структур управления (количественный состав и число вспомогательных органов, периодичность проведения совещаний)*»<sup>8</sup>.

21. Одним из препятствий для осуществления рекомендаций является неоднородность множества существующих руководящих органов и результативности их деятельности. Это препятствие будет сохраняться до тех пор, пока поддерживается вымысел – тем более удобный, что под него подведено юридическое обоснование, согласно которому каждый орган вправе принимать решение о своем управлении, тогда как все государства-члены принимают участие в Генеральной конференции. В результате ревизор со стороны сформулировал рекомендацию, в которой вновь повторяются не выполнявшиеся прежде советы, и рекомендацию предоставить средства и составить график для преодоления отмечавшихся ранее препятствий.

<sup>8</sup> 37 C/49 Add., Приложение, пункт 44.

**Рекомендация № 3.** Ревизор со стороны рекомендует Генеральной конференции (а) делегировать Президиуму Исполнительного совета полномочия на обеспечение руководства в отношении десяти указанных ниже мер и их осуществление; (b) с этой целью предоставить Совету соответствующие средства, для того чтобы после консультации с каждым из руководящих органов, проводимой по мере необходимости и наиболее эффективным образом, принять на 39-й сессии Генеральной конференции Руководство по передовой практике для применения к ЮНЕСКО в целом и к подотчетным ей фондам, программам и структурам:

- (i) ускорить процесс сокращения продолжительности сессий;
- (ii) группировать сессии;
- (iii) проводить сессии раз в два года, а не ежегодно, или один раз в четыре года, а не раз в два года;
- (iv) более широко использовать практику проведения телеконференций;
- (v) созывать лишь необходимые сессии, финансируемые из обычного бюджета;
- (vi) сократить число участников совещаний;
- (vii) облегчить повестки дня, группируя приоритеты и делегируя принятие менее важных решений;
- (viii) расширить практику делегирования полномочий президиумам;
- (ix) упростить и улучшить распространение результатов;
- (x) распространять передовую практику.

**Рекомендация № 4.** Ревизор со стороны рекомендует, чтобы:

- (i) Секретариат предоставил Исполнительному совету надлежащие бюджетные средства, экспертов и соответствующие услуги в целях подготовки проекта «Руководства по передовой практике управления» и плана конкретного осуществления для рассмотрения Исполнительным советом на его осенней сессии 2016 г. и принятия Генеральной конференцией на ее 39-й сессии;
- (ii) предоставленные Совету эксперты не поддерживали каких бы то ни было связей с ЮНЕСКО в течение трех последних лет, а их состав обеспечивал сбалансированную представленность культур в области управления государств-членов и Генеральной конференции;
- (iii) Исполнительному совету был представлен для рассмотрения на его осенней сессии 2016 г. подготовленный этими экспертами и одобренный его Президиумом доклад, включающий план значительного ускорения осуществления каждого предусмотренного в Руководстве мероприятия вместе с показателями средств, продуктов и ожидаемых результатов, поддающимися измерению и сопоставимыми с ситуацией по состоянию на 31 декабря 2015 г.;
- (iv) в подготовительных докладах для принятия бюджета 39 С/5 четко и подробно указывались результаты осуществления положений Руководства по передовой практике, такие как сокращение связанных с руководящими органами расходов, перераспределение предполагаемых сэкономленных средств в целях осуществления плана, распространения Руководства, подготовки сотрудников представительств и самой Организации.

### III. РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ И УКРЕПЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО УПРАВЛЕНИЯ

22. Третья и последняя глава дает ответ на вопрос Генеральной конференции относительно «сохранения актуальности и дублирования мандатов». Составленная ревизором со стороны и прилагаемая к докладу сводная таблица 49 руководящих или аналогичных им органов свидетельствует о наличии структуры, сложность которой превосходит все другие учреждения системы Организации Объединенных Наций, располагающие более или менее сопоставимыми средствами (около 250 млн. долл. в год).

