



Организация Объединенных Наций

Общие помещения Организации Объединенных Наций: текущая практика и перспективы

Доклад Объединенной инспекционной группы

Доклад подготовили Жан Уэсли Казо и Джеремайя Крамер

Общие помещения Организации Объединенных Наций: текущая практика и перспективы

Доклад Объединенной инспекционной группы

Доклад подготовили *Жан Уэсли Казо* и *Джеремая Крамер*



*Резюме***Общие помещения Организации Объединенных Наций: текущая практика и перспективы**

Совместное использование помещений и услуг предполагалось с момента возникновения системы Организации Объединенных Наций, задолго до того, как рост числа структур, занимающихся вопросами развития на местах, стал привлекать более неотложное внимание к возможностям, связанным с таким объединением. Современные задачи, касающиеся общих помещений, берут свое историческое начало в принятой еще в 1987 году резолюции 42/196 Генеральной Ассамблеи, где говорилось о необходимости рационализировать структуру отделений на местах, с тем чтобы «расширить сотрудничество и повысить согласованность и эффективность», в частности за счет «более широкого совместного использования оборудования и услуг». Нормативно-правовые основы использования общих помещений были в дальнейшем заложены решениями Второго комитета по пункту повестки дня, посвященному оперативной деятельности в целях развития, в которых Генеральная Ассамблея неоднократно призвала к достижению прогресса в вопросе об общих помещениях.

Полезно вспомнить, что тема общих помещений начала прорабатываться как один из элементов реформ, инициированных несколькими генеральными секретарями в ответ на финансовые кризисы, с которыми сталкивалась Организация Объединенных Наций. Финансовый кризис 1985/86 годов и соответствующий доклад Группы межправительственных экспертов высокого уровня по обзору эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций¹, за которым последовало принятие резолюции 41/213, побудили Генерального секретаря приступить к структурной перестройке местных отделений Организации Объединенных Наций на основе принципов, предусматривавших, в частности, формирование целостного образа Организации Объединенных Наций и отказ от создания новых отделений на местах в пользу совместного использования помещений и услуг². В этих целях Генеральный секретарь предпринял обзор местных отделений подведомственных ему организаций, входящих в Объединенную консультативную группу по вопросам политики: Всемирной продовольственной программы (ВПП), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программы Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ПРООН) и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). Согласно представленному им докладу, в этом обзоре также участвовало Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ)³. В 1997 году в рамках темы «Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы»⁴ Генеральный секретарь предложил концепцию единства действий на страновом уровне и высказал идею Дома Организации Объединенных Наций, в котором совместно размещались бы все структуры Организации Объединенных Наций, действующие в данной стране. В странах, где есть координатор-резидент, все фонды и программы, а также информационные центры Организации Объединенных Наций должны были стать частью единого отделения Организации⁵. Более 15 лет инициатива создания домов Организации Объединенных Наций лежала в основе подхода к вопросу об общих помещениях.

Этот исторический экскурс помогает понять, почему упорядоченная работа над совместным использованием помещений большую часть времени оставалась делом немногочисленных структур, напрямую подчиненных Генеральному секретарю — при том, что на эти структуры действительно приходится значительная часть

¹ См. A/41/49.

² A/42/234, п. 30 h) ii)–iii).

³ A/42/326–E/1987/82, п. 43.

⁴ См. A/51/950 и Согг.1.

⁵ Там же, п. 51.

помещений Организации Объединенных Наций. Хотя используемые формулировки носили общесистемный характер, соответствующие организационные механизмы до самого последнего времени ограничивались более узкими рамками.

Текущая переориентация системы развития Организации Объединенных Наций во многом существенно изменила постановку вопроса об общих помещениях, даже помимо самого явного нового элемента, которым стала выдвинутая Генеральным секретарем задача довести долю общих помещений до 50 % к 2021 году. В страновых группах нового поколения, где уже не требуется физического присутствия каждой участвующей организации, стимулы к совместному использованию помещений должны возрастать, а спрос на отдельные помещения — уменьшаться. Под руководством Группы по стратегическим результатам внедрения инновационных форм организации работы (Группа по инновационным формам организации работы), действующей в составе Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, развернута разносторонняя деятельность по оптимизации рабочих процессов. При этом данная группа под совместным председательством руководителей УВКБ и ВПП опирается на поддержку сформированной на ограниченный срок проектной группы, отвечающей за экспериментальный этап административно-хозяйственной реформы и достижение намеченных результатов на шести ее направлениях, включая использование общих помещений. Со стороны Группы по инновационным формам организации работы эту деятельность направляет подгруппа в формате «четыре плюс один», в которую входят ВПП, ПРООН, УВКБ и ЮНИСЕФ плюс представитель ЮНФПА, также выступающий от имени Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»). Хотя общие помещения фигурируют в этой деятельности сами по себе, другие ее направления, если они получают развитие на стратегическом уровне, должны непосредственно отразиться на потребности в помещениях и создать предпосылки для комплексного подхода к факторам, от которых зависят возможности оптимизации. Усиление позиций координатора-резидента, отвечающего за расширенное внедрение общих рабочих процессов, и создание в Секретариате Организации Объединенных Наций Управления по координации деятельности в целях развития повлияют на распределение полномочий, порядок подотчетности и механизмы координации. При ознакомлении с активами, которыми система Организации Объединенных Наций располагает на региональном уровне, не может не возникнуть вопрос о более интегрированном подходе к использованию помещений в тех регионах, где Секретариат Организации Объединенных Наций контролирует значительный портфель объектов недвижимости.

Учитывая давнюю историю издания Генеральной Ассамблеи директив относительно общих помещений, в целом скромные достижения, имеющиеся в этом плане на сегодняшний день, пересмотренное определение общих помещений, расширившее рамки этого понятия, и новую ситуацию, возникшую в связи с реформой системы развития, Объединенная инспекционная группа (ОИГ) сочла своевременным поразмыслить о том, как работа над совместным использованием помещений должна строиться далее. Поскольку в процессе реформирования системы развития эта работа уже ведется довольно широко, настоящий обзор заостряет внимание на отдельных проблемах, которые руководящим органам и административным руководителям организаций следует иметь в виду, намечая курс на будущее. Говоря конкретно, в нем предпринимается попытка:

- a) проанализировать то, что сделано для выполнения поручений руководящих органов относительно общих помещений;
- b) оценить влияние текущих реформ на усилия по расширению совместного использования помещений;
- c) рассмотреть критерии определения того, в каких случаях совместное использование помещений является наилучшим решением;

d) извлечь уроки в отношении организационных механизмов, необходимых для реализации идеи общих помещений.

Данный обзор входит в серию докладов, подготовленных ОИГ за последние 50 лет с целью привлечь внимание к возможностям рационализации затрат и повышения практической отдачи, связанным с более глубокой интеграцией рабочих процессов в Организации Объединенных Наций, совместным использованием услуг и помещений и объединением представительств на местах.

Основные результаты и выводы

Прежде чем перейти к конкретным результатам обзора и выводам из него, инспекторы отмечают, что препятствия, мешающие совместному использованию помещений, как и возможные меры по их преодолению, определены довольно давно, но так и не стали предметом долговременного внимания на тех уровнях, на которых эти вопросы должны рассматриваться и решаться. Вот почему в настоящем докладе внимание заостряется на действиях, уже предлагавшихся в прошлом. Важно избежать недооценки того, сколь сложная задача стоит перед организациями, пытающимися сконструировать единый подход к отдельно взятой части их недвижимого имущества и административно-хозяйственной деятельности, каковую представляют собой общие помещения, учитывая все различия между этими организациями в плане характера и ритма их работы, а также их соответствующих возможностей.

С началом пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) в центре внимания поневоле оказались вопросы, тесно переплетающиеся с темой потребностей в помещениях, в том числе используемых совместно. К ним относятся вопрос об альтернативах физическому сосредоточению больших групп людей в служебных зданиях и о том, каким образом цифровизация и переход на удаленный режим работы, ускорившиеся в связи с пандемией, могут быть использованы для выполнения поставленных задач и обеспечения группового взаимодействия более экономически рациональными способами, уменьшающими необходимость многолюдных офисных помещений и связанную с этим уязвимость. Пандемия началась в момент, когда у инспекторов уже не оставалось времени для серьезного анализа ее последствий применительно к общим помещениям. Ясно, однако, что уроки борьбы с COVID-19 должны быть учтены при дальнейшем рассмотрении вопросов, касающихся общих помещений.

К задачам, связанным с общими помещениями, не применяется общесистемный подход

Бесчисленные призывы к действиям, направленным на совместное использование помещений, с которыми Генеральная Ассамблея выступает с 1987 года, в целом не находили отклика у соответствующих директивных органов специализированных учреждений. Межучрежденческие механизмы реализации таких действий эволюционировали, но круг их участников ограничивался фондами и программами, которые и руководили этими действиями. Лишь в процессе нынешней переориентации была предпринята пока не вполне успешная попытка расширить членский состав Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, созданной при Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию. Принимая во внимание практику размещения представительств некоторых учреждений в зданиях профильных государственных структур, возможность получения помещений в безвозмездное пользование, а также то, как некоторые организации понимают свои оперативные нужды, едва ли можно рассчитывать на применение в этом вопросе действительно единого общесистемного подхода.

В переходе к совместному использованию помещений не достигнуто значительного прогресса

Как формальное определение «общих помещений», так и политика, проводившаяся в этом отношении системой Организации Объединенных Наций, со временем менялись. Более 15 лет понятие Дома Организации Объединенных Наций считалось более или менее равнозначным термину «общие помещения», который обычно подразумевал присутствие в таких помещениях как минимум четырех организаций, входящих в Объединенную консультативную группу по вопросам политики. В 2018 году понятие общих помещений было расширено и стало включать помещения, совместно используемые любыми двумя организациями. Хотя в период 1997–2010 годов были достигнуты заметные результаты в части создания домов Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь отмечал, что для совместного использования помещений удалось сделать не так много. По сведениям, полученным ОИГ от группы, занимающейся данным проектом в рамках Группы по инновационным формам организации работы, в государствах, где имеются страновые группы Организации Объединенных Наций, насчитывается в общей сложности 2257 соответствующих помещений, из которых общими являются 18 %. Свыше 70 % этих помещений эксплуатируются восемью организациями; при этом исходные данные не лишены недостатков. Как показывает опыт, влияние правительства принимающей страны на готовность различных организаций системы Организации Объединенных Наций к объединению своих представительств трудно переоценить. Поддержка идеи общих помещений властями страны пребывания важна как с мотивационной точки зрения, так и в плане решения практических задач.

Общие преимущества совместного размещения должны преподноситься более доходчиво

а) Утрачено четкое представление о размерах ожидаемой экономии

Одним из основных доводов в пользу общих помещений является ожидаемое сокращение затрат на совместную аренду и совместно используемые услуги. В представленных Генеральным секретарем предложениях по переориентации первоначально фигурировала сумма в 120 млн долл., которые предполагалось сэкономить на совместном использовании помещений при достижении намеченного показателя такого использования⁶. После углубленного изучения этого вопроса проектная группа при Группе по инновационным формам организации работы пришла к выводу, что цифра в диапазоне от 25 до 35 млн долл. выглядит более реалистичной. Так или иначе, для конкретных расчетов недостает данных. При этом все сходится во мнении, что главным источником потенциальной экономии является совместное обслуживание объектов. К сожалению, намерение Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов дополнить свои усилия более настойчивой проработкой вопросов обслуживания объектов пока остается нереализованным, а опросы членов групп по управлению операциями, проводившиеся Департаментом по экономическим и социальным вопросам, показывают, что совместное обслуживание объектов до сих пор не получило достаточного развития, что подтвердилось и в ходе бесед, проведенных инспекторами⁷. В позитивном плане следует, однако, отметить, что в выпущенной недавно новой редакции руководства по стратегиям административно-хозяйственной деятельности (BOS 2.0) обслуживание объектов отнесено к категории административных услуг. В свете разрабатываемых сейчас новых подходов к объединению рабочих процессов, включая BOS 2.0, следует избегать зашоренности при решении отдельных задач, чтобы иметь возможность сосредоточивать усилия прежде всего на тех участках, где открываются наилучшие

⁶ United Nations development system repositioning, explanatory note No. 10, “Preliminary estimates on potential efficiencies emerging from the repositioning of the United Nations development system” (March 2018).

⁷ Development Cooperation Policy Branch, Department of Economic and Social Affairs, “QCPR monitoring survey of operations management teams 2017” (February 2018).

возможности для оптимизации. В этой связи Группа Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию могла бы с пользой изучить возможность более глубокой увязки работы, касающейся общих помещений, со стратегиями административно-хозяйственной деятельности и совместным осуществлением этой деятельности на практике, для чего потребуется более тесное взаимодействие между соответствующими целевыми группами.

b) Из поля зрения выпадают соображения неколичественного характера

Складывается впечатление, что в предложениях по переориентации учитывается лишь денежная экономия, которую сулит использование общих помещений. Хотя финансовая оптимизация, безусловно, всегда была главной целью совместного использования помещений, немалое значение в прошлом придавалось и иным соображениям. Так, в ходе экспериментального осуществления инициативы «Единство действий» во Вьетнаме обоснованием проекта Единого «зеленого» дома Организации Объединенных Наций служили в первую очередь не перспективы экономии средств, а возможности взаимодействия между различными программами и забота об окружающей среде. Сама Группа по инновационным формам организации работы недавно также ссылалась на более слаженное осуществление программ и улучшение имиджа Организации в качестве преимуществ совместного использования помещений наряду с финансовой экономией⁸.

Проблема заключается в том, что соображения нефинансового характера, если они не касаются безопасности, по существу сводятся к словесной аргументации. Аналитический же аппарат сфокусирован на соотношении затрат и результатов. Следует уделить дополнительное внимание методам учета таких преимуществ, как сокращение экологического «следа», имиджевые плюсы и взаимодействие программ, при принятии решений. Прошлый опыт до сих пор не изучен в достаточной мере даже для того, чтобы обосновать постулаты экономической оптимизации, не говоря о выгодах слаженного осуществления программ. Представляется целесообразным, чтобы Генеральный секретарь совместно с Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию более развернуто продемонстрировал оправданность использования общих помещений, если для этого действительно есть не только финансовые основания. Дело не в том, что какие-то соображения являются более, а какие-то менее важными: разные цели могут достигаться параллельно друг другу. Однако повлиять на то, как организации по отдельности и сообща воспринимают имеющиеся возможности и принимают решения, можно будет только при наличии более всеобъемлющего и ясного понимания всех этих соображений.

c) Более глубокого учета требуют факторы экологической устойчивости и доступности

Экологическая устойчивость и доступность принадлежат к числу факторов, которые необходимо учитывать в работе, связанной с общими помещениями, и которые не сводятся к чисто финансовым аспектам. Усилия по обеспечению учета экологических соображений в политике и практике системы Организации Объединенных Наций стали предприниматься активнее, в том числе на основе стратегии обеспечения устойчивости в системе Организации Объединенных Наций на 2020–2030 годы, одобренной Координационным советом руководителей (КСР) системы Организации Объединенных Наций. В ней установлено, что «все объекты Организации Объединенных Наций, и прежде всего общие помещения Организации Объединенных Наций, должны отвечать экологически рациональным строительным нормам или согласованным руководящим положениям по экологически рациональной эксплуатации зданий»⁹.

⁸ Business Innovations Group, “Project updates presentation” (February 2020).

⁹ CEV/2019/1/Add.1, table 2.

В реализации этой установки применительно к общим помещениям, при поддержке инициативы по экологизации деятельности Организации Объединенных Наций, осуществляемой под руководством Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), достигнуты определенные сдвиги. В помощь Целевой группе по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов в рамках этой инициативы разработаны базовые экологические принципы для общих помещений Организации Объединенных Наций, которые Целевая группа одобрила в 2018 году¹⁰. Были предприняты шаги по обеспечению учета экологических факторов при выполнении рекомендуемых работ на различных стадиях осуществления проекта использования общих помещений. Необходимо, однако, и далее уделять пристальное внимание обеспечению и углублению учета соображений устойчивости при планировании совместного использования помещений и принятии решений на этот счет.

Что касается доступности, то функциональные руководящие принципы проектирования и строительства административных зданий для совместного использования Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития требуют учета законодательства о правах инвалидов, а в ряде стран разработаны стандарты и технические нормы проектирования для формирования доступной среды¹¹. Необходимо дать более конкретные указания относительно того, каким образом требования доступности должны учитываться при планировании и оценке общих помещений и при выработке решений на этот счет.

Целевой показатель 50 % привлек всеобщее внимание, но заслуживает повторного анализа

Провозглашенная цель довести долю общих помещений до 50 % к 2021 году имеет тот положительный момент, что она мобилизует организации на достижение конкретного показателя. В письменных ответах на вопросы инспекторов ни одна из организаций не указала, что с ней как-либо консультировались при установлении данного показателя или что ей известны расчеты, на которых он основан. При этом многие организации стремятся продемонстрировать, что этот показатель будет ими достигнут, в том числе применяя методы подсчета, позволяющие не учитывать помещения, которые не укладываются в схему. При серьезном подходе к делу достижение данного показателя может быть сопряжено со значительными издержками, в частности из-за расторжения договоров аренды. Каких-либо ресурсов на это выделено не было, что вполне соответствует установившейся практике, при которой для практического обеспечения реализации провозглашенных задач по совместному использованию помещений или для устранения заранее известных препятствий ничего не предпринимается. 50-процентный показатель побуждает к действиям, направленным на достижение количественных результатов, а не на качественное изменение ситуации с помещениями или рационализацию их использования.

Нехватка всеобъемлющих и точных данных мешает принимать обоснованные решения

Имеющиеся данные о помещениях, которыми система Организации Объединенных Наций располагает в государствах, где действуют страновые группы, не могут служить достаточной основой для планирования и принятия решений. Сопоставимые, точные и достаточно свежие данные необходимы как инструмент решения целого ряда задач по переходу к совместному использованию помещений: от изучения фактической стороны дела и установления того, какие помещения

¹⁰ United Nations Environment, “Greening the blue. Initial environmental guidelines for United Nations common premises”.

¹¹ См. United Nations Development Group, *Performance-based Guidelines for the Design and Construction of UNDG Common Premises Office Buildings* (2012).

должны приниматься в расчет, до подготовки объективного экономического обоснования дальнейших шагов.

В качестве краткосрочного решения для сиюминутной оценки ситуации была использована база данных системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, охватывающая все учреждения, фонды и программы. В ней, однако, отсутствует такая информация, как стоимость аренды, сведения о правах собственности или сроки продления арендных договоров. Есть и другие параметры, по которым имеющиеся данные оказались неполными. Что касается долгосрочного подхода, то усилия по созданию отдельной базы данных недавно были свернуты ради разработки более всеобъемлющей онлайн-платформы, которая наряду с данными об общих помещениях будет предоставлять доступ к инструментам сквозного планирования всех мер по переходу к совместному размещению. Подобный подход выглядит многообещающим, поскольку он призван расположить информацию о помещениях в более универсальный контекст реформы административно-хозяйственной деятельности. Однако создание такого общего хранилища данных представляет собой нелегкую задачу. Необходимо четко определить связанные с этим полномочия, круг обязанностей и состав тех, кто сможет управлять этими данными и извлекать из них выводы, особенно на предмет распределения глобальных приоритетов.

Одним из препятствий остается отсутствие механизма финансирования капиталовложений

Призывы к созданию механизма для финансирования инвестиций в общие помещения звучали неоднократно. В 2009 году Сеть по финансовым и бюджетным вопросам рассмотрела вопросы финансирования капиталовложений, сочла предложенный подход разумным и одобрила концептуальные основы бюджетного планирования долгосрочных расходов в системе Организации Объединенных Наций, но дальнейших шагов предпринимать не стала. Применительно к общим помещениям Генеральный секретарь в связи с текущими усилиями по переориентации также отметил необходимость разработать схему финансирования основных активов¹², но не выдвинул конкретных предложений на сей счет. При этом рекомендации относительно механизма финансирования капиталовложений и объема ресурсов, необходимых для достижения 50-процентного показателя совместного использования помещений, с которыми последовательно выступали Целевая группа и проектная группа при Группе по инновационным формам организации работы, не привели к принятию каких-либо мер Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию. У нескольких структур Организации Объединенных Наций имеются механизмы, позволяющие им финансировать свою долю в общих помещениях, но эти механизмы, как правило, не могут использоваться для покрытия первоначальных вложений, которые требуются от других организаций, не располагающих подобными механизмами.

Эта давняя и действительно сложная проблема требует решения, так как изученные на сегодняшний день альтернативы созданию механизма финансирования требуют больших затрат и крайне малоэффективны. Избежать необходимости капиталовложений предлагалось при помощи таких инструментов, как государственно-частные партнерства, для чего были разработаны соответствующие руководящие принципы. Единственный опыт подобного рода в Эсватини и до сих пор не реализованные проекты в Малави, Папуа-Новой Гвинее и Руанде дают представление о масштабах связанных с этим расходов, включая непомерные процентные ставки, из-за которых итоговые затраты кратно превосходят стоимость строительства, а также юридические и процедурные сложности, на преодоление которых уходят годы, а результат стремится к нулю. Длительные сроки амортизации, закладываемые в подобные схемы, свидетельствуют о том, что организации системы Организации Объединенных Наций при этом фактически связывают себя

¹² United Nations development system repositioning, explanatory note No. 4, "Common business services and back-office functions" (February 2018), p. 2.

обязательствами долгосрочного присутствия, хотя сами зачастую говорят об отсутствии у них такой возможности.

Две стратегии, нацеленные на совместное использование помещений и услуг и сокращение административных издержек, которые пользовались поддержкой на ранних этапах этой работы, с тех пор перестали применяться или были признаны малопригодными: речь идет о приобретении объектов в собственность и о новом строительстве. В первом варианте имелись в виду схемы аренды, предполагающие в итоге передачу прав собственности; второй вариант считался основным до тех пор, пока от него не пришлось отказаться из-за управленческих просчетов. Покупку или строительство зданий следует рассматривать как одно из возможных решений, сопоставляя его экономические плюсы и минусы с теми, которые присущи аренде и другим вариантам. В своем недавнем отчете о портфеле недвижимости ВПП внешний аудитор Программы настоятельно призвал ее пересмотреть — по крайней мере для страновых отделений, функционирующих длительное время — нынешний принцип, согласно которому покупка недвижимости считается наименее предпочтительным решением. Внешний аудитор рекомендовал ВПП проанализировать долгосрочные преимущества и недостатки различных вариантов аренды, покупки и нового строительства¹³. О проведении объективного анализа этих вариантов в расчете на длительную перспективу следует подумать также и применительно к общим помещениям.

К обеспечению помещениями на региональном уровне следует подходить комплексно

Постановка вопроса об общих помещениях практически только в контексте оперативной деятельности в целях развития приводит к нежелательной ситуации, когда за рамками директивных положений о таких помещениях остаются крупные объекты, эксплуатируемые Секретариатом Организации Объединенных Наций в местах базирования структур, занимающихся проблемами развития, включая региональные экономические комиссии и Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби. Решения об этих объектах принимаются Генеральной Ассамблеей по рекомендациям Пятого комитета, тогда как вопросами оперативной деятельности в целях развития занимается Второй комитет.

Одним из результатов этого является сведение всей дискуссии об общих помещениях к страновому уровню, без учета того весомого присутствия, которое сложилось на уровне регионов, хотя региональным подразделениям Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и было недавно предложено развивать совместную административно-хозяйственную деятельность, включая использование общих помещений. Ключевыми структурами регионального уровня являются региональные экономические комиссии и отделения вне Центральных учреждений, в местах расположения которых у Секретариата Организации Объединенных Наций имеются важные объекты: это, в частности, Экономическая комиссия для Африки (ЭКА), Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА) и Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби. В указанных точках присутствуют страновые и региональные подразделения организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, многие из которых хотели бы размещаться там же, где и подразделения Организации Объединенных Наций. Масштабы этого присутствия внушительны: так, в Найроби и Аддис-Абебе работают более чем по 4000 сотрудников системы Организации Объединенных Наций, а в Бангкоке — около 2500.

¹³ WFP, Report of the External Auditor on the real estate portfolio, document WFP/EB.A/2020/6-F/1, para. 55 and recommendation 4.

Во всех упомянутых местах организациями системы Организации Объединенных Наций арендуются помещения. Однако при перспективном планировании своего портфеля недвижимости Секретариат Организации Объединенных Наций не уделяет постоянного внимания потребностям других структур Организации. С тех пор, как в 2009 году был начат процесс стратегического обзора капитальных активов, имеющий целью составить в масштабах всей Организации общее представление о потребностях и приоритетах в части приобретения новых объектов и проведения крупных ремонтно-профилактических работ, предметом рассмотрения остаются лишь собственные нужды Секретариата. Генеральный секретарь, правда, заявил Генеральной Ассамблее, что он мог бы при получении соответствующего указания рассмотреть в рамках стратегического обзора капитальных активов потребности специализированных учреждений, фондов и программ¹⁴, но этого сделано не было. Меры по обеспечению всеобъемлющего планирования таких активов для нужд всех структур Организации Объединенных Наций в соответствующих местах помогли бы избежать ситуаций, подобных недавнему случаю, когда ВПП и УВКБ, заинтересованные в строительстве своих зданий на территории комплекса ЭКА, не смогли встроиться в цикл принятия решений Организацией Объединенных Наций.

Следует рассмотреть возможность глобального управления недвижимым имуществом

Те малые шаги к совместному использованию помещений, которые предпринимаются в настоящее время, не позволят устранить основных причин нерационального подхода системы Организации Объединенных Наций к приобретению и эксплуатации зданий и помещений на местах. Вместо согласованной, глобальной политики в вопросах планирования этих объектов, их приобретения и управления ими каждая организация занята заботой о собственных нуждах. Поставленные задачи по совместному использованию помещений призваны лишь немного изменить ситуацию, что обычно сводится к попыткам скорректировать фактическое положение дел, сложившееся в результате действий различных структур.

Альтернативой фрагментарному, локальному или узковедомственному подходу мог бы стать анализ всего глобального портфеля недвижимого имущества, которым располагает система Организации Объединенных Наций. К разработке глобальной стратегии управления имуществом Организацию Объединенных Наций призвала, в частности, Комиссия ревизоров. В ее документе об уроках, извлеченных из осуществления генерального плана капитального ремонта, говорится о желательности единого подхода к планированию и администрированию всего портфеля объектов недвижимости и в общих чертах намечается, как и под чьим руководством могло бы функционировать предполагаемое подразделение по управлению этим портфелем¹⁵. Принцип портфельного подхода к управлению недвижимостью, предложенный Комиссией ревизоров для Секретариата Организации Объединенных Наций, может применяться и более широко. Портфель недвижимого имущества, имеющегося у Организации Объединенных Наций на местах, более чем достаточен для того, чтобы оправдать создание специализированного отдела или группы, укомплектованных профессиональными специалистами по недвижимости. Препятствуют этому главным образом разрозненность финансирования и управления, а также, в случае некоторых структур, директивные положения, из-за которых эти вопросы решаются на уровне отдельных организаций. Сведение воедино функций управления недвижимостью в системе Организации Объединенных Наций и передача этих функций профессионалам способствовали бы материализации выгод, ожидаемых от совместного использования помещений, включая повышение безопасности, усиление сотрудничества, оптимизацию и экологизацию.

¹⁴ A/70/697, п. 65.

¹⁵ A/71/5 (Vol. V), сс. 68–70.

Механизмы руководства и межучрежденческого взаимодействия нуждаются в уточнении и совершенствовании

Один из главных выводов настоящего обзора состоит в том, что организационные механизмы перехода к использованию общих помещений в системе Организации Объединенных Наций не соответствуют поставленной задаче, и руководству это известно. Слишком большая доля ответственности за решение этой задачи возложена на страновые группы, а возможностей для анализа объективных данных и распределения приоритетов на глобальном уровне имеется недостаточно.

Согласно базовой модели, страновые группы должны инициировать переход к совместному размещению, разрабатывая для этого технические и финансовые решения с использованием инструментов и заготовок, предоставленных Целевой группой по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов. Документы Целевой группы изобилуют свидетельствами того, что такая нагрузка чрезмерна для страновых групп, зачастую не приспособленных к решению подобных задач. Предложения по реализации проектов годами лежат без движения, пока страновая и Целевая группы выясняют между собой многочисленные связанные с ними вопросы, от распределения помещений, технических деталей проекта и его экономической обоснованности до механизмов финансирования. Для достижения реальных результатов, сокращения транзакционных издержек и ограничения репутационного ущерба от бездействия необходима более инициативная поддержка из центра в проработке как технических, так и финансовых аспектов проекта на всех его этапах.

Свертывание деятельности проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы в конце июня 2020 года и проводимый Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию обзор работы ее групп по стратегическим результатам предоставляют Группе по устойчивому развитию возможность усовершенствовать механизмы взаимодействия организаций по вопросам, касающимся общих помещений и реформы административно-хозяйственной деятельности в целом, создав условия для инициативного подхода к этой работе, опирающегося на данные и анализ, укрепить межучрежденческие связи, а также четко определить порядок подчиненности и принятия решений. Особенно важно предусмотреть все необходимое для проведения анализа, выработки предложений и оказания поддержки страновым группам.

В нынешних обстоятельствах Управление по координации деятельности в целях развития представляется тем органом, который наиболее приспособлен для выполнения этих аналитических и вспомогательных функций. На него уже возложена ответственность за создание сетевой платформы, посвященной общим помещениям и включающей базу данных. Оно имеет возможность свести воедино различные направления реформы административно-хозяйственной деятельности — такие как разработка стратегии этой деятельности (которая сейчас включает обслуживание объектов как одну из категорий услуг), — имеющие отношение к общим помещениям. Это могло бы помочь преодолеть обособленность различных направлений совершенствования рабочих процессов.

Управление по координации деятельности в целях развития не является в этом вопросе самодостаточной силой, поскольку к совместному размещению должны стремиться и те организации, где принимаются непосредственные решения. Соответственно, работа Управления, касающаяся общих помещений, должна вестись в поддержку того или иного межучрежденческого органа или органов. В ходе проводимого сейчас обзора следует проанализировать и обновить такие надзорные механизмы директивного уровня, как Группа по инновационным формам организации работы и ее целевые группы, включая Целевую группу по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, а также то, каким образом Управление по координации деятельности в целях развития оказывает поддержку каждому из них. Имея в своем составе старших должностных лиц, ответственных за управление объектами, Целевая группа должна служить ключевым механизмом, обеспечивающим заинтересованное участие соответствующих учреждений, рассмотрение предлагаемых проектов, определение потребностей, согласование приоритетов и

вынесение важных вопросов на рассмотрение Группы по инновационным формам организации работы.

Что касается самого верхнего уровня, то нельзя с уверенностью утверждать, что группа по стратегическим результатам, действующая сейчас в составе Группы по инновационным формам организации работы, в отличие от подгруппы «четыре плюс один» и проектной группы, проявляла сколь-нибудь заметную активность или добилась каких-либо результатов в вопросе об общих помещениях. При обсуждении будущих механизмов Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует иметь в виду, что данное направление реформ в силу его оперативных особенностей требует внимания чаще, чем его можно будет ожидать от руководителей учреждений.

Рекомендации

Рекомендация 1

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует к концу 2021 года дать их административным руководителям указания относительно параметров участия этих организаций в использовании общих помещений и предложить представлять им периодические доклады о достигнутых результатах.

Рекомендация 2

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует объединить усилия в рамках Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, с тем чтобы к концу 2022 года конкретизировать задачи, связанные с общими помещениями, уделив внимание программным и имиджевым аспектам, факторам экологической устойчивости и соображениям оптимизации, а также определить порядок учета достигаемых результатов и отчетности о них.

Рекомендация 3

Генеральному секретарю совместно с другими административными руководителями организаций системы Организации Объединенных Наций следует к середине 2021 года вновь рассмотреть в рамках Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию вопрос о том, должно ли доведение доли общих помещений до 50 % считаться главной целью, имея в виду придать первоочередное значение задачам оптимизации.

Рекомендация 4

Генеральному секретарю совместно с другими административными руководителями организаций системы Организации Объединенных Наций следует в рамках Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию ускорить составление базы данных как части будущей платформы по общим помещениям к середине 2021 года и обеспечить, чтобы в доклады, периодически представляемые Генеральной Ассамблее, включалась информация о состоянии этой базы данных и о том, как платформа по общим помещениям используется для практического содействия оптимизации и решения любых других задач, связанных с общими помещениями.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю совместно с другими административными руководителями организаций системы Организации Объединенных Наций следует в рамках Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому

развитию рассмотреть уроки, извлеченные из опыта государственно-частных партнерств в деле обеспечения общими помещениями, и к концу 2022 года разработать меры по удовлетворению потребностей в инвестиционном финансировании инициатив, связанных с общими помещениями, включая возможное создание централизованно управляемого механизма, при необходимости с вынесением их на рассмотрение Генеральной Ассамблеи.

Рекомендация 6

Генеральной Ассамблее на ее семьдесят шестой сессии следует просить Генерального секретаря учитывать, на основе консультаций с административными руководителями соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, потребности учреждений, фондов и программ в служебных помещениях при подготовке последующих стратегических обзоров капитальных активов отделений вне Центральных учреждений и региональных экономических комиссий.

Рекомендация 7

Генеральному секретарю и административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, имеющих помещения на местах, следует изучить практическую возможность создания единого механизма управления объектами недвижимости на местах и доложить о результатах такого изучения Генеральной Ассамблее на ее семьдесят восьмой сессии.

Рекомендация 8

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует объединить усилия в рамках Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию с тем, чтобы к концу 2021 года усовершенствовать механизмы взаимодействия организаций в интересах перехода к совместному использованию помещений, усилив надзор за таким использованием со стороны Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, уточнив роль и полномочия ее межучрежденческой Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, а также поручив наделенному соответствующими возможностями Управлению по координации деятельности в целях развития оказывать им поддержку в работе, связанной с общими помещениями. Такая поддержка должна включать анализ приоритетов на будущее, организацию активного содействия страновым группам на всех стадиях реализации проектов и обеспечение увязки с другими аспектами административно-хозяйственной деятельности.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Резюме	iii
I. Введение	1
A. Историческая связь вопроса об общих помещениях с реформой Секретариата Организации Объединенных Наций	2
B. В директивных установках последовательно подчеркивалась важность совместного пользования услугами в связи с объединением помещений	2
C. Сосредоточенность на зданиях, расположенных в столицах	4
D. Призывы к выработке глобальной стратегии не встретили отклика	5
E. Новый подход в рамках переориентации системы развития Организации Объединенных Наций	5
F. Задачи, сфера охвата и методология обзора	6
II. К задачам, связанным с общими помещениями, не применяется общесистемный подход	10
A. Число участников межучрежденческих механизмов совместного использования помещений невелико	10
B. Поручения Генеральной Ассамблеи не находят отражения в директивах других руководящих органов	10
III. В переходе к совместному использованию помещений не достигнуто значительного прогресса	12
A. Особое значение имеет поддержка со стороны принимающих государств	12
B. В течение многих лет коллективное внимание было сосредоточено на программе создания домов Организации Объединенных Наций	12
C. Общестрановой подход как часть текущих реформ	15
D. Помещений много, но лишь немногие используются совместно	15
E. Большинство имеющихся помещений принадлежат субнациональным подразделениям и не являются общими	17
F. Поиск возможностей: ориентация на денежные потоки	19
IV. Следует сформулировать более общие доводы в пользу совместного размещения	21
A. Четкое представление о размерах ожидаемой экономии утрачено, но одним из главных стимулов является возможность совместного пользования услугами	21
B. Из поля зрения выпадают соображения, не связанные с финансовыми и количественными показателями	23
C. Более глубокого учета требуют факторы экологической устойчивости	24
D. Больше внимания следует уделять созданию доступной среды	26
V. Целевой показатель 50 % привлек всеобщее внимание, но заслуживает повторного анализа	29
VI. Нехватка точных данных мешает принимать обоснованные решения	32
VII. Одним из препятствий остается отсутствие подходящих механизмов финансирования	34
A. Налицо хронические трудности с финансированием начальных вложений	34

В.	Возможность финансирования из источников, намеченных Целевой группой по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, по-настоящему не изучалась	35
С.	Государственно-частные партнерства, как выяснилось, не являются ни практичным, ни экономически рациональным способом привлечь финансирование	36
VIII.	К планированию на региональном уровне следует подходить комплексно	39
IX.	Следует рассмотреть возможность глобального управления недвижимым имуществом	42
X.	Механизмы руководства и межучрежденческого взаимодействия нуждаются в уточнении и совершенствовании	46
А.	Действий «снизу» недостаточно: слишком большая доля ответственности за практический переход к совместному использованию помещений ложится на страновые группы Организации Объединенных Наций	46
В.	Межучрежденческие механизмы получили развитие, но все еще требуют внимания	50
С.	Функции и полномочия Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов четко не определены	54
D.	Работа по теме обслуживания в Целевой группе по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов не смогла набрать ожидаемый темп	54
E.	Усилия по расширению членского состава Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов не увенчались полным успехом	55
F.	Необходимо четче определить порядок руководства переходом к совместному размещению и поддержки этой работы	55

Приложения

I.	Сводные данные о помещениях в странах и районах, где действуют страновые группы Организации Объединенных Наций, по категориям помещений общенационального, центрального и субнационального уровня/расположения (2017–2018 годы)	60
II.	Отделения организаций системы Организации Объединенных Наций, размещенные при государственных учреждениях (2017–2018 годы)	66
III.	Состав помещений, имеющих у организаций системы Организации Объединенных Наций в странах и районах, где действуют страновые группы Организации Объединенных Наций, в разбивке по организациям и категориям помещений общенационального, центрального и субнационального уровня/расположения (2017–2018 годы)	67
IV.	Помещения организаций системы Организации Объединенных Наций в странах и районах, где действуют страновые группы Организации Объединенных Наций, по категориям стран со сходной структурой расходов и рисков (2017–2018 годы)	69
V.	Обзор новых данных о помещениях Организации Объединенных Наций, полученных проектной группой при Группе по инновационным формам организации работы (2020 год)	70
VI.	Межучрежденческие механизмы, призванные содействовать использованию общих помещений в системе Организации Объединенных Наций (1988–2020 годы)	71
VII.	Обзор действий, которые должны быть предприняты участвующими организациями по рекомендациям Объединенной инспекционной группы	72

Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
«ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦМТ	Центр по международной торговле
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

I. Введение

1. Совместное использование помещений и услуг предполагалось с момента возникновения системы Организации Объединенных Наций, задолго до того, как рост числа структур, занимающихся вопросами развития на местах, стал привлекать более неотложное внимание к возможностям, связанным с таким объединением. Об этом говорится в соглашениях, регулирующих взаимоотношения Организации Объединенных Наций со специализированными учреждениями, где, как правило, предлагается избегать, «насколько возможно, учреждения и деятельности конкурирующих или частично совпадающих друг с другом служб Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений»¹⁶. Несмотря на то, что в итоге административно-хозяйственные механизмы системы Организации Объединенных Наций оказались увязаны между собой не столь тесно, как предполагалось, эти соглашения о взаимоотношениях до некоторой степени сохраняют свою актуальность применительно к общим помещениям и к общим рабочим процессам в целом.

2. Объединенная инспекционная группа призвала к оптимизации и координации действий, связанных с общими помещениями, практически с первых дней своего существования. Это было одной из составляющих активных усилий Группы по привлечению внимания к возможностям экономии средств и увеличения практической отдачи за счет более тесной интеграции работы различных звеньев Организации Объединенных Наций и более скоординированного подхода к ее представительству на местах. В 1968 году Группа предложила размещать организации системы Организации Объединенных Наций в едином здании и не одобрила стремление этих организаций функционировать раздельно¹⁷. В докладе 1986 года о представительстве системы Организации Объединенных Наций на местах¹⁸ ОИГ указала на плохо скоординированное развитие отделений системы и их рассредоточенное размещение в пределах одних и тех же городов и призвала к совместному пользованию услугами, что способствовало пробуждению интереса Генеральной Ассамблеи к вопросу об общих помещениях¹⁹. В других докладах ОИГ обращала внимание на преимущества заключения более единообразных соглашений с принимающими странами, что позволило бы несколько уравнять положение организаций в части услуг, предоставляемых им государством²⁰. В докладе об управлении строительными проектами она указывала на необходимость выработки механизмов финансирования капиталовложений и призвала Комитет высокого уровня по вопросам управления активнее подключаться к решению вопросов эксплуатации объектов²¹. В своем последнем докладе, непосредственно посвященном теме общих помещений, ОИГ решительно высказалась за их использование, рекомендовала не ограничивать рассмотрение этого вопроса рамками оперативной деятельности в целях развития и в свете анализа, проведенного Объединенной консультативной группой по вопросам политики²², сочла, что приобретение в собственность и новое строительство имеют определенные преимущества перед арендой.

3. С началом пандемии COVID-19 в центре внимания поневоле оказались вопросы, тесно переплетающиеся с темой потребностей в помещениях, в том числе используемых совместно. К ним относятся вопрос об альтернативах физическому сосредоточению больших групп людей в служебных зданиях и вопрос о том, каким образом цифровизация и переход на удаленный режим работы, ускорившиеся в связи с пандемией, могут быть использованы для выполнения поставленных задач и обеспечения группового взаимодействия более экономически рациональными

¹⁶ JIU/REP/94/8, п. 2. См. также JIU/REP/93/3.

¹⁷ JIU/REP/68/4, п. 13.

¹⁸ См. JIU/REP/86/1.

¹⁹ См. A/46/206/Add.3–E/1991/93/Add.3.

²⁰ См., например, JIU/REP/94/8, JIU/REP/97/1 и JIU/REP/2006/4.

²¹ См. JIU/REP/2014/3.

²² JIU/REP/94/8, пп. 57–62.

способами, уменьшающими нужду в многолюдных офисных пространствах и связанную с этим уязвимость. Пандемия началась в момент, когда у инспекторов уже не оставалось времени для серьезного анализа ее последствий применительно к общим помещениям. **Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует рассмотреть вопрос о том, каким образом уроки перехода на удаленную работу в условиях пандемии COVID-19 должны быть учтены в ее дальнейшей деятельности, касающейся общих помещений.**

A. Историческая связь вопроса об общих помещениях с реформой Секретариата Организации Объединенных Наций

4. Тема общих помещений начала прорабатываться как один из элементов реформ, инициированных несколькими генеральными секретарями в ответ на финансовые кризисы, с которыми сталкивалась Организация Объединенных Наций. Первым из них был финансовый кризис 1985/86 годов, приведший к принятию резолюции 41/213 и побудивший Генерального секретаря приступить к структурной перестройке местных отделений Организации Объединенных Наций на основе принципов, предусматривавших, в частности, необходимость создавать целостную картину Организации Объединенных Наций и избегать создания новых отделений на местах, отдавая предпочтение совместному использованию помещений и совместному пользованию услугами²³. Второй кризис последовал в 1997 году, когда на фоне финансовых ограничений Генеральный секретарь опубликовал доклад «Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы»²⁴. В нем, наряду со многими другими соображениями, была изложена концепция «единства действий» на страновом уровне и выдвинута идея «Дома Организации Объединенных Наций», помещениями которого пользовались бы все структуры Организации Объединенных Наций, действующие в данной стране. В странах, где есть координатор-резидент, все фонды и программы, а также информационные центры Организации Объединенных Наций должны были стать частью единого отделения Организации²⁵. Около 15 лет инициатива создания домов Организации Объединенных Наций лежала в основе подхода к вопросу об общих помещениях.

B. В директивных установках последовательно подчеркивалась важность совместного пользования услугами в связи с объединением помещений

5. Начиная с сорок второй сессии эти элементы общего комплекса преобразований рассматривались Генеральной Ассамблеей в контексте оперативной деятельности в целях развития. История нынешней постановки вопроса об общих помещениях восходит к принятию Генеральной Ассамблеей в 1987 году резолюции 42/196 об оперативной деятельности в целях развития с призывом рационализировать структуру отделений на местах, с тем чтобы «расширить сотрудничество и повысить согласованность и эффективность», среди прочего на основе более широкого «совместного использования оборудования и услуг».

6. В последующие годы Генеральная Ассамблея неоднократно возвращалась к теме общих помещений и совместного пользования услугами в связи с оперативной деятельностью системы Организации Объединенных Наций в целях развития²⁶. Конкретные формулировки варьировались и со временем видоизменялись, но их смысловое наполнение было однозначным: работу по переходу к использованию общих помещений следует активно развивать в интересах оптимизации, включая консолидацию административной инфраструктуры, без дополнительных издержек для

²³ A/42/234, п. 30 h) ii)–iii).

²⁴ A/51/950 и Corr.1.

²⁵ Там же, п. 51.

²⁶ См., например, резолюции 44/211, 46/219, 47/199, 48/209, 50/120, 53/192, 56/201, 59/250, 62/208, 67/226 и 71/243.

развивающихся стран. Об этом говорят выдержки, представленные на иллюстрации I ниже.

Иллюстрация I

Выдержки из резолюций Генеральной Ассамблеи (1989–2012 годы)

«...в сотрудничестве с правительствами принимающих стран и без дополнительных расходов для развивающихся стран безотлагательно принять необходимые меры по территориальному объединению своих помещений на страновом уровне» (резолюция 44/211, пункт 15 d).

«...включить в свой доклад оценку прогресса в объединении помещений и ...предложить план достижения этой цели в полном объеме там, где это осуществимо и целесообразно» (резолюция 46/219, пункт 25).

«...подчеркивая при этом, что [объединения помещений] следует достигать таким образом, чтобы на основе, в частности, объединения административных инфраструктур заинтересованных организаций возрастала эффективность» (резолюция 47/199, пункт 42).

«...существенно повысить целевой показатель в отношении совместного использования помещений на основе анализа затрат и результатов, не допуская увеличения бремени, ложащегося на страны пребывания» (резолюция 50/120, пункт 44).

«...до конца 2013 года на основе консультаций с государствами-членами разработать содержащую конкретные задачи и цели стратегию поддержки создания общих помещений ... и рекомендует страновым группам Организации Объединенных Наций изучить все возможные пути экономии средств в организациях, включая унификацию методов работы во всех функциональных областях и консолидацию вспомогательного обслуживания» (резолюция 67/226, пункт 161).

7. Указания Генеральной Ассамблеи относительно общих помещений были проявлением ее общей заинтересованности в ограничении накладных расходов многочисленных местных структур Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития — о чем свидетельствует акцент на совместном пользовании услугами — и не могут быть правильно поняты вне этого контекста. По словам Генерального секретаря, в резолюции 67/226 Генеральная Ассамблея продемонстрировала, что государства-члены придают значение общим помещениям как одному из основных показателей слаженности в системе Организации Объединенных Наций на страновом уровне и одному из важных факторов, способствующих эффективной интеграции вспомогательных услуг: «Общие помещения позволяют не только разместить в одном пространстве, но и объединить подразделения со сходными функциями, что способствует повышению эффективности и расширению возможностей для экономии средств»²⁷. В части совместного пользования услугами дело продвигалось с трудом, а меры, принимавшиеся организациями, выглядели бледно на фоне амбиций, заявленных Генеральной Ассамблей²⁸.

8. До 2017 года участниками организованной работы по теме общих помещений были ВПП, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, сначала в качестве членов Объединенной консультативной группы по вопросам политики, а после 1997 года и формирования Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития — в качестве членов ее Исполнительного комитета. Участие других учреждений Организации Объединенных Наций в совместном использовании помещений приветствовалось и поощрялось, но именно эти четыре структуры находились на острие

²⁷ E/2013/94, п. 177.

²⁸ См., например, резолюции 47/199 и 67/226.

предпринимаемых усилий, а также оказывали им необходимую вспомогательную поддержку. Административный комитет по координации высказывался в целом одобрительно, но большого энтузиазма очевидно не проявлял. Членский состав Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, как и состав ее предшественников, ограничивался четырьмя вышеупомянутыми структурами до 2017 года, когда были предприняты шаги по его расширению.

С. Сосредоточенность на зданиях, расположенных в столицах

9. До недавнего времени вся деятельность, направленная на совместное использование помещений, фокусировалась на отделениях общенационального уровня. Четкое определение общих помещений отсутствовало, но перечисляемые в отчетности примеры «совместного использования» или «совместного размещения» говорят о том, что критерием считалось присутствие в этих помещениях как минимум двух различных структур. Картина стала более расплывчатой с появлением программы по созданию домов Организации Объединенных Наций, поскольку это понятие и термин «общие помещения» считались взаимозаменяемыми. После 1997 года под созданием Дома Организации Объединенных Наций начали понимать сведение всех фондов и программ, а также информационных центров Организации Объединенных Наций в единое отделение, руководимое координатором-резидентом²⁹. В 2017 году в рамках механизмов Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию общие помещения были определены как место размещения не менее чем двух организаций; упоминание координатора-резидента было опущено, с тем чтобы распространить понятие общих помещений также на субнациональные подразделения (иллюстрация II).

Иллюстрация II

Определения терминов «Дом Организации Объединенных Наций» и «общие помещения»

1997	«Все органы Организации Объединенных Наций, работающие в той или иной стране над осуществлением текущих мандатов, будут размещаться в общих помещениях — в Доме ООН — и будут действовать под одним флагом Организации Объединенных Наций. В странах, где есть координатор-резидент, все фонды и программы, а также информационные центры Организации Объединенных Наций станут частью единого отделения Организации Объединенных Наций, руководимого координатором-резидентом» (A/51/950, пункт 51).
2012	Наименование «Дом Организации Объединенных Наций» означает общие помещения, в которых располагаются канцелярия координатора-резидента и канцелярии всех директоров отделений/глав представительств учреждений, входящих в Исполнительный комитет (т. е. ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, и, в соответствующих случаях, ВПП), и предполагает создание условий для экономичного, качественного и своевременного совместного обслуживания. Приветствуется размещение в Доме Организации Объединенных Наций других структур Организации Объединенных Наций и бреттон-вудских учреждений (Записка Целевой группы по общим помещениям о порядке присвоения статуса Единого дома Организации Объединенных Наций, октябрь 2012 года).
2017	Общие помещения предполагают совместное размещение двух или более подразделений Организации Объединенных Наций, постоянно присутствующих в стране. Общие помещения могут создаваться на национальном и субнациональном уровнях, как правило, при поддержке

²⁹ Вопрос о том, подключались ли к инициативам по совместному использованию помещений информационные центры Организации Объединенных Наций, в рамках настоящего обзора не изучался.

ряда общих служб, которые могут быть созданы благодаря совместному расположению учреждений (веб-сайт Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию).

Наименование «Дом Организации Объединенных Наций» присваивается по рекомендации Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию при соблюдении следующих минимальных условий: соответствие минимальному критерию создания общих помещений (использование не менее чем двумя структурами) и размещение в Доме Организации Объединенных Наций канцелярии координатора-резидента Организации Объединенных Наций. Дом Организации Объединенных Наций не обязательно является обособленным зданием (веб-сайт Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию).

D. Призывы к выработке глобальной стратегии не встретили отклика

10. Государства-члены неоднократно призывали решать вопросы совместного использования помещений планомерно и на глобальной основе³⁰. Инспекторы не нашли сведений о каких-либо усилиях в этом направлении, предпринятых до того, как Генеральная Ассамблея в резолюции 67/226 просила разработать соответствующую стратегию. Отсутствовали как исходные данные, по сравнению с которыми можно было бы оценивать достигнутое, так и четкий порядок подотчетности. В стратегии создания общих помещений Организации Объединенных Наций на 2014–2017 годы, разработанной Целевой группой по общим помещениям, было указано на прошлые достижения, имеющиеся трудности и открывающиеся возможности. По мнению Целевой группы, планирование объектов Организации Объединенных Наций в различных странах осуществлялось главным образом исходя из непосредственных нужд каждой организации, а не на основе стратегического подхода³¹. Хотя о подготовленной стратегии было доложено Генеральной Ассамблее³², никаких реальных шагов по разработке плана ее осуществления не последовало. С тех пор стратегия утратила актуальность в свете усилий по переориентации, в рамках которых поставлена соответствующая задача и ведется связанная с ней работа.

E. Новый подход в рамках переориентации системы развития Организации Объединенных Наций

11. Текущая переориентация системы развития Организации Объединенных Наций во многом существенно изменила постановку вопроса об общих помещениях, даже помимо самого явного нового элемента, которым стала выдвинутая Генеральным секретарем задача довести долю общих помещений до 50 % к 2021 году. В страновых

³⁰ В своей резолюции 46/219 Генеральная Ассамблея просила Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества «предложить план достижения этой цели в полном объеме там, где это осуществимо и целесообразно». В 1996 году Экономический и Социальный Совет поручил фондам и программам системы Организации Объединенных Наций «разработать план действий, административные механизмы и временные рамки осуществления» идеи общих помещений (резолюция 1996/42). В резолюции 67/226, принятой в 2012 году, Генеральная Ассамблея призвала систему Организации Объединенных Наций «до конца 2013 года на основе консультаций с государствами-членами разработать содержащую конкретные задачи и цели стратегию поддержки создания общих помещений в странах осуществления программ, которые хотели бы сделать это».

³¹ См. Стратегию создания общих помещений Организации Объединенных Наций на 2014–2017 годы, подготовленную Целевой группой по общим помещениям при Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития (сентябрь 2014 года), п. 10.

³² См. A/73/63–E/2018/8 и A/70/62–E/2015/4.

группах нового поколения, где уже не требуется физического присутствия каждой участвующей организации, стимулы к совместному использованию помещений должны возрастать, а спрос на отдельные помещения — уменьшаться. Под руководством Группы по инновационным формам организации работы развернута разносторонняя деятельность по оптимизации рабочих процессов. Хотя общие помещения сами по себе фигурируют в этой деятельности, другие ее направления, если они получают развитие на стратегическом уровне, должны непосредственно отразиться на потребности в помещениях и создать предпосылки для комплексного подхода к факторам, от которых зависят возможности оптимизации. Проведение такой оптимизации, равно как и техническое совершенствование средств связи со страновыми группами, также могло бы сократить потребности в служебных помещениях. Усиление позиций координатора-резидента, отвечающего за расширенное внедрение общих рабочих процессов, и создание в Секретариате Организации Объединенных Наций Управления по координации деятельности в целях развития должны повлиять на распределение полномочий, порядок подотчетности и механизмы координации. При ознакомлении с активами, которыми система Организации Объединенных Наций располагает на региональном уровне, не может не возникнуть вопрос о более интегрированном подходе к использованию помещений в тех региональных центрах, где под управлением Секретариата Организации Объединенных Наций находятся значительные количества объектов недвижимости. Представляется целесообразным, чтобы Генеральный секретарь совместно с Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию дал указание при планировании общих помещений принимать во внимание новую конфигурацию страновых групп, возможности виртуальной коммуникации и необходимость неукоснительного проведения в жизнь реформы административно-хозяйственной деятельности, что должно отразиться на потребности в помещениях и принести конкретные результаты в плане оптимизации.

12. В выдвинутых Генеральным секретарем предложениях по переориентации признается, что ожидания, связанные с общими помещениями и общими рабочими процессами в целом, не материализовались³³. В своей резолюции 72/279 Генеральная Ассамблея с удовлетворением отметила меры Генерального секретаря для продвижения модели общего делового функционирования, когда это уместно, включая общие вспомогательные подразделения, с тем чтобы достичь целевого показателя доли общих помещений до 50 % к 2021 году для ведения совместной работы и достижения большей эффективности, взаимодействия и согласованности. Ассамблея просила осуществлять эти меры в соответствии с резолюцией 71/243.

13. Соответственно, в настоящее время под руководством Группы по инновационным формам организации работы активно предпринимаются разносторонние усилия по реальной оптимизации административно-хозяйственной деятельности при одновременном повышении ее качества. Упомянутая группа под совместным председательством руководителей ВПП и УВКБ опирается на поддержку сформированной на ограниченный срок проектной группы, отвечающей за достижение практических результатов на шести направлениях административно-хозяйственной деятельности, включая использование общих помещений. Это позволяет решить насущную задачу: сделать общие помещения одним из элементов комплексного подхода к административно-хозяйственной деятельности, призванного придать ей эффективный и консолидированный характер.

Г. Задачи, сфера охвата и методология обзора

14. Настоящий обзор является частью программы работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 2019 год. Учитывая давнюю историю издания Генеральной Ассамблеей директив относительно общих помещений, в целом скромные достижения, имеющиеся в этом плане на сегодняшний день, расширившиеся рамки понятия общих помещений и новую ситуацию, возникшую в

³³ См. A/72/684-E/2018/7.

связи с реформой системы развития, Объединенная инспекционная группа (ОИГ) сочла своевременным поразмыслить о том, как работа над совместным использованием помещений должна строиться далее. Поскольку в процессе реформирования системы развития эта работа уже ведется довольно широко, настоящий обзор концентрирует внимание на отдельных проблемах, которые руководящим органам и административным руководителям организаций следует иметь в виду, намечая курс на будущее. Говоря конкретно, в нем предпринимается попытка:

- a) проанализировать то, что сделано для выполнения поручений руководящих органов относительно общих помещений;
- b) оценить общее влияние текущих реформ на усилия по расширению совместного использования помещений;
- c) рассмотреть критерии определения того, в каких случаях совместное использование помещений является наилучшим решением;
- d) извлечь уроки в отношении организационных механизмов, необходимых для реализации идеи общих помещений.

Сфера охвата

15. Обзор носит общесистемный характер, но основное внимание в нем уделяется точкам, где присутствуют страновые группы Организации Объединенных Наций. Общеорганизационный вопросник был составлен таким образом, чтобы исключить из рассмотрения структуры, не представленные на местах для целей участия в страновых группах. В эту категорию попали Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирный почтовый союз (ВПС), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Всемирная туристская организация (ЮНВТО) и Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД).

Методика проведения обзора

16. В состав группы ОИГ входили два инспектора, один специалист по инспекции и оценке, один помощник по поиску информации и один стажер. Обзор проводился с июля 2019 года по апрель 2020 года. В соответствии с внутренними стандартами и процедурами работы ОИГ инспекторы в целях обеспечения последовательности, достоверности и надежности использовали целый ряд методов сбора качественных и количественных данных из различных источников.

17. Источником информации о ходе работы, связанной с общими помещениями, служили, в частности, доклады Генерального секретаря, посвященные осуществлению резолюций об обзорах политики в области оперативной деятельности в целях развития (трехгодичные и четырехгодичные всеобъемлющие обзоры политики) и о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций. В соответствующих случаях принимались во внимание документы директивных и руководящих органов участвующих в ОИГ организаций, а также общеорганизационная политика и внутренняя документация отдельных структур. ОИГ изучила документальные материалы Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, ее инструкции и аналитические записки, а также конкретные экономические обоснования предложений по созданию домов Организации Объединенных Наций в 13 странах. Ценную информацию удалось почерпнуть из документов, подготовленных проектной группой при Группе по инновационным формам организации работы, включая доклады об осуществлении экспериментальных проектов. Ссылки на другие соответствующие документы включены в текст настоящего доклада. Изучались также вторичные источники, такие как независимая оценка инициативы «Единство действий» и оценочные доклады стран, где проводился эксперимент по созданию домов Организации Объединенных Наций.

18. В частности,

а) ОИГ собирала информацию качественного и количественного характера, а также сопутствующую документацию путем рассылки участвующим в ней организациям общеорганизационного вопросника. На отдельный вопросник, посвященный межучрежденческим механизмам работы, связанной с общими помещениями, совместно ответили Целевая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, Управление по координации деятельности в целях развития и проектная группа при Группе по инновационным формам организации работы;

б) исходя из полученных ответов на вопросники, инспекторы провели 122 беседы с должностными лицами участвующих организаций, в том числе 20 бесед в Секретариате Организации Объединенных Наций, 31 — с должностными лицами фондов и программ и 20 — с должностными лицами специализированных учреждений. Собеседники подбирались таким образом, чтобы исследовать предмет под разными углами зрения: i) должностные лица высокого уровня излагали общеведомственный подход к участию своих организаций в реформе системы развития Организации Объединенных Наций, в том числе на таком направлении, как использование общих помещений; ii) должностные лица, хорошо знакомые с ситуацией в плане обеспечения помещениями в той или иной стране или регионе, помогали составить общую картину положения дел с помещениями на местах; iii) представители учреждений и сотрудники страновых групп подробно рассказывали о координации действий и программном аспекте сотрудничества с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, размещенными в общих помещениях, а также о связанных с этими помещениями общих рабочих процессах. Инспекторы интересовались мнениями председателя и членов Целевой группы, а также проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы. Актуальными соображениями поделились должностные лица отдела страновых организационных стратегий Управления по координации деятельности в целях развития;

с) инспекторы посетили Единый «зеленый» дом Организации Объединенных Наций в Ханое — один из самых известных примеров Дома Организации Объединенных Наций — а также провели беседы с координаторами-резидентами и представителями учреждений — участников 15 страновых групп, стремясь ознакомиться с опытом современных и прошлых инициатив по совместному использованию помещений. Информация о возможностях и проблемах, имеющихся в региональных центрах, где Секретариатом Организации Объединенных Наций также эксплуатируются крупные объекты, была получена в ходе поездки в Бангкок и заочных контактов с ЭКА и Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби. Инспекторы также беседовали с должностными лицами Всемирного банка, курирующими вопросы подбора и эксплуатации его служебных помещений.

19. Доклад содержит восемь рекомендаций, из которых одна адресована Генеральной Ассамблее, одна — руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций и шесть — административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, действующим совместно в рамках Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении VII приводится таблица, в которой помечены рекомендации, актуальные для каждой отдельно взятой организации, и указывается, адресованы ли они ее руководящему органу или административному руководителю. В дополнение к официальным рекомендациям сформулировано 14 неофициальных.

20. У участвующих организаций запрашивались замечания по проекту доклада, которые были приняты во внимание при его доработке. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был окончательно доработан после консультаций между инспекторами, с тем чтобы взвесить содержащиеся в нем выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы. Инспекторы выражают признательность всем, кто оказывал им содействие в подготовке доклада, и особенно

тем, кто принимал участие в беседах и анкетировании и охотно делился своими знаниями и опытом. Следует особо подчеркнуть конструктивную реакцию и высокопрофессиональный подход членов проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы, Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов и Управления по координации деятельности в целях развития на всем протяжении работы над данным обзором.

Ограничения

21. Представленные в настоящем докладе статистические данные о помещениях были получены от проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы в марте 2020 года. Они, в свою очередь, основаны прежде всего на информации, извлеченной в 2017 году из базы данных системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций и впоследствии скорректированной некоторыми из организаций. Эта информация не окончательна: ее обработка продолжается, и уже ведется подготовка более свежих и точных сведений. Она пока не закончена и не достигла той стадии, когда эти сведения можно было бы положить в основу данных, включаемых в настоящий доклад³⁴. Не пытаясь генерировать данные самостоятельно, инспекторы вместо этого полагались на имеющуюся информацию, поскольку их целью было выявить закономерности и тенденции, а также показать, исходя из каких данных предпринимаются текущие реформы. Вместе с ответами на вопросник ОИГ инспекторы получили от нескольких структур Организации Объединенных Наций конкретную информацию о составе используемых этими структурами помещений. В ряде случаев эта информация существенно отличалась от той, которая была получена через проектную группу при Группе по инновационным формам организации работы. В интересах согласованности и для того, чтобы апеллировать к данным, которыми пользуется Генеральный секретарь, в настоящем докладе представлена вторая из двух вышеупомянутых версий этой информации. Подобные расхождения вновь подтверждают, насколько важны для эффективного планирования и принятия решений точные цифры по всем параметрам, связанным с помещениями, и в настоящем докладе эта мысль получает дополнительное развитие.

³⁴ В марте 2020 года проектная группа при Группе по инновационным формам организации работы запросила повторное извлечение информации о помещениях из базы данных системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, с тем чтобы обеспечить страновые группы уточненными цифрами для подготовки к осуществлению плана совместного использования помещений (см. приложение V).

II. К задачам, связанным с общими помещениями, не применяется общесистемный подход

A. Число участников межучрежденческих механизмов совместного использования помещений невелико

22. С тех пор, как в 1987/88 годах началась работа по теме общих помещений, и вплоть до 2017 года данный проект был делом ВПП, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, которые занимались им сначала по линии Объединенной консультативной группы по вопросам политики, а затем в качестве членов как Исполнительного комитета Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, так и Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов. Своим первым распоряжением на этот счет Генеральный секретарь поручил Консультативной группе изучить возможности совместного использования помещений на местах, указав, что к этой работе будет также привлечено УВКБ³⁵; неясно, однако, было ли это сделано фактически. Другие структуры приглашались участвовать в совместном использовании таких помещений, но к разработке соответствующей политики не привлекались. В этом подходе была своя логика, не в последнюю очередь потому, что именно упомянутым организациям принадлежала значительная доля представительств системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Лишь в 2017 году была предпринята попытка применить общесистемный подход, расширив членский состав целевой группы путем неофициального приглашения в нее других организаций.

23. Мандаты, принципы функционирования и характер оперативной деятельности различных структур системы Организации Объединенных Наций непосредственно отражаются на их присутствии на местах и на том, как они оценивают свои потребности в помещениях. Отделения специализированных учреждений, наделенных нормотворческими функциями, могут размещаться в зданиях профильных министерств или в помещениях, выделенных в прошлом за государственный счет, в силу чего переезд выглядит для них экономически неоправданным. Замечание, высказанное Генеральным секретарем почти 15 лет назад, актуально и по сей день: «не все подразделения системы Организации Объединенных Наций считают практически целесообразным переезжать в общие помещения, поскольку отдельные подразделения осуществляют широкомасштабные гуманитарные программы, специфика которых обуславливает колебания в потребностях в служебных помещениях, или стремятся располагаться в непосредственной близости от тех отраслевых министерств стран базирования, с которыми они работают»³⁶. Некоторые организации, а именно Международная организация труда (МОТ), УВКБ и ВПП, указали, что для них действуют особые требования в части доступа посторонних в их помещения. Инспекторам было сообщено, что особый режим доступа существует и в Международной организации по миграции (МОМ). В свете этого представляется, что общесистемный подход едва ли будет когда-либо реализован в полном объеме.

B. Поручения Генеральной Ассамблеи не находят отражения в директивах других руководящих органов

24. Из ответов на вопросник ОИГ следует, что директивные и руководящие органы системы Организации Объединенных Наций, как правило, не издавали никаких распоряжений по поводу общих помещений в дополнение к бесчисленным резолюциям Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета. Проявляя общую заинтересованность в подключении своих организаций к реформированию системы Организации Объединенных Наций, эти директивные и руководящие органы не давали своим секретариатам конкретных инструкций по

³⁵ A/42/234, п. 30 h) iii).

³⁶ A/62/73–E/2007/52, п. 128.

участию в совместной административно-хозяйственной деятельности вообще и совместном использовании помещений в частности.

25. Независимо от нормативно-правовых аспектов, от руководящих органов требуются стратегические указания. Консультативный комитет по административным вопросам (финансовые и бюджетные вопросы) отмечает, что, по его мнению, «в рамках положений соглашения об отношениях с Организацией Объединенных Наций система располагает достаточными юридическими полномочиями для того, чтобы в той мере, в которой это целесообразно, участвовать в любых программах создания общих помещений и служб в системе Организации Объединенных Наций»³⁷. Солидаризуясь с этим мнением, Генеральный директор МОТ подтвердил ее Административному совету, что обладает достаточными директивными полномочиями для участия в программах совместного использования помещений и услуг³⁸.

26. Даже если имеющаяся нормативная база допускает такое участие, она никак не побуждает к нему. Для этого были бы полезны стратегические указания руководящих органов о том, как следует подходить к использованию общих помещений в новых условиях переориентации системы развития. Инспекторы не рассчитывают на то, что результат будет единообразным, так как мнения различных органов могут не совпадать друг с другом, но важно четко обозначить общее направление. Директивное указание считать совместное размещение основным вариантом, применяемым «по умолчанию», способствовало бы изменению менталитета, не мешая при необходимости действовать с учетом конкретных условий.

27. Выполнение нижеследующей рекомендации должно способствовать повышению прозрачности и усилению подотчетности в процессе общесистемной работы, связанной с общими помещениями.

Рекомендация 1

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует к концу 2021 года дать их административным руководителям указания относительно параметров участия этих организаций в использовании общих помещений и предложить представлять им периодические доклады о достигнутых результатах.

³⁷ E/1996/64, п. 39.

³⁸ GB.270/PFA/11 (270th session, November 1997).

III. В переходе к совместному использованию помещений не достигнуто значительного прогресса

28. «Результаты» усилий по переходу к использованию общих помещений за тот или иной период трудно поддаются оценке из-за отсутствия исходных данных для сравнения. Никаких задач в конкретных цифрах поставлено не было, будь то по степени объединения занимаемых помещений, размерам сэкономленных средств, созданным возможностям совместного пользования услугами, срокам осуществления или другим поддающимся измерению параметрам.

A. Особое значение имеет поддержка со стороны принимающих государств

29. Основную ответственность за обеспечение учреждений Организации Объединенных Наций служебными помещениями несет правительство принимающей страны в соответствии с соглашениями, заключаемыми между ним и соответствующей организацией. Положения этих соглашений, касающиеся помещений, могут различаться в зависимости от страны, а также для организаций в одной и той же стране. В некоторых случаях, когда правительства не имеют возможности выделить Организации Объединенных Наций здание, вместо этого предоставляются земельные участки либо полностью или частично субсидируются затраты на аренду и эксплуатацию помещений. Важность позиции правительств принимающих стран в пользу объединения представительств различных организаций системы Организации Объединенных Наций невозможно переоценить. Опыт показал, что поддержка идеи общих помещений властями принимающего государства служит важной предпосылкой успеха благодаря сочетанию политической мотивации с материальным содействием; это видно на таких примерах, как Единый «зеленый» дом Организации Объединенных Наций в Ханое, Дом Организации Объединенных Наций в Алматы, Казахстан, и проект, реализуемый в настоящее время в Дакаре. Проблемы, безусловно, возникают, но это проблемы иного порядка.

30. В схеме принятия решений, разработанной Целевой группой по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов и определяющей последовательность выбора различных вариантов страновыми группами Организации Объединенных Наций, приоритет отдается обращению к правительству с просьбой предоставить необходимые помещения. Однако в ответах на вопросник ОИГ большинство участвующих организаций оценили практическую готовность национальных властей выделять такие помещения в диапазоне от средней до низкой. Заметны различия в этом отношении между странами и между организациями. Система Организации Объединенных Наций не проявляет достаточной последовательности в работе принимающими странами, имеющей целью побудить их к предоставлению необходимых помещений. Докладывая об уроках, извлеченных в отношении общих помещений, Генеральный секретарь неизменно указывает на необходимость уделять больше внимания ходатайствам перед правительствами об их безвозмездном предоставлении³⁹. В процессе текущей переориентации рекомендованные меры по новому усилению этой работы до сих пор не приняты.

B. В течение многих лет коллективное внимание было сосредоточено на программе создания домов Организации Объединенных Наций

31. До недавнего времени вся деятельность, направленная на совместное использование помещений, фокусировалась на отделениях общенационального уровня. Объединенная консультативная группа по вопросам политики первоначально делала упор на новом строительстве. В своем докладе сорок шестой сессии Генеральной Ассамблеи Генеральный директор по вопросам развития и

³⁹ См., например, E/2000/46/Add.1, п. 91 с).

международного экономического сотрудничества отмечал, что достигнут прогресс в строительстве общих помещений в 8 странах, а еще в 10 странах ведутся активные переговоры⁴⁰. К тому времени ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА приняли меры по созданию или приспособлению механизмов для финансирования помещений⁴¹. В 1994 году учреждениями, входящими в Консультативную группу, была задумана амбициозная схема, основанная на безвозмездном получении земельных участков от правительств с последующей долгосрочной арендой зданий, которые были бы построены на них частным сектором и переходили бы в собственность арендатора по истечении срока аренды⁴². Участки были бесплатно выделены правительствами 18 стран, но программа так и осталась нереализованной⁴³. Хотя из-за оплошностей, связанных со строительством, от данного подхода было решено отказаться, на его примере видно, что проблема отсутствия механизмов для финансирования капиталовложений осознавалась с самого начала.

32. В 1997 году наступил новый этап, ознаменовавшийся инициативой по созданию домов Организации Объединенных Наций в рамках целого комплекса других преобразований⁴⁴. Большую часть последующего периода инициативы, связанные с общими помещениями, как правило, имели в своей основе идею Дома Организации Объединенных Наций, расположенного в столице. Согласно информации, полученной от Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, за период с 1997 года в государствах, где действуют страновые группы, было открыто 62 дома Организации Объединенных Наций (см. иллюстрацию III). Усилия в этом направлении поначалу были значительными. В 2001 году Генеральный секретарь докладывал, что за период с 1998 по 2000 год Группа по управлению службами и помещениями при Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития рассмотрела 145 предложений, установила контакт с 43 страновыми группами и предприняла 30 поездок в 38 стран, предлагая техническое содействие в подборе зданий и учреждении домов Организации Объединенных Наций⁴⁵. На тот момент были официально открыты или намечены к открытию 46 таких домов. За последние годы заметного прогресса достигнуто не было; в 2002 году Генеральный секретарь признал, что наиболее очевидные возможности уже во многом исчерпаны⁴⁶.

⁴⁰ A/46/206/Add.3–E/1991/93/Add.3, п. 31.

⁴¹ Там же, п. 39.

⁴² E/1996/64, п. 36.

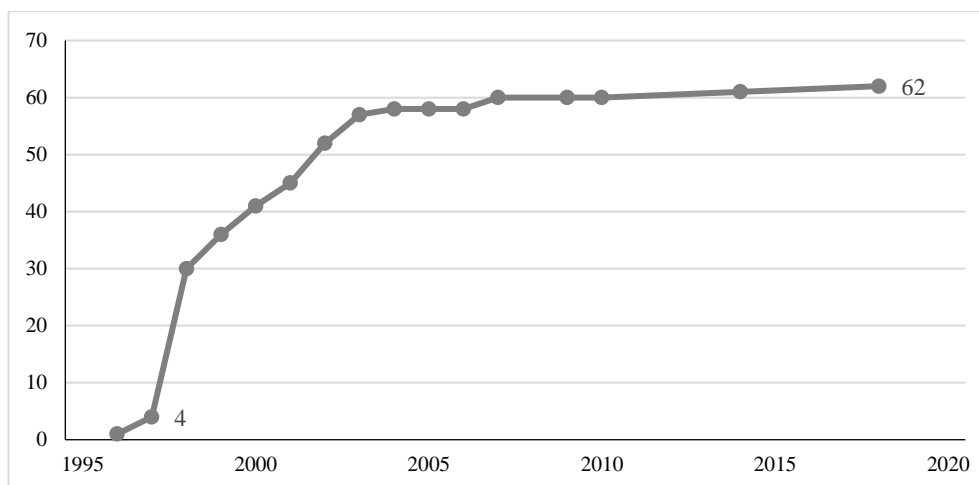
⁴³ См. WFP, Report on common premises: progress report on the United Nations House programme, document WFP/EB.A/99/8-C, May 1999.

⁴⁴ См. A/51/950 и Corr.1.

⁴⁵ E/2001/66, п. 99.

⁴⁶ E/2002/59, п. 34.

Иллюстрация III
**Создание домов Организации Объединенных Наций в странах,
 где действуют страновые группы Организации Объединенных Наций
 (1997–2020 годы)**



Источник: Подготовлено ОИГ на основе информации, полученной от Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов (2020 год). Данные об учреждении домов Организации Объединенных Наций в разбивке по странам и районам см. в приложении I.

33. Дома Организации Объединенных Наций существуют в двух третях общего числа стран, в которых объем расходов системы Организации Объединенных Наций сравнительно невелик, но менее чем в 25 % стран, где эти расходы значительны — «вероятно, из-за размера портфеля проектов каждой структуры и соответственно большей численности персонала, что также может создавать трудности в поиске крупных помещений, которые отвечают требованиям политики в области безопасности»⁴⁷. Однако число домов Организации Объединенных Наций само по себе не дает представления о том, насколько широко практикуется совместное использование помещений организациями системы Организации Объединенных Наций. Как показано в приложении I, в одних и тех же местах параллельно существуют как дома Организации Объединенных Наций, так и другие общие, а также отдельные помещения. В городах, где есть Дом Организации Объединенных Наций, также имеется в общей сложности не менее 240 других помещений, большинство из которых целиком заняты какой-либо одной структурой. Наименование «Дом Организации Объединенных Наций» само по себе мало говорит о степени оптимизации, достигнутой за счет совместного использования помещений и услуг.

34. После резкого роста числа домов Организации Объединенных Наций в первые годы этой программы, темпы их создания замедлились. Дома Организации Объединенных Наций продолжали создаваться, но уже не столь быстро, и, несмотря на несколько новых примеров, доведенных страновыми группами до сведения Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, с 2010 года заметного прогресса в этом отношении не наблюдается. По прошествии некоторого времени Генеральный секретарь указал в своем докладе, что использование общих помещений не получило большого развития⁴⁸, что способствовало включению в резолюцию 67/226 Генеральной Ассамблеи призыва к разработке конкретной стратегии, а также выдвигению амбициозной цели, касающейся общих помещений, в связи с переориентацией системы развития Организации Объединенных Наций⁴⁹.

⁴⁷ A/73/63–E/2018/8, п. 219.

⁴⁸ E/2011/88, п. 36.

⁴⁹ A/72/684–E/2018/7, п. 45.

С. Общестрановой подход как часть текущих реформ

35. В процессе нынешних реформ подход был изменен. Проектная группа при Группе по инновационным формам организации работы акцентирует внимание на большом количестве разнообразных помещений, имеющихся на субнациональном уровне, подчеркивая, что, по ее мнению, более активное совместное использование существующих помещений должно иметь приоритет по сравнению с приобретением или строительством новых. В процессе взаимодействия с Целевой группой она высказывается в том смысле, что для значительного продвижения к намеченному целевому показателю страновым группам следует вместо дальнейшего сосредоточения на учреждении домов Организации Объединенных Наций в столицах применять общенациональный подход к планированию совместного размещения, рассматривая возможности, которые имеются для этого как в столичных, так и в других городах⁵⁰. Таким образом, о новом строительстве речь будет идти лишь в тех немногих случаях, когда оно необходимо в столицах. В рамках глобальных усилий по проработке вариантов и составлению планов совместного использования помещений всем страновым группам должно быть разослано подготовленное проектной группой при Группе по инновационным формам организации работы и одобренное Целевой группой пособие по планированию совместного размещения. Учитывая поставленную Генеральным секретарем задачу довести долю общих помещений до 50 % к 2021 году, инспекторы соглашаются с тем, что акцент на совместном использовании помещений, имеющихся на субнациональном уровне, не лишен внутренней логики как способ достижения количественного показателя, поскольку, как будет показано ниже, именно таких помещений имеется больше всего.

36. При планировании дальнейших шагов следует помнить, что две стратегии, ведущие к совместному использованию помещений и услуг и сокращению административных расходов, которые пользовались поддержкой на ранних этапах этой работы, с тех пор перестали применяться или были признаны малопригодными: речь идет о приобретении объектов в собственность и о новом строительстве. В первом варианте имелись в виду схемы аренды, предполагающие в итоге передачу прав собственности; второй вариант считался основным до тех пор, пока от него не пришлось отказаться из-за управленческих просчетов. Покупку или строительство зданий следует рассматривать как одно из возможных решений, сопоставляя его экономические плюсы и минусы с теми, которые присущи аренде и другим вариантам. В своем недавнем отчете о проверке недвижимого имущества ВПП внешний аудитор Программы настоятельно призвал ее пересмотреть — по крайней мере для страновых отделений, функционирующих длительное время — нынешний принцип, согласно которому покупка недвижимости считается наименее предпочтительным решением. Внешний аудитор рекомендовал ВПП проанализировать долгосрочные преимущества и недостатки различных вариантов аренды, покупки и нового строительства⁵¹. **О проведении объективного анализа этих вариантов в расчете на длительную перспективу следует подумать также и применительно к общим помещениям, не забывая о том, что разные организации в одной и той же стране могут по-разному планировать длительность своего присутствия.**

Д. Помещений много, но лишь немногие используются совместно

37. Стремясь облегчить применение такого всеобъемлющего подхода, проектная группа при Группе по инновационным формам организации работы постаралась выяснить общее количество имеющихся помещений, в том числе на субнациональном уровне, чтобы использовать его в качестве точки отсчета. Согласно информации, хранящейся в базе данных системы обеспечения безопасности Организации

⁵⁰ Task Team on Common Premises and Facility Services, official submission of resource requirements document to progress towards the SG target of 50 per cent of common premises by 2021 (February 2020).

⁵¹ WFP, document WFP/EB.A/2020/6-F/1, para. 55 and recommendation 4.

Объединенных Наций⁵², общая исходная численность помещений составляет 4340 единиц (см. иллюстрацию IV). Из этого количества были вычтены помещения трех основных категорий, считающихся не подходящими или мало подходящими для совместного использования. После того, как из рассмотрения были таким образом исключены правительственные здания, где при министерствах работают сотрудники организаций системы Организации Объединенных Наций (652), проектные отделения (954) и такие виды помещений, как склады, гостиницы и жилые дома гостиничного типа (219), в поле зрения осталась совокупность из 2515 единиц, по которой можно оценивать текущее положение дел с общими помещениями и планировать дальнейшие действия. Из упомянутого количества помещений 2257 расположены в местах, где действуют страновые группы Организации Объединенных Наций. В настоящем докладе инспекторы, пользуясь данными, любезно предоставленными проектной группой при Группе по инновационным формам организации работы, указывают конкретную численность помещений, на которую рассчитан подход Генерального секретаря, поскольку в официальных документах этого до сих пор не делалось. Как поясняется в пункте 21 выше, приводимые данные не являются окончательно подтвержденными.

Иллюстрация IV

Помещения Организации Объединенных Наций, по данным проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы (2017–2018 годы)



Источник: Подготовлено ОИГ на основе информации, полученной от проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы. См. также приложения I и V.

38. Более трети помещений, в которых сотрудники Организации Объединенных Наций работают при государственных учреждениях, находятся в ведении Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), чей аппарат во многих случаях интегрирован с министерствами здравоохранения. В приложении II приведена полная картина использования помещений совместно с государственными органами: более 70 % такого использования приходится на долю трех учреждений (ВОЗ, ПРООН и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО)).

39. Инспекторы не подвергают сомнению правильность исключения из расчетов тех помещений, в которых сотрудники Организации Объединенных Наций работают при министерствах, но полагают, что проектные отделения, не размещенные совместно с государственными органами, могут заслуживать более детального рассмотрения. Возможно, некоторые из них действительно созданы на ограниченный срок, но, как было указано в недавнем докладе ОИГ, речь может идти не столько о временном характере размещения, сколько о способе финансирования⁵³. Затраты на проектное отделение, финансируемые за счет целевого взноса, могут быть целиком отнесены к бюджету соответствующего проекта и отражены в отчетности как расходы на нужды развития, что уменьшает как стимулы к сокращению административных затрат, так и прозрачность подобных расходов на помещения. Информация о проектных отделениях, исключенных из сферы анализа, приводится ниже. **Поскольку значительное большинство этих проектных отделений принадлежат ВОЗ и**

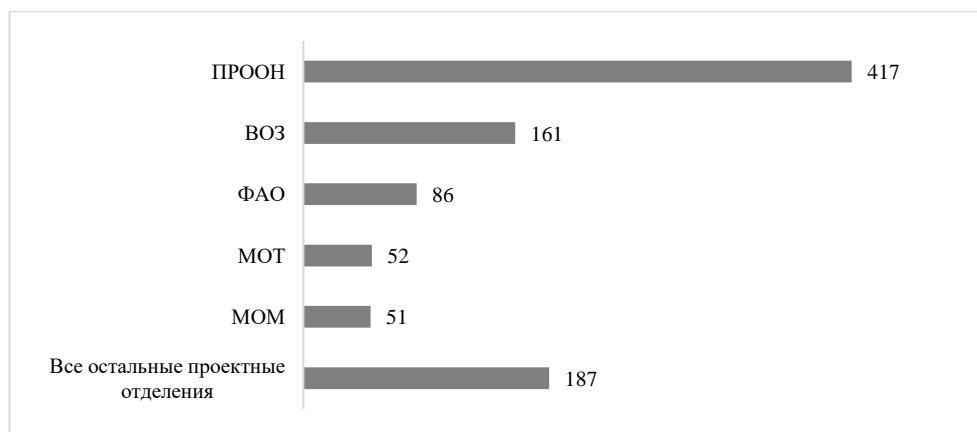
⁵² См. пункт 21 выше.

⁵³ JIU/REP/2018/5, пп. 102–104.

ПРООН (см. иллюстрацию V), Генеральному директору ВОЗ и Администратору ПРООН настоятельно рекомендуется изучить, как эти отделения используются, с тем чтобы их административно-хозяйственные нужды по возможности увязывались с административно-хозяйственной деятельностью организации в целом. Это не помешало бы организациям при необходимости относить расходы на счета отдельных проектов, а не всего учреждения. ПРООН представила дополнительную информацию, свидетельствующую о том, что она по мере возможности стремится создавать совместные проектные отделения с другими структурами.

Иллюстрация V

Более половины общего числа проектных отделений принадлежат двум организациям системы Организации Объединенных Наций (2017–2018 годы)

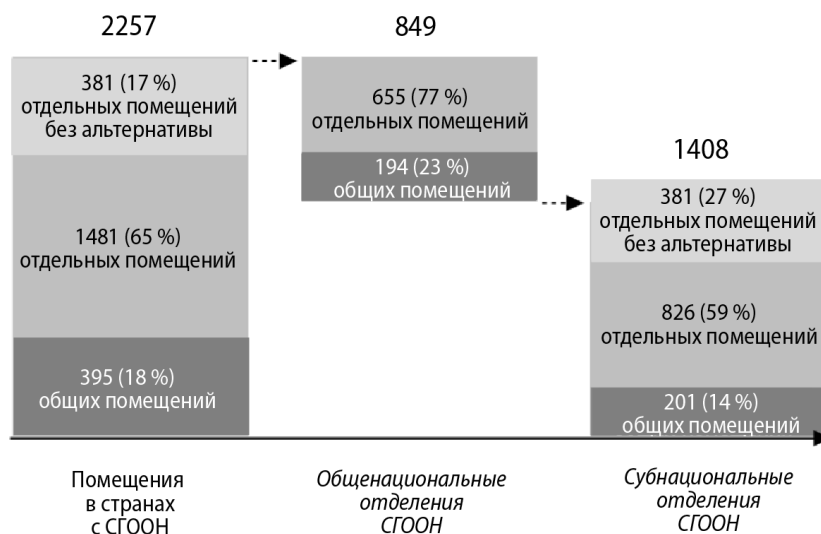


Источник: Подготовлено ОИГ на основе информации, полученной от проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы. (Примечание. Проектные отделения, размещенные при государственных учреждениях, не учитывались, как это показано на иллюстрации IV.)

Е. Большинство имеющихся помещений принадлежат субнациональным подразделениям и не являются общими

40. Согласно современному определению, общими являются всего 18 % помещений в странах, где действуют страновые группы Организации Объединенных Наций. Более детальный анализ показывает, что почти две трети помещений, используемых страновыми группами, принадлежат подразделениям субнационального уровня. Как видно из иллюстрации VI, общие помещения чаще встречаются на общенациональном, чем на субнациональном уровне.

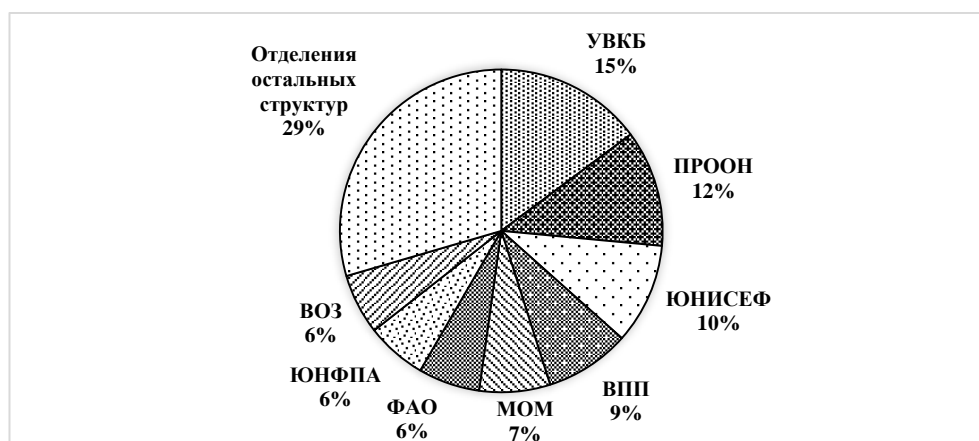
Иллюстрация VI
Состав помещений, занимаемых общенациональными и субнациональными структурами Организации Объединенных Наций в странах, где действуют страновые группы Организации Объединенных Наций (2017–2018 годы)



Источник: Подготовлено ОИГ на основе информации, полученной от проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы.

41. Данные о составе имеющихся помещений на момент подготовки настоящего доклада, из которых Генеральный секретарь исходит в своем анализе, представлены в двух приложениях. В приложении I приводится информация о помещениях во всех странах и районах, где действуют страновые группы Организации Объединенных Наций, а в приложении III показан состав помещений по их принадлежности различным организациям. Как видно из иллюстрации VII, значительная часть помещений приходится на долю небольшого числа структур. Намного более половины принадлежат структурам, подчиненным Генеральному секретарю (приложение III). Это предоставляет существенную свободу маневра на случай, если Генеральный секретарь пожелает применить более интегрированный подход к использованию упомянутых помещений.

Иллюстрация VII
70 % помещений, занимаемых страновыми отделениями общенационального и субнационального уровня, принадлежат восьми организациям системы Организации Объединенных Наций (2017–2018 годы)

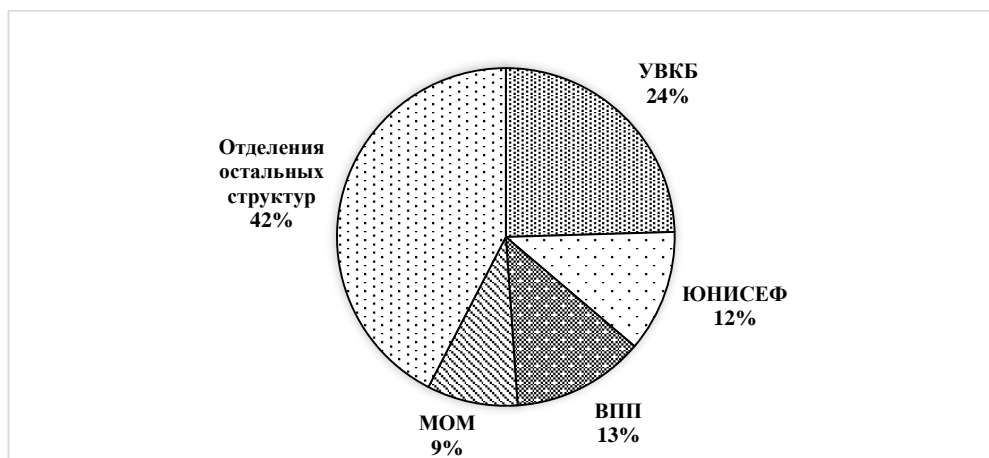


Источник: Подготовлено ОИГ на основе информации, полученной от проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы.

42. Оперативные нужды ряда организаций привели к значительному росту числа представительств Организации Объединенных Наций на местах, многие из которых целиком принадлежат какой-либо одной структуре. Специфика многих гуманитарных программ предопределяет колебания их потребностей в служебных помещениях⁵⁴. На долю четырех гуманитарных организаций (ВПП, МОМ, УВКБ и ЮНИСЕФ), каждая из которых имеет значительные потребности в плане снабжения и логистики, приходится половина всех помещений, находящихся в эксклюзивном пользовании, и около двух третей таких помещений на субнациональном уровне (иллюстрация VIII). Беседы с представителями ВПП и УВКБ показали, что многие такие помещения они рассматривают как временные и что потребность в них возникает в связи с чрезвычайными ситуациями в районах, где в этот момент не представлены другие организации. Оценка того, как развивалась ситуация в каждом из этих случаев, насколько временным фактически оказалось то или иное присутствие и какие реальные возможности совместного размещения существуют в подобных ситуациях, выходит за рамки настоящего обзора. **Можно, однако, четко выделить ряд гуманитарных организаций, являющихся лидерами по числу помещений на субнациональном уровне, используемых ими только для собственных нужд. Административным руководителям этих организаций следует, при необходимости прибегая к содействию Координатора чрезвычайной помощи как председателя Межучрежденческого постоянного комитета, выработать меры по более систематическому использованию инфраструктуры друг друга, включая помещения.**

Иллюстрация VIII

На долю четырех гуманитарных организаций приходится свыше 50 % всех помещений, целиком занимаемых какой-либо одной структурой (субнациональный уровень, 2017–2018 годы)



Источник: Подготовлено ОИГ на основе информации, полученной от проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы.

Г. Поиск возможностей: ориентация на денежные потоки

43. Значительная часть денежных средств системы Организации Объединенных Наций расходуется в сравнительно небольшой группе стран, что подробно показано в приложении IV, содержащем данные о маломасштабных, средних и широкомасштабных операциях. На долю 49 стран, где осуществляется широкомасштабная деятельность, приходится 1305 помещений, находящихся в эксклюзивном пользовании (в 286 случаях — без каких-либо возможностей совместного размещения), и 84 % всех расходов, причем 44 % этих расходов сконцентрированы в 15 из упомянутых стран, являющихся крупными постконфликтными государствами. Как отмечалось в докладах Генерального

⁵⁴ A/62/73-E/2007/52, п. 128.

секретаря еще до появления этих данных, в странах с более значительными объемами расходов страновые группы Организации Объединенных Наций насчитывают больше участников, а число помещений, используемых порознь, выше, чем в других государствах⁵⁵.

44. Имеющиеся данные не включают себестоимость нынешних и альтернативных вариантов размещения в соответствующих местах. Однако возможностям совместного использования помещений в этих местах следует уделять первоочередное внимание, учитывая значительное число помещений, находящихся в эксклюзивном пользовании, большой объем расходов, характерный для мест с более многочисленным персоналом, зачастую высокие цены на недвижимость в районах с нестабильными условиями жизни и необходимость обеспечивать достойные условия труда в порядке должной заботы о сотрудниках.

⁵⁵ A/73/63-E/2018/8, таблица 25.

IV. Следует сформулировать более общие доводы в пользу совместного размещения

45. Инспекторы решили изучить критерии или основания, исходя из которых принимаются решения о совместном размещении. Например, должно ли это приносить отдельные выгоды каждому члену страновой группы Организации Объединенных Наций, или общегрупповые интересы могут служить достаточным стимулом к коллективным действиям? Какой вес при принятии этих решений придается внеэкономическим факторам, таким как взаимодействие между программами и престиж Организации? Ответы на вопросник ОИГ, а также проведенные беседы показали, что из внеэкономических факторов первостепенную роль играет один, а именно безопасность.

46. Не вызывает удивления, что очень немногие организации, по крайней мере в официальных беседах, выражают готовность пойти на более высокие издержки ради коллективного блага, хотя в реальности существуют примеры, когда некоторые из них в определенных пределах решали такие вопросы в зависимости от обстоятельств. На эту дилемму Генеральный секретарь указал еще 20 лет назад, отметив, что переезд в Дом Организации Объединенных Наций может приводить к неравномерному распределению финансовой нагрузки, когда одни организации получают выгоды, а другие несут более высокие издержки. Он считал, что такие инициативы необходимо поддерживать, прежде всего на начальных этапах, когда стартовые расходы могут заслонять собой долгосрочную экономию затрат⁵⁶. **Генеральному секретарю совместно с Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует заняться этим вопросом, вновь и вновь возникающим в повестке дня, как это было в случае с Уругваем, о котором говорится в пункте 137 ниже.**

A. Четкое представление о размерах ожидаемой экономии утрачено, но одним из главных стимулов является возможность совместного пользования услугами

47. В том, что касается финансовой оптимизации или экономии, обращают на себя внимание два момента. Во-первых, отсутствует ясность относительно фактической стороны дела, как в плане уже достигнутых результатов, так и в плане ожиданий на будущее. Организации, как правило, не отслеживают достижение искомой оптимизации; не делают этого и страновые группы Организации Объединенных Наций, с представителями которых члены ОИГ беседовали в процессе подготовки настоящего обзора. На общесистемном уровне нет никакого понятия о том, чего реально удалось добиться. Этот пробел был отмечен еще 12 лет назад, когда Генеральный секретарь подчеркивал, что «всеобъемлющая оценка преимуществ общих помещений в плане экономии средств и других связанных с ними преимуществ до настоящего времени не проводилась»⁵⁷. Разрабатываемая сейчас платформа по общим помещениям должна позволить регистрировать соответствующую информацию. Эта ее функция будет полезной как для прозрачности, так и для подотчетности.

48. В современных условиях переориентации системы развития Генеральный секретарь предполагал за счет сокращения арендных расходов и перехода на некоторые виды совместного обслуживания объектов сэкономить 120 млн долларов⁵⁸. В свою очередь проектная группа при Группе по инновационным формам организации работы после более углубленного анализа сочла, что к реальности ближе сумма от 25 до 35 млн долл., главным образом за счет обслуживания объектов. Так или иначе, для составления конкретных прогнозов недостает данных. По общему мнению, главной статьей экономии должно стать совместное обслуживание объектов. К сожалению,

⁵⁶ E/2001/66, п. 105.

⁵⁷ A/62/73–E/2007/52, п. 128.

⁵⁸ United Nations development system repositioning, explanatory note No. 10 (March 2018).

намерение развернуть более энергичную работу по теме обслуживания объектов в рамках Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов до сих пор не реализовано, а результаты опросов, проводимых Департаментом по экономическим и социальным вопросам среди членов групп по управлению операциями, свидетельствуют о том, что практика совместного обслуживания пока не получила должного развития⁵⁹. Целевая группа продолжает при ведущей роли ВПП работу над руководящими принципами обслуживания объектов; обслуживание объектов также является частью стратегии административно-хозяйственной деятельности. В интересах комплексного подхода необходимо прояснить взаимосвязь между этими двумя направлениями работы.

49. Применительно к оптимизации и экономии анализ должен быть сфокусирован на определении основных способов оптимизации и последовательности их применения. Следует избегать зашоренности при решении отдельных задач, чтобы иметь возможность сосредоточивать усилия прежде всего на тех участках, где открываются наилучшие возможности повышения эффективности. Разрабатываемые сейчас новые, более активные и, можно надеяться, более комплексные подходы к объединению рабочих процессов должны способствовать уяснению того, в какой момент переезд в общие помещения станет следующим логическим шагом в процессе оптимизации, пользование какими общими службами действительно требует совместного размещения и какие меры нужны для получения максимального эффекта экономии от использования общих помещений. Например, освобождение страновых отделений от функций, не привязанных к географическому местоположению, может представлять собой первоочередную меру оптимизации, способную повлиять на размеры служебных помещений, которые требуются в некоторых точках. Согласно исследованию ЮНИСЕФ, результаты которого были предоставлены проектной группе Группы по инновационным формам организации работы в связи с ее работой по теме общих вспомогательных служб, вертикальная интеграция с выходом за страновые рамки сулит намного большую экономию, чем консолидация в рамках страновых групп⁶⁰. Со своей стороны, Группа Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию недавно отметила, что наивысшая степень оптимизации достигается путем передачи глобальным центрам обслуживания тех не зависящих от географического местоположения функций, которые на сегодняшний день часто выполняются на страновом уровне⁶¹. Данный вывод имеет ключевое значение, так как если реформа не позволит сузить пространственное рассредоточение административных и вспомогательных служб, это будет означать, что имеющиеся возможности недоиспользуются.

50. Хотя централизация административных функций, не привязанных к конкретному местоположению, признана самым значительным из имеющихся резервов оптимизации, работа по определению этих функций и их передаче со странового на иной уровень не рассматривается как часть межучрежденческих усилий, осуществляемых под эгидой Группы по инновационным формам организации работы, а предоставлена отдельно взятым организациям. В одном из предыдущих докладов ОИГ подчеркивала важность такой передачи функций и призвала Группу Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и входящую в ее состав Группу по инновационным формам организации работы выработать общее понимание в вопросе о том, какие функции должны выполняться на местном уровне, а какие подразделения следует перебазировать, поскольку это позволит обеспечить более четкую основу для определения рамок общего обслуживания с учетом структур, остающихся на страновом уровне⁶².

⁵⁹ Development Cooperation Policy Branch, Department of Economic and Social Affairs, "QCPR monitoring survey of operations management teams 2017" (February 2018).

⁶⁰ UNICEF back office initiative, E and Y study (September 2019).

⁶¹ United Nations Sustainable Development Group, "Advancing more efficient operations in the context of the repositioning of the United Nations development system" (26 March 2020).

⁶² JIU/REP/2018/5, п. 174.

51. Учитывая взаимосвязанность различных аспектов административно-хозяйственной деятельности, Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует изучить возможности более глубокой интеграции работы, касающейся общих помещений, со стратегиями административно-хозяйственной деятельности и общими рабочими процессами, при надлежащем углублении сотрудничества между соответствующими целевыми группами.

В. Из поля зрения выпадают соображения, не связанные с финансовыми и количественными показателями

52. Еще сильнее бросается в глаза то, что соображения, не связанные с финансами, в последнее время практически упускаются из вида, не считая эпизодических формальных упоминаний. В прошлом значение придавалось не только этим факторам. Так, в рамках инициативы «Единство действий» тема общих помещений затрагивалась в «ханойском» докладе, где говорилось: «Благодаря физическому и функциональному объединению всех участников, создание “единой канцелярии” может помочь страновой группе получить дополнительную экономию от укрупнения масштабов, улучшить взаимодействие между учреждениями ООН и сформировать целостный образ Организации на страновом уровне»⁶³. Создание Единого «зеленого» Дома Организации Объединенных Наций в Ханое задумывалось как способ «избавиться от изоляционистского менталитета, порождаемого физической разобщенностью», повысить эффективность содействия развитию и откликнуться на призыв Генерального секретаря «добиваться результатов, сберегая природу»⁶⁴. Административно-хозяйственная деятельность стала привлекать внимание не только с точки зрения финансовой экономии и сокращения операционных расходов, но и в плане того, какой вклад она вносит в обеспечение общесистемной слаженности действий⁶⁵. Как подробно поясняется в последующих разделах, соображения экологической устойчивости и доступности принадлежат к числу факторов, требующих более пристального учета при составлении планов и принятии решений относительно общих помещений. На веб-сайте Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию указаны следующие четыре задачи: увеличить рентабельность за счет сокращения эксплуатационных расходов, эффективно использовать общие ресурсы, повысить безопасность и обеспечить единое присутствие на национальном и субнациональном уровнях. Более широкий взгляд на вещи отражен, однако, в последнем докладе о проведении четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, в котором Генеральный секретарь говорит об укреплении координации программ, едином имидже Организации Объединенных Наций, а также сокращении выбросов углекислого газа⁶⁶.

53. В беседах с инспекторами должностные лица ряда организаций и местных отделений высказывали различные мнения о том, насколько общие помещения важны для слаженности действий и сотрудничества между программами. Повышается ли слаженность при совместном использовании помещений, или же и под одной крышей организации продолжают замыкаться в себе? Вопрос этот никем не изучался. Ряд собеседников подчеркивали относительную важность инициативы сверху и соответствующую роль координатора-резидента в вопросах совместного размещения; при этом некоторые отмечали также, что необходимость физического присутствия в служебных помещениях как условие взаимодействия не следует переоценивать в свете новых технологий, облегчающих дистанционное общение. Актуальность данного аспекта, вероятно, будет лишь возрастать по мере перехода системы Организации Объединенных Наций и международного сообщества в целом на новые формы организации работы с учетом опыта пандемии COVID-19. По мнению других

⁶³ *Independent Evaluation of Delivering as One*, main report (2012), para. 49.

⁶⁴ United Nations Viet Nam, “The case for a Green One UN House in Ha Noi, Viet Nam” (October 2008), p. 4 и UNDP, “Renovation of existing United Nations apartment building to create a Green One UN House in Ha Noi, Viet Nam” (4 January 2010).

⁶⁵ E/2011/88, п. 6.

⁶⁶ A/75/79–E/2020/55, п. 94.

собеседников, возможность неформального взаимодействия между сотрудниками разных организаций в рабочей обстановке является весьма ценной. Престижность и привлекательность «марки» Единого «зеленого» Дома Организации Объединенных Наций в Ханое живо ощущаются членами страновой группы, государственными органами и аккредитованными в стране представителями международного сообщества.

С. Более глубокого учета требуют факторы экологической устойчивости

54. В 2019 году Координационный совет руководителей (КСР) системы Организации Объединенных Наций одобрил Стратегию обеспечения устойчивости в системе Организации Объединенных Наций на 2020–2030 годы, призванную привести внутреннее функционирование организаций в соответствие с природоохранными положениями Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Стратегия предусматривает, что «все объекты Организации Объединенных Наций, и прежде всего общие помещения Организации Объединенных Наций, должны отвечать экологически рациональным строительным нормам или согласованным руководящим положениям по экологически рациональной эксплуатации зданий»⁶⁷. Такие руководящие положения сейчас разрабатываются, как об этом сказано в пункте 58 ниже. В свою очередь, в плане действий Секретариата Организации Объединенных Наций по борьбе с изменением климата на 2020–2030 годы указывается, что изменение климата представляет собой самый насущный кризис нашего времени, и перед Секретариатом ставятся амбициозные задачи в этом отношении⁶⁸.

55. Работа по теме общих помещений должна быть теснее увязана с целями стратегии, принятой КСР. Определенные достижения уже имеются. Так, согласно утвержденному в 2017 году кругу ведения Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, при обслуживании объектов следует уделять внимание уменьшению воздействия на окружающую среду⁶⁹. Примерно тогда же Целевая группа подчеркивала, что интеграция оперативного присутствия системы Организации Объединенных Наций предоставляет идеальную возможность улучшить ее экологические показатели и сократить «углеродный след». Она выразила намерение объединить усилия с Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), с тем чтобы деятельность структур Организации Объединенных Наций на местах стала менее энергоемкой и более экологичной⁷⁰.

56. Осуществляемая под управлением ЮНЕП инициатива по экологизации деятельности Организации Объединенных Наций действительно внесла большой вклад в создание более прочной основы для учета соображений экологической устойчивости в подходе к общим помещениям. Проведенное в 2016 году экологическое обследование позволило лучше уяснить преимущества совместного размещения с точки зрения заботы об окружающей среде. Были выборочно изучены более 100 зданий, эксплуатируемых Организацией Объединенных Наций и принадлежащих ей на правах собственности и/или аренды, 23 из которых представляли собой общие помещения. Выяснилось, что совместное использование помещений позволяет заметно улучшить экологические показатели, и в частности сократить количество отходов в расчете на одного сотрудника и уменьшить удельное энергопотребление. Недавно внимание в рамках данной инициативы было привлечено к потенциальным финансовым выгодам, связанным с учетом экологических факторов при проектировании зданий⁷¹. В документе на эту тему акцентируется полезный опыт Единого «зеленого» дома Организации Объединенных Наций в Ханое. Как сообщил

⁶⁷ СЕВ/2019/1/Add.1, table 2.

⁶⁸ “United Nations Secretariat Climate Action Plan 2020–2030” (September 2019).

⁶⁹ Terms of reference for Task Team 2 on Common Premises and Facility Services (September 2017).

⁷⁰ “Key recommendations summary — Task Team 2. Common premises and facility services”.

⁷¹ См. UN Environment, “Greening the Blue. Environmental sustainability benefits of UN common premises”.

авторам обследования управляющий этим объектом, Дом потребляет на 28 % меньше энергии, чем другие подобные здания в городе, и оснащен высокоэффективной системой удаления отходов, водоснабжения и водоотведения.

57. Участники инициативы по экологизации деятельности Организации Объединенных Наций также разработали в помощь Целевой группе базовые экологические принципы для общих помещений Организации Объединенных Наций, которые Целевая группа одобрила в 2018 году⁷². Целевой группой были предприняты шаги по обеспечению учета экологических факторов при выполнении рекомендуемых работ на различных стадиях осуществления проекта, посвященного общим помещениям, с тем пониманием, что страновые группы будут выдвигать в рамках комплексного плана реализации этого проекта свои собственные экологические начинания.

58. От персонала инициативы по экологизации деятельности Организации Объединенных Наций инспекторы узнали о разработке дополнительного руководства по минимальным и рекомендуемым нормам. Участники данной инициативы ведут работу над трехступенчатым пособием, в которое войдут минимальные и рекомендуемые требования к (общим) помещениям Организации Объединенных Наций. Основное внимание в документе уделяется служебным зданиям (арендуемым, реконструируемым и сооружаемым заново) на этапе подготовки к эксплуатации, а также на стадии закупок. После согласования с ответственными за экологизацию документ будет в конце 2020 года вынесен на утверждение Целевой группы. В идеале руководство должно содержать минимальный набор мер обеспечения экологической устойчивости для включения в число требований к арендуемым и/или реконструируемым служебным помещениям, а также к строящимся новым зданиям. В нем также будут сформулированы практические рекомендации относительно того значения, которое следует придавать экологической сертификации зданий при принятии решений об аренде или строительстве.

59. **На уровне Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов экологические соображения должны учитываться на каждой стадии проектного цикла.** По мере того, как возможности и инструментарий, имеющиеся для этого у участников инициативы по экологизации деятельности Организации Объединенных Наций, совершенствуются, им следует продолжать свое участие в работе Целевой группы. Как один из основных поставщиков технических консультаций коллектив данной инициативы должен иметь возможность вносить свой вклад в различных формах, пока работа по систематическому учету природоохранных соображений не развернулась в полную силу. Тесное взаимодействие Целевой группы с участниками инициативы можно будет использовать для создания специальных ресурсов, позволяющих в централизованном порядке консультировать страновые группы. Это в свою очередь помогало бы страновым группам включать в свои проектные предложения те самые идеи по экологизации, которых от них ожидают.

60. Подотчетность и прозрачность, обеспечиваемые путем подготовки и представления докладов, могут способствовать достижению необходимой экологической устойчивости. **Поэтому административным руководителям организаций следует обеспечить, чтобы показатели экологической устойчивости и эффективного использования природных ресурсов в зданиях Организации Объединенных Наций нашли отражение в существующих системах отчетности старших руководителей (первых лиц) Организации Объединенных Наций и глав страновых групп.** В связи с появлением в Секретариате Организации Объединенных Наций института координаторов-резидентов Генеральному секретарю следует распространить на них положения своего плана внедрения подходов, способствующих устойчивому развитию, в практику оперативной деятельности и эксплуатации объектов в масштабах всего Секретариата. Его план действий предусматривает разработку и осуществление общесекретариатской

⁷² См. UN Environment, "Greening the blue. Initial environmental guidelines for United Nations common premises".

экологической политики наряду с внедрением систем рационального природопользования в каждой географической точке⁷³.

61. В качестве шага, способствующего повсеместному учету соображений устойчивости, административным руководителям также следует возложить на своих представителей в Целевой группе по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов ответственность за проведение консультаций с контактными лицами по вопросам экологической устойчивости в организациях еще на стадии, предшествующей технико-экономическому обоснованию инициатив по совместному использованию помещений. На этапе технико-экономического обоснования им также можно поручать проведение экологических экспертиз в процессе анализа экономической жизнеспособности и связанного с ним анализа рентабельности проектов.

62. Стратегия КСР содержит ряд показателей для оценки достигнутых результатов, включая процентную долю объектов, где соблюдаются экологически рациональные строительные нормы, а также процент уменьшения воздействия, оказываемого объектами на окружающую среду, определяемый по результатам экологического обследования (энергопотребление, удаление отходов и водопользование). Инспекторы напоминают также, что в 2013 году Комитет высокого уровня по вопросам управления одобрил применение в системе Организации Объединенных Наций стандарта 14001 Международной организации по стандартизации (ИСО) для систем управления природопользованием. Стандарт ИСО 14031, касающийся оценки экологических параметров, требует мониторинга и оценки достигнутого прогресса. В периодически представляемые Генеральным секретарем доклады об общих помещениях следует включать данные об экологических характеристиках этих помещений. Аналогичным образом отчетность страновых групп о совершенствовании их административно-хозяйственной деятельности должна содержать информацию об экологических показателях и о том, как эта деятельность согласуется с политикой принимающих стран по вопросам экологической устойчивости.

63. Предпринимаемые усилия по увеличению доли помещений, используемых структурами Организации Объединенных Наций совместно, в предстоящие годы приведут к осуществлению ряда проектов по реконструкции и строительству зданий. При условии планомерного учета экологических соображений это откроет возможности для применения экологически рациональных строительных решений и минимизации нагрузки на окружающую среду, создаваемой зданиями Организации Объединенных Наций в разных странах мира. Инициатива, касающаяся общих помещений, могла бы способствовать решению более широких общесистемных задач экологизации, если рассматривать ее в контексте того, как в целом должны обеспечиваться директивное обоснование, организация и последовательная реализация общесистемных мер по согласованию экологических параметров деятельности, их сравнительной оценке и отражению в отчетности.

D. Больше внимания следует уделять созданию доступной среды

64. В Конвенции о правах инвалидов доступность физической среды названа одним из ключевых направлений работы по созданию равных возможностей, так как это предоставляет лицам с инвалидностью определенную степень самостоятельности. В этих целях государства — участники Конвенции обязаны принимать надлежащие меры для обеспечения доступа инвалидов к физической среде, транспорту, информации и коммуникациям, включая информационно-коммуникационные технологии и другие предлагаемые или предоставляемые населению средства и услуги.

65. В резолюции 74/144 Генеральная Ассамблея призвала систему Организации Объединенных Наций, включая ее учреждения, фонды и программы, продолжать проводить, в рамках их соответствующих мандатов, совместную работу, с тем чтобы

⁷³ A/72/82, п. 21, и A/74/72–E/2019/13, п. 54.

как можно скорее обеспечить всесторонний и эффективный учет вопросов инвалидности в системе Организации Объединенных Наций. Одной из составляющих этой работы является осуществление Стратегии Организации Объединенных Наций по интеграции инвалидов и отчетность об этом⁷⁴. На той же сессии Генеральная Ассамблея вновь выразила свою приверженность инклюзивному подходу, настоятельно призвав Генерального секретаря выполнить, по мере необходимости, все рекомендации, содержащиеся в докладе ОИГ по вопросам доступности, и предложив административным руководителям и директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций принимать меры по выполнению соответствующих рекомендаций в своих организациях без ущерба для мер, принимаемых в рамках осуществления Стратегии⁷⁵. В стадии разработки находятся оценочные листы для обеспечения подотчетности страновых групп Организации Объединенных Наций по вопросам инклюзии лиц с инвалидностью.

66. В 2012 году Целевая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов опубликовала свод руководящих функциональных принципов проектирования и строительства зданий с общими служебными помещениями, для разработки которых ею был привлечен Международный совет по нормам и правилам^{76, 77}. Цель заключалась в подготовке серии документов, предназначенных в помощь при проектировании, строительстве и реконструкции безопасных и высокоэффективных зданий для системы Организации Объединенных Наций в глобальном масштабе. Эти руководящие принципы требуют учета национального законодательства о правах инвалидов, а в ряде стран уже разработаны стандарты и технические нормы проектирования для формирования доступной среды. Наряду с этим документ содержит всеобъемлющий перечень рекомендаций по проектированию с учетом возможностей всех категорий лиц, включая входы и выходы, информационные указатели, аудиовизуальные системы сигнализации и оповещения и автостоянки.

67. Руководящие функциональные принципы не носят обязывающего характера. Насколько известно инспекторам, соображения доступности не учитываются Целевой группой при рассмотрении предложений по помещениям. Поэтому минимальным требованием к зданиям Организации Объединенных Наций, будь то строящимся, арендуемым или реконструируемым, является их соответствие нормативам доступности, закрепленным в национальном законодательстве. Некоторые организации применяют более высокие стандарты, что важно, поскольку в проекты общих помещений, как правило, закладываются нормы, соблюдаемые ведущим учреждением. **Целевой группе следует сформулировать более прямые указания относительно того, каким образом соображения доступности должны приниматься во внимание при планировании, анализе и выработке решений, касающихся общих помещений.** При этом Группа может ориентироваться на Стратегию Организации Объединенных Наций по инклюзии людей с инвалидностью.

68. Весь набор обозначенных выше соображений не влияет на принимаемые решения, абсолютно доминирующую роль в которых играет разработанная Целевой группой полезная схема анализа эффективности затрат, опирающаяся, в свою очередь, на количественные стоимостные показатели. Проектная группа при Группе по инновационным формам организации работы уточнила эту схему, приспособив ее для анализа вариантов перехода к совместному размещению, но и этот анализ исходит прежде всего из поддающихся конкретному определению стоимостных параметров. Недавние предложения Генерального секретаря построены исключительно на целевом показателе экономии средств, хотя и он является чрезмерно упрощенным. Никакие

⁷⁴ См. СЕВ/2019/1/Add.6.

⁷⁵ См. резолюцию 74/253 Генеральной Ассамблеи и JIU/REP/2018/6.

⁷⁶ Международный совет по нормам и правилам — некоммерческая ассоциация, предлагающая широкий ассортимент услуг по обеспечению безопасности зданий, включая экспертизу проектов, аккредитацию, сертификацию, кодификацию и подготовку персонала.

⁷⁷ United Nations Development Group, *Performance-Based Guidelines for the Design and Construction of UNDG Common Premises Office Building*. (2012).

другие факторы, судя по всему, в решениях на сегодняшний день не учитываются, и возникает вопрос, а существуют ли вообще какие-либо иные задачи и ценности.

69. Представляется целесообразным, чтобы Генеральный секретарь совместно с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития более развернуто, чем до сих пор, сформулировал причины, по которым система Организации Объединенных Наций нуждается в общих помещениях, т. е. почему эта работа стоит затрачиваемых на нее усилий. Это нужно не для обоснования тривиальной мысли о том, что какая-то одна цель важнее другой: разные цели могут достигаться параллельно. Более ясная и целостная картина необходима для того, чтобы можно было влиять на понимание открывающихся возможностей и на решения, принимаемые в организациях. Это, однако, не умаляет того значения, которое организации могут в силу необходимости придавать финансовым соображениям.

70. Более общий взгляд на вещи побуждал бы к выработке улучшенных инструментов количественной оценки, с помощью которых факторы, не имеющие на сегодняшний день материального эквивалента, можно будет учитывать в экономических расчетах. Это также могло бы позволить организациям под более широким углом зрения рассматривать целесообразность переезда в общие помещения в случаях, когда их индивидуальные затраты от этого лишь слегка возрастут.

71. Выполнение нижеследующей рекомендации должно способствовать большей слаженности общесистемной работы, связанной с общими помещениями.

Рекомендация 2

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует объединить усилия в рамках Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, с тем чтобы к концу 2022 года конкретизировать задачи, связанные с общими помещениями, уделив внимание программным и имиджевым аспектам, факторам экологической устойчивости и соображениям оптимизации, а также определить порядок учета достигаемых результатов и отчетности о них.

V. Целевой показатель 50 % привлек всеобщее внимание, но заслуживает повторного анализа

72. Призыв Генерального секретаря довести долю общих помещений до 50 % к 2021 году знаменовал собой два важных изменения в подходе. Изменением общей политики и стратегии стало расширение круга рассматриваемых помещений: теперь в него включались подразделения субнационального уровня, которые, по имеющимся данным, и составляют подавляющее большинство. Это положило конец традиционной сосредоточенности на представительствах в столичных городах, которая была связана с тем, что с 1997 года и до начала текущих реформ программа создания домов Организации Объединенных Наций осуществлялась исходя из определения Дома Организации Объединенных Наций как «совместно используемых помещений Организации Объединенных Наций на страновом уровне»⁷⁸. Согласно этому определению, в общих помещениях должен был размещаться координатор-резидент.

73. Основа нынешнего, более инклюзивного подхода была заложена перспективной стратегией по общим помещениям на 2014–2017 годы, которую подготовила Целевая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов: в ней указывалось на возможности, связанные с помещениями субнациональных структур, и было рекомендовано пересмотреть определение общих помещений, исключив из него требование, чтобы в этих помещениях располагалась канцелярия координатора-резидента, всегда базирующегося в столице. По утверждению Целевой группы, это дало бы импульс совместному использованию помещений на субнациональном уровне⁷⁹. Данная рекомендация была выполнена не сразу, хотя в 2017 году определение Дома Организации Объединенных Наций и было пересмотрено с целью понижения минимального критерия до двух структур Организации Объединенных Наций, располагающихся в одном здании с координатором-резидентом (см. иллюстрацию II).

74. Вторым изменением стало новое определение общих помещений как помещений, в которых размещены два или более подразделений системы⁸⁰. Отвечая на вопросник ОИГ, ни одна из организаций не сочла это минимальное требование недостаточным для признания помещений «общими». В ходе состоявшихся бесед некоторые весьма ответственные должностные лица специализированных учреждений приветствовали столь низкую планку, тогда как некоторые координаторы-резиденты называли такой подход недостаточно амбициозным. Инспекторы согласны с тем, что планка установлена низко, но следует иметь в виду, что предложенное Генеральным секретарем определение не задает конечного предела. Предполагается, что среднее число организаций, размещенных совместно, будет возрастать, на что указывают рамочные принципы мониторинга осуществления резолюции 71/243 Генеральной Ассамблеи, в которых фигурирует цифра не менее 3,6 организаций в каждом общем помещении⁸¹.

75. Намеченный показатель привлек к теме общих помещений всеобщее внимание. Ответы на вопросник ОИГ и последующие беседы показали, что многие организации, в том числе некоторые специализированные учреждения, которые не считают целевой показатель, установленный Генеральным секретарем и одобренный Генеральной Ассамблеей, обязательным для себя, хотели бы продемонстрировать соответствие этому показателю. Некоторые организации уже достигли данного уровня или превзошли его, другие просчитали предполагаемые расходы на его достижение. Некоторые организации озабочены подбором такого определения рассматриваемых помещений, которое позволит исключить из подсчета определенные категории — например, помещения, оплачиваемые правительствами принимающих стран. Ряд организаций заявили, что возможность переезда в общие помещения для них

⁷⁸ E/1998/48, п. 130.

⁷⁹ “Strategy for establishing UN common premises (2014–2017)”, para. 30.

⁸⁰ A/72/124–E/2018/3, п. 50.

⁸¹ A/74/73/Add.3–E/2019/14/Add.3, показатель 120 d).

ограничена в силу специфических оперативных нужд или нормативных требований, а также по финансовым соображениям.

76. В письменных ответах на вопросы ни одна из организаций не указала, что с ней как-либо консультировались при установлении пятидесятипроцентного показателя или что ей известны расчеты, на которых он основан. Организации отмечают это не в порядке критики. В их ответах либо просто констатируется факт отсутствия консультаций, либо поясняется, какую цель, по мнению некоторых из них, преследует упомянутый показатель. Например, в ПРООН считают, что цифра в 50 % общих помещений задумана как объективная точка отсчета, позволяющая стимулировать совместное использование помещений и получать выгоды от оптимизации. В УВКБ данный целевой показатель воспринимают как часть общей реформы административно-хозяйственной деятельности, призванной сделать эту деятельность более консолидированной и слаженной. Представители ВПП отмечали, что, хотя им не известно, исходя из чего этот показатель был установлен, они рассматривают совместное размещение как фактор, способствующий сотрудничеству в целях совместного пользования целым рядом услуг. На их взгляд, достижение целевого уровня 50 % может скорее принести качественные преимущества, чем обеспечить финансовую экономию — по крайней мере в краткосрочной перспективе, так как начальные капиталовложения могут перевесить сокращение затрат.

77. Хотя подход, воплотившийся в данном целевом показателе, имеет свои позитивные стороны, он не лишен и существенных недостатков. Ключевым из них является то, что этот показатель был установлен в отрыве от какого-либо анализа его реалистичности и какой-либо стратегии его достижения. Лишь задним числом Целевая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов и проектная группа при Группе по инновационным формам организации работы подготовили оценку того, во что обойдется решение поставленной задачи. В марте 2019 года они представили инвестиционную смету на сумму от 147 до 226 млн долл., включавшую значительные затраты на досрочное расторжение договоров аренды и переезд в новые помещения (от 79 до 158 млн долл.)⁸². Они также обозначили ряд весомых мер нематериальной поддержки, которые потребуются от руководства, включая рекомендацию Генеральной Ассамблеи изменить положение резолюции 41/213, на основании которого Секретариат Организации Объединенных Наций взимает плату с арендаторов, входящих в систему Организации Объединенных Наций, и решение создать межучрежденческий возобновляемый инвестиционный фонд в размере 100 млн долларов. Для мобилизации этих ресурсов, равно как и для осуществления большинства других предусмотренных мер, не было сделано по сути ничего. Даже предложение возобновить усилия с тем, чтобы побудить принимающие страны к безвозмездному предоставлению помещений, реализуется медленными темпами.

78. Речь в данном случае не идет о какой-либо оценке самих мер по покрытию необходимых затрат или о том, не являются ли эти затраты чрезмерными. Очевидно, что поставленные задачи весьма трудны. Но едва ли можно считать полезным целевой показатель, достижимость которого не подтверждена и который чреват непредвиденными расходами, такими как расходы на расторжение договоров аренды. Отсутствие практических действий по реализации этих предложений лишний раз подтверждает общее нежелание руководства вкладываться в конкретные шаги по достижению заявленных целей совместного использования помещений и совместной административно-хозяйственной деятельности.

79. Побочным эффектом установления вышеуказанного целевого показателя стала заикленность на достижении количественного результата, заставляющая прибегать к креативным методам подсчета или идти по пути наименьшего сопротивления. Количественные показатели устанавливались и ранее, но в прошлом они были увязаны с более общими задачами. Так, в 1992 году Генеральная Ассамблея, приветствуя решение наметить конкретный показатель увеличения числа общих помещений,

⁸² Task Team on Common Premises and Facility Services and Business Innovations Group project team, "Investment and resource request to achieve the 50 per cent common premise target by 2021" (March 2019), p. 3.

указала на необходимость сделать это «таким образом, чтобы на основе, в частности, объединения административных инфраструктур заинтересованных организаций возрастала эффективность»⁸³. Нынешнее увлечение цифрами ради цифр не соответствует и подходу, изложенному Генеральным секретарем в его предложениях по проведению реформы, где он указывал на необходимость принимать решения исходя из информации о том, в каких случаях усилия по переезду в общие помещения могут принести максимальную отдачу в плане оптимизации⁸⁴.

80. Выполнение нижеследующей рекомендации должно способствовать дополнительному повышению эффективности в результате общесистемной работы, связанной с общими помещениями.

Рекомендация 3

Генеральному секретарю совместно с другими административными руководителями организаций системы Организации Объединенных Наций следует к середине 2021 года вновь рассмотреть в рамках Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию вопрос о том, должно ли доведение доли общих помещений до 50 % считаться главной целью, имея в виду придать первоочередное значение задачам оптимизации.

⁸³ Резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи, п. 42.

⁸⁴ United Nations development system repositioning, explanatory note No. 4, “Common business services and back-office functions” (February 2018), p. 2.

VI. Нехватка точных данных мешает принимать обоснованные решения

81. Инициатива Генерального секретаря, предложившего задаться амбициозной целью в отношении общих помещений, наглядно высветила отсутствие в масштабах системы точных данных, на основе которых можно было бы планировать работу и распределять будущие приоритеты. Организации системы Организации Объединенных Наций, как правило, учитывают и хранят — в некоторых случаях на централизованной основе — информацию об используемых ими помещениях, поскольку это необходимо для представления отчетности в соответствии с Международными стандартами учета в государственном секторе (МСУГС). Однако общесистемное хранилище информации о помещениях отсутствует. Сопоставимые, точные и достаточно свежие данные необходимы как инструмент решения целого ряда задач по переходу к совместному использованию помещений: от выяснения основных фактов и установления того, какие помещения должны приниматься в расчет, до подготовки объективного экономического обоснования дальнейших шагов, определения приоритетов на уровне страновых групп и на глобальном уровне, а также контроля результатов, включая экономию, достигнутую за счет оптимизации. Потребность в таких данных осознается давно: еще в 2006 году Комиссия ревизоров отмечала, что «в наличии не имеется данных о том, где создание домов Организации Объединенных Наций было бы практически осуществимым, и информации о намеченных сроках создания таких домов»⁸⁵.

82. Для решения этой проблемы в рамках текущих реформ были начаты два процесса. В качестве краткосрочного решения для сиюминутной оценки ситуации Группа по инновационным формам организации работы воспользовалась базой данных системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, которая охватывает все учреждения, фонды и программы. Однако, поскольку эта база данных предназначена в первую очередь для нужд безопасности, в ней отсутствует такая информация, как стоимость аренды и эксплуатационные расходы, сведения об условиях найма (сроки действия договоров, неустойки за досрочное расторжение), характер договорных отношений, площадь и распределение помещений. Данные системы обеспечения безопасности, уточненные проектной группой при Группе по инновационным формам организации работы на основе консультаций с соответствующими учреждениями, были положены в основу оценки количества помещений, представленной Генеральным секретарем в его втором докладе о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций⁸⁶. Те же данные были подвергнуты дальнейшей детализации и анализу, когда проектная группа вместе с Целевой группой по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов дезагрегировала сводные цифры, чтобы уточнить тип, назначение, местоположение и организационную принадлежность всех помещений.

83. Имеющиеся данные оказались не только неполными, но и неточными. В процессе экспериментальной работы по планированию перехода к совместному использованию помещений в странах и районах, где действуют страновые группы, проектная группа при Группе по инновационным формам организации работы обнаружила, что всего помещений имеется меньше, а общих помещений — больше, чем считалось ранее. Это, в частности, относится к Многонациональному Государству Боливия, Бурунди и Шри-Ланке, а также к Косово^{87, 88}. Если такая картина типична для страновых групп в целом, то общее количество помещений может оказаться меньше, а доля совместно используемых помещений — выше, чем было принято считать. При проведении настоящего обзора инспекторы констатировали значительные расхождения между данными о помещениях, которые они получили от некоторых организаций, и той информацией, которая представлена в имеющемся централизованном массиве исходных данных.

⁸⁵ A/61/5/Add.1 п. 285.

⁸⁶ A/72/684–E/2018/7, п. 45.

⁸⁷ Ссылки на Косово следует понимать в контексте резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности.

⁸⁸ Business Innovations Group, “Common premises pilots. Data validation results” (October 2019).

84. Второй процесс направлен на долгосрочное решение проблемы путем создания более динамичной базы данных, которая позволяла бы регистрировать происходящие изменения, служила инструментом управления и мониторинга и содержала больше необходимых деталей относительно затрат, площадей и сроков аренды. Вопрос о разработке такой базы данных обсуждался с Управлением информационно-коммуникационных технологий более года. Однако в апреле 2020 года был сделан вывод, что этот подход недостаточно соответствует требованиям Целевой группы. Вместо варианта, предложенного Управлением, предпочтение было отдано более масштабному решению, при котором база данных будет интегрирована с общей онлайн-платформой, посвященной совместному использованию помещений и предоставляющей также доступ к инструментам, разработанным для комплексного планирования всех мер по консолидации имеющегося фонда помещений.

85. Цель, поставленная Группой по инновационным формам организации работы в проекте требований к техническим средствам и системам для работы с общими помещениями, с которым были ознакомлены инспекторы, заключается в представлении Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию целостной глобальной картины имеющихся помещений и выявлении возможностей их будущего совместного использования. Имеется в виду добиться максимальной оптимизации, повысить качество обслуживания и обеспечить контроль за достижением намеченного Генеральным секретарем показателя увеличения доли совместно используемых помещений. Ожидается, что в глобальную базу данных о помещениях будут заноситься подробные сведения о местонахождении, организационной принадлежности, вместимости (число сотрудников, площадь) и юридическом статусе (сроки и условия аренды) помещений, принадлежащих всем структурам во всех географических точках.

86. Идея состоит в том, чтобы вписать информацию о помещениях в общую картину работы над развитием совместной административно-хозяйственной деятельности и формулированием стратегий такой деятельности, используя для этого информационный портал, создаваемый Управлением по координации деятельности в целях развития. Конкретные детали пока не определены, но сам этот подход представляется многообещающим, так как он направлен на восполнение пробелов в данных с одновременным усилением связи между общими помещениями и другими элементами совместной административно-хозяйственной деятельности. Инспекторы рассчитывают на его успешное применение и подчеркивают, что создание единого хранилища данных представляет собой весьма непростую задачу, требующую вложения значительных ресурсов как на общеорганизационном, так и на местном уровне. Для своевременного сохранения актуальной и точной информации потребуются активное участие всех организаций системы Организации Объединенных Наций. Необходимо будет четко определить связанные с этим полномочия, круг обязанностей и состав тех, кто сможет управлять этими данными и извлекать из них выводы, особенно на предмет распределения глобальных приоритетов.

87. Выполнение нижеследующей рекомендации должно способствовать углублению координации действий и сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 4

Генеральному секретарю совместно с другими административными руководителями организаций системы Организации Объединенных Наций следует в рамках Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию ускорить составление базы данных как части будущей платформы по общим помещениям к середине 2021 года и обеспечить, чтобы в доклады, периодически представляемые Генеральной Ассамблее, включалась информация о состоянии этой базы данных и о том, как платформа по общим помещениям используется для практического содействия оптимизации и решения любых других задач, связанных с общими помещениями.

VII. Одним из препятствий остается отсутствие подходящих механизмов финансирования

A. Налицо хронические трудности с финансированием начальных вложений

88. Вопрос финансирования, весьма важный для решения задач, связанных с общими помещениями, до сих пор не удалось урегулировать удовлетворительным образом. Потребность в механизмах финансирования, которые дополняли бы собой существующие бюджетные схемы, была очевидна с самого начала работы по теме общих помещений в 1988 году. Имелось в виду найти варианты, избавляющие учреждения от необходимости за свой счет нести капитальные затраты начального периода⁸⁹. Для этого на первом этапе был избран вариант аренды с последующей передачей прав собственности, при котором правительствами выделялись бы земельные участки, а Организация Объединенных Наций привлекала бы частных застройщиков для сооружения зданий, которые она затем арендовала бы в течение, скажем, 20 лет, после чего вступала бы в права собственности и тем самым освобождалась от арендной платы⁹⁰. От этого подхода быстро отказались, но о проблемах финансирования речь заходила неоднократно, хоть это и не повлекло за собой никаких мер по их решению.

89. Объем финансовой поддержки, необходимой для переезда в общие помещения, зависит от того, какую поддержку готовы оказать правительства. Идеальным является случай, когда помещения предоставляются правительством принимающей страны без необходимости каких-либо капиталовложений со стороны Организации Объединенных Наций. Иногда, однако, правительства предлагают вместо этого землю под застройку (как, например, в Руанде и многих других странах) или здания, требующие серьезного ремонта (как, например, в Ханое). Зачастую они не предлагают вообще ничего, и Организации Объединенных Наций остается арендовать на коммерческой основе здания, которые могут нуждаться в реконструкции для их приведения в соответствие с предъявляемыми требованиями. Суть вопроса о финансировании сводится к тому, как обеспечить необходимые капиталовложения в ситуации, когда правительство не готово предоставить помещения «под ключ».

90. Ответы на общеорганизационный вопросник ОИГ наглядно показали ограниченную способность организаций инвестировать средства в общие помещения, собственниками которых они не являются. ВПП, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА создали или приспособили те или иные механизмы, которые можно использовать для финансирования их доли в общих помещениях, хотя ПРООН указала, что у нее такой механизм более не функционирует. Ни в одной другой организации подобных механизмов нет. Большинство организаций выделяют средства на покрытие своей доли арендных платежей или начальных вложений в рамках ежегодного бюджетного процесса, когда определяются ассигнования на нужды страновых отделений.

91. В период самых активных усилий по расширению использования общих помещений в духе принципа «единой канцелярии» как составной части «Единства действий» Целевая группа по общим помещениям при Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития сформулировала проблему финансирования так: потребность в капиталовложениях неуклонно превращается в самый трудноразрешимый из всех вопросов, от которых зависит успешная реализация проектов общих помещений. Четыре учреждения, входящие в Исполнительный комитет (ВПП, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА) располагают лишь ограниченными инвестиционными средствами, а учреждения, не входящие в состав Комитета, обычно сталкиваются с еще большими трудностями при финансировании капиталовложений. Эти трудности оборачиваются затяжными попытками изыскания необходимых сумм,

⁸⁹ E/1996/64, п. 36.

⁹⁰ A/46/206/Add.3–E/1991/93/Add.3, п. 37.

невозможностью или отсрочкой участия организаций в проектах и использованием непродуманных схем межучрежденческих субсидий⁹¹.

В. Возможность финансирования из источников, намеченных Целевой группой по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, по-настоящему не изучалась

92. Помимо углубления сотрудничества с правительствами принимающих стран, в качестве основных стратегий преодоления вышеупомянутых трудностей предлагались обращение за поддержкой к донорам, разработка новых и/или совершенствование существующих механизмов инвестиционного финансирования в системе Организации Объединенных Наций и привлечение частного сектора. Эти стратегии не являются взаимоисключающими.

93. В 2014 году Целевая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов предложила обратиться к донорам за поддержкой конкретных проектов или с идеей создания возобновляемого фонда⁹². Затем она пошла дальше, вызвавшись разработать стратегию привлечения доноров и частных инвесторов. В рамках этой стратегии ею готовились бы коммерчески обоснованные предложения, которые можно было бы соответствующим образом преподнести конкретным донорам, проявляющим особый интерес к поддержке управленческих реформ и выдающим для себя смысл участвовать в возобновляемом фонде⁹³. **Инспекторы призывают Генерального секретаря, на основе консультаций с Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, изучить возможности взаимодействия с донорами в целях финансирования общих помещений.** Они понимают трудности, связанные с таким подходом, но хотели бы напомнить, что на экспериментальном этапе инициативы «Единство действий» создание Единого «зеленого» дома Организации Объединенных Наций в Ханое стало возможным благодаря участию двусторонних доноров. Из бесед с членами страновой группы во Вьетнаме, основными двусторонними донорами и представителями правительства члены группы по проведению обзора вынесли впечатление, что данный случай был скорее уникальным и возможность его повторения не очевидна. Донорам необходимо будет продемонстрировать с опорой на факты, каким образом предлагаемые инвестиции позволят оптимизировать работу и помогут решить другие задачи, включая развитие межпрограммного сотрудничества, экологизацию зданий и повышение их доступности.

94. В отношении механизмов инвестиционного финансирования были выдвинуты две основные идеи. По мнению Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, простейшей и наиболее очевидной схемой финансирования является создание в каждом из учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций бюджета капитальных расходов, соответствующего размерам и мандату данной структуры и позволяющего ей участвовать в проектах, которые требуют одновременных вложений⁹⁴. Работа, начатая в рамках Сети по финансовым и бюджетным вопросам Комитета высокого уровня по вопросам управления, привела к одобрению концептуальных основ бюджетного финансирования капитальных расходов в системе Организации Объединенных Наций, которые будут включать согласованные принципы, определения и положения по ряду ключевых вопросов, таких как политика и управление, объем и ограничения, структура, порядок финансирования и соблюдение МСУГС. Хотя тот факт, что учрежденная в этой связи рабочая группа не была создана повторно для обзора достигнутого, как это изначально предполагалось, достоин

⁹¹ Task Force on Common Premises/Working Group on joint funding mechanisms, “Financial and audit issues common premises (One office), funding position paper” (15 January 2009), p 3.

⁹² “Strategy for establishing UN common premises (2014–2017)”, para. 66.

⁹³ “Proposals for UN Task Team on Common Premises and Facility Services to support repositioning of the UN development system” (December 2017), p. 3.

⁹⁴ “Strategy for establishing UN Common Premises (2014–2017)”, para. 67.

сожаления, более серьезная проблема заключается в том, что организации, по-видимому, не сделали ничего для включения в свои бюджеты таких статей капитальных расходов, по которым можно было бы финансировать инвестиции в общие помещения. Бюджетные ассигнования на капитальные расходы особенно важны применительно к общим помещениям, сроки финансирования которых, как правило, выходят за рамки годового бюджетного цикла и предполагают «в конечном счете, способность организаций фактически выделять и удерживать в своем распоряжении достаточные объемы средств для финансирования капитальных вложений»⁹⁵.

95. Практическая мера, осуществимая в краткосрочной перспективе, заключалась бы в приведении существующих механизмов инвестиционного финансирования в функциональное соответствие друг с другом, что сделало бы их более полезными для проектов общих помещений. Например, механизм ВПП предусматривает пятилетний срок возмещения, что, по мнению должностных лиц ВПП, наиболее активно занимающихся вопросами общих помещений, представляет собой слишком короткий амортизационный период. Более подходящим сроком они считают 10 лет. Механизмы, имеющиеся в ЮНИСЕФ и ЮНФПА, не предусматривают аналогичных требований. **Директору-исполнителю ВПП следует рассмотреть вопрос об увеличении срока возмещения, предусмотренного механизмом ВПП, а административным руководителям ВПП, ЮНИСЕФ и ЮНФПА предлагается пересмотреть принятые у них схемы, с тем чтобы они могли использоваться в сочетании друг с другом в рамках инициатив, касающихся общих помещений.**

96. Выдвигались также настоятельные предложения создать централизованный фонд капитальных расходов. В декабре 2017 года целевая группа, учрежденная для выработки рекомендаций относительно общих помещений в контексте реформ, особо отметила трудности, связанные с отсутствием средств для финансирования капиталовложений в масштабах всей системы. Она предложила сформировать фонд в размере 400 млн долл. для реализации 15–20 экспериментальных проектов⁹⁶. В марте 2019 года проектная группа при Группе по инновационным формам организации работы и Целевая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов рекомендовали создать объединенный межучрежденческий возобновляемый фонд капиталовложений на общую сумму от 80 до 100 млн долл., которая рассматривалась ими как более реалистичная, чем предлагавшиеся ранее 400 млн долл., для финансирования строительства служебных зданий в столицах нескольких стран, правительства которых выделили для этого земельные участки, но не располагают капитальными ресурсами для инвестиций в инфраструктуру⁹⁷. По их утверждению, это позволило бы Организации Объединенных Наций сэкономить миллионы долларов на привлечении финансирования и со временем восполнить израсходованные суммы, чтобы предоставить другим страновым группам средства для инвестирования в общие помещения. Данная схема была сочтена вполне обоснованной с финансово-экономической точки зрения, поскольку аренда служебных помещений в столицах многих стран обходится все дороже, что ведет к росту издержек в масштабах всей системы.

С. Государственно-частные партнерства, как выяснилось, не являются ни практичным, ни экономически рациональным способом привлечь финансирование

97. В отсутствие механизмов, подобных описанным выше, использовались различные альтернативные способы привлечения частного капитала для

⁹⁵ СЕВ/2009/HLCM/FB/2, para. 13; и СЕВ/2009/HLCM/FB/4, paras. 4–8.

⁹⁶ “Proposals for UN Task Team on Common Premises and Facility Services to support repositioning of the UN development system”, p. 3.

⁹⁷ Task Team on Common Premises and Facility Services and Business Innovations Group project team, “Investment and resource request to achieve the 50 per cent common premise target by 2021” (March 2019), p. 3.

финансирования строительства. Вариант, применяемый в настоящее время, имеет в своей основе схему государственно-частного партнерства, впервые предложенную Целевой группой по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов в 2011 году и дополнительно уточненную в 2015 году. Государственно-частное партнерство представляет собой сложную систему договоренностей, в рамках которой правительство принимающей страны привлекает застройщика для возведения служебных зданий на земле, предоставленной государством, в соответствии с требованиями структур Организации Объединенных Наций. С этими структурами, которые будут арендовать здание, правительство заключает отдельный договор, определяя в нем ставки арендной платы, причитающейся в течение согласованного срока; при этом обязательства по погашению кредита в конечном счете несет правительство. Если объем присутствия Организации Объединенных Наций падает ниже определенного уровня, то правительство принимает ответственность на себя, и арендные платежи сокращаются на пропорциональную сумму.

98. Теоретическим преимуществом такого подхода является сокращение административной нагрузки на организации и снижение уровня риска для учреждений Организации Объединенных Наций. Другой вопрос, способно ли правительство принимающей страны действительно принять этот риск на себя. Проблема в том, что заставить данный механизм работать так, как задумано, не удастся. Попытки использовать государственно-частные партнерства в качестве механизма финансирования в Малави, Папуа-Новой Гвинее, Руанде, Уганде и Эсватини неизменно сталкивались с трудностями. Единственный случай, когда такое партнерство было реализовано на практике — весьма неблагоприятная история Дома Организации Объединенных Наций в Эсватини, где участники вынуждены расплачиваться за неудачные решения, принятые в отношении здания. Организация Объединенных Наций связала себя обязательствами на 25-летний срок, который может подлежать продлению, в результате чего общий объем понесенных издержеккратно превысит стоимость строительства, составившую 9 млн долларов.

99. Одной из проблем с применяемой в Организации Объединенных Наций моделью государственно-частного партнерства является то, что в некоторых случаях частные структуры не желают предоставлять кредит под гарантии государства, которое теоретически является их партнером, предпочитая вести дела напрямую с Организацией Объединенных Наций. В Малави для подтверждения жизнеспособности проекта требовалось подробное технико-экономическое обоснование, но поскольку проект планировался по государственной линии, работа застопорилась на время выяснения того, как оно будет оплачиваться. Проведенный ВПП внутренний обзор проектов государственно-частного партнерства показал, что основные принципы этой схемы не соблюдаются, на Организацию Объединенных Наций возлагается дополнительный риск, сроки окупаемости значительно превышают расчетные 10 лет, а стоимость привлечения финансовых средств высока. Собранная для настоящего обзора информация указывает на то, что исходная процентная ставка при этом составляет от 12 % до 19 %.

100. Страновые группы Организации Объединенных Наций не обладают знаниями и навыками, необходимыми для ведения переговоров с частным сектором и анализа различных сценариев долгосрочного финансирования. Речь идет о сложных финансовых сделках, и непонятно, на каком основании от страновой группы следует ожидать квалифицированной разработки оптимальных схем. Как правило, условия заключаемых сделок определяются текущими размерами арендной платы, взимаемой с организаций. Это удлиняет сроки амортизации, т. е. окупаемости вложений, сделанных инвесторами, и значительно увеличивает итоговые суммы, которые выплачивает Организация Объединенных Наций.

101. Государственно-частные партнерства не оправдали себя как способ решения проблемы начальных капиталовложений и в том виде, в каком они практикуются сейчас, не могут считаться экономически рациональным подходом для системы Организации Объединенных Наций. Немалое время и силы, затраченные пятью страновыми группами и Целевой группой по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, позволили реализовать лишь один проект подобного рода,

транзакционные издержки которого, таким образом, оказались весьма высокими. Имеющийся опыт государственно-частного партнерства следует изучить на предмет внесения коррективов, позволяющих преодолевать юридические препятствия и снижать стоимость внешнего финансирования — например, с использованием тех или иных вариантов распределения риска. Такой анализ мог бы стать частью более общего рассмотрения возможных способов финансирования общих помещений с привлечением частного капитала и должен при необходимости проводиться при участии квалифицированных внешних специалистов.

102. Учитывая опыт применения принципов государственно-частного партнерства, инспекторы считают вполне обоснованным утверждение проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы и Целевой группы о том, что создание механизма финансирования капитальных расходов позволило бы сэкономить миллионы долларов на привлечении заемных средств. Поддержка данного подхода не означает, что новое строительство является наилучшим решением. Важный аспект работы, проделанной проектной группой при Группе по инновационным формам организации работы за последние полтора года, состоял в более четком выявлении имеющихся возможностей совместного использования уже существующих помещений. Такой подход может быть оправданным, но