23. Эта сложившаяся в результате исторических различий между правовыми документами сложная структура частично объясняет, почему система управления не отвечает требованиям оперативной рациональности, подвержена рискам дублирования мандатов и характеризуется наличием пробелов. В таблице упоминаются предпринимавшиеся в последнее время инициативы руководящих органов, направленные на исправление сложившегося положения, однако они остаются немногочисленными. В результате проведенного таким образом анализа сформулировано десять новых рекомендаций:

**Рекомендация № 5.** В качестве промежуточной и экспериментальной меры ревизор со стороны рекомендует Генеральной конференции:

- (i) принять решение об избрании, начиная с 2016 г., одних и тех же государств-участников в руководящие органы конвенций, касающихся наследия, и проводить соответствующие сессии составленных таким образом руководящих органов в рамках единой общей сессии в соответствии с надлежащими юридическими процедурами;
- (ii) поручить Исполнительному совету организовать до его осенней сессии 2016 г. осуществление данной меры и выделить для этого соответствующие средства;
- (iii) просить Секретариат до 1 сентября 2016 г. объединить секретариаты этих конвенций.

**Рекомендация № 6.** Ревизор со стороны рекомендует:

- (i) в экспериментальном порядке провести двухгодичное совещание президентов и директоров институтов категории 1 Сектора образования и обеспечить структурированную координацию между двумя сессиями;
- (ii) рассмотреть на основе этого эксперимента условия для объединения институтов в рамках единой (*общеорганизационной*) структуры, в которой нынешние институты будут образовывать оперативные отделения, располагающие единым высшим руководящим органом;
- (iii) Секретариату представить Исполнительному совету осенью 2016 г. доклад об опыте проведения этого эксперимента с изложением условий, при которых можно было бы предусмотреть объединение этих институтов или, как минимум, создание общего руководящего органа, а также план действий по достижению этой цели.

**Рекомендация № 7.** Ревизор со стороны рекомендует:

- (i) провести в 2016 г. под руководством Президиума Исполнительного совета работу по составлению проекта кодекса управления, обеспечивающего унификацию и кодификацию правил процедуры, документов и практики руководящих органов всех структур системы ЮНЕСКО;
- (ii) обеспечить постоянное обновление этого документа в перечне практических методов, подготавливаемом Секретариатом и представляемом на утверждение Исполнительному совету;
- (iii) принять на 39-й сессии Генеральной конференции решения, необходимые для осуществления этой меры.

**Рекомендация № 8.** Ревизор со стороны рекомендует:

- (i) изучить возможности создания механизма предварительного отбора кандидатов на должности председателей и заместителей председателей руководящих органов на основе критериев компетентности, транспарентности и надежности;
- (ii) ограничить общую продолжительность последующих мандатов одного и того же делегата в рамках руководящего органа (например, сроком в четыре года) с целью одновременно обеспечить возможность приобретения делегатами достаточного опыта и их периодическое обновление;
- (iii) установить для государств-членов, являющихся кандидатами на заполнение места в руководящем органе, обязательное требование назначать члена или заместителя члена, обладающего достаточным опытом в области деятельности этого органа;
- (iv) ввести обязательную подготовку к выполнению функций председателя и заместителя председателя руководящего органа, адаптированную к опыту новых избранных членов.

**Рекомендация № 9.** Ревизор со стороны рекомендует создать под руководством председателя Исполнительного совета при поддержке Секретариата руководящих органов рабочую группу открытого состава в целях подготовки по примеру других международных организаций проекта документа о систематическом проведении голосования по ряду выносимых на обсуждение конкретных вопросов в каждой категории руководящих органов в соответствии с процедурами, которые следует уточнить, для его рассмотрения на 39-й сессии Генеральной конференции.

**Рекомендация № 10.** Ревизор со стороны рекомендует:

- (i) создать комитет по этике;
- (ii) включить в рекомендуемый выше кодекс управления раздел, посвященный этике членов руководящих органов;
- (iii) Бюро по вопросам этики оказывать руководящим органам помощь по их просьбе;
- (iv) установить процедуру публичного декларирования заинтересованности для экспертов, оказывающих содействие руководящим органам.

**Рекомендация № 11.** Ревизор со стороны рекомендует: укрепить под контролем со стороны Генеральной конференции и в определенных ею рамках мониторинг управления рисками, делегировать его проведение Исполнительному совету или независимому комитету по ревизии и представить Генеральной конференции на ее 39-й сессии доклад о созданных механизмах и достигнутых результатах.

**Рекомендация № 12.** Ревизор со стороны рекомендует:

- (i) создать в соответствии с рекомендациями, сформулированными в 2011 г. Объединенной инспекционной группой Организации Объединенных Наций, независимый комитет по ревизии, компетентный в отношении всех подотчетных ЮНЕСКО структур, фондов и программ;
- (ii) Президиуму Исполнительного совета обеспечить с этой целью надзор за подготовкой проекта спецификаций и правил для его представления на утверждение 39-й сессии Генеральной конференции;

- (iii) в ожидании внесения изменений в основные документы ЮНЕСКО сформировать на основе нынешнего Консультативного комитета по надзору специальный временный комитет по ревизии, представляющий доклады непосредственно Исполнительному совету.

**Рекомендация № 13.** Ревизор со стороны рекомендует Генеральной конференции:

- (i) утвердить проекты стратегических среднесрочных и долгосрочных планов, касающихся средств (в частности компьютерных), организации и методов работы ЮНЕСКО, а также структурных инвестиций в целом;
- (ii) делегировать Исполнительному совету ежегодный пересмотр этих планов, их бюджетов и показателей средств, продуктов и результатов.

**Рекомендация № 14.** Ревизор со стороны рекомендует ввести под контролем Исполнительного совета и при поддержке Секретариата в касающейся его части проведение независимой двухгодичной оценки управления, включая деятельность секретариатов руководящих органов конвенций и программ, и рассмотреть первый доклад об этой оценке в Независимом комитете по ревизии, а затем на Генеральной конференции в 2017 г.

**Рекомендация № 15.** Ревизор со стороны рекомендует создать:

- (i) с 1 января 2016 г. должность консультанта Исполнительного совета по вопросам управления с учетом новых задач, выполнение которых будет возложено на Совет;
- (ii) до 1 июля 2016 г. несколько должностей специализированных консультантов;
- (iii) поручить отбор кандидатов на эти должности группе независимых экспертов.

## ОБЩЕЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

24. Располагая бюджетом в объеме 250 млн. долл. в год и будучи наделенной масштабными задачами, ЮНЕСКО является одной из наименее финансируемых организаций системы ООН. В связи с этим государства-члены должны сбалансировать свои приоритеты в плане методов управления между абсолютным преобладанием политических полномочий, результаты которого мы сегодня наблюдаем, и требованиями компетентности и строгого научного подхода, которые выдвигаются, но не всегда соблюдаются, в то время как они являются императивом в области культуры, образования, точных и гуманитарных наук.

25. Таким образом, как уже рекомендовалось ревизором со стороны, следует вернуть «экспертам центральную роль в делегациях», обеспечив строгие этические гарантии, или, в противном случае, пересмотреть принципы управления ЮНЕСКО, «четко признав ее скорее геополитический, нежели научный характер»<sup>9</sup>.

26. Кроме того, без строгого отбора ограниченного числа иерархически распределенных приоритетов, – а то и разработки методов (например, межсекторальный подход), позволяющих Организации получить «конкурентное» преимущество, – воздействие реформ останется маргинальным в ущерб тем, кто возлагает на них большие надежды.

27. Таким образом, делается вывод о необходимости обеспечить взаимосвязь трех последующих действий:

<sup>9</sup> См. доклад WHC-11/35.COM/INF.9A, пункт 188, рекомендация 10.

- (I) **продолжить предыдущие усилия, осуществляя всестороннее внедрение рекомендованных ранее наиболее эффективных практических методов;**
- (II) **признать, что такие усилия не устраняют необходимости обновления структур, которое следует решительно проводить;**
- (III) **установить на прагматической основе иерархию приоритетов в зависимости от ресурсов, выделяемых для реструктурированных таким образом средств.**

**Предлагаемое решение**

28. Исполнительному совету предлагается принять следующее решение:

Исполнительный совет,

1. напоминая о резолюции 37 C/96,
2. рассмотрев документы 197 EX/28 и 197 EX/28.INF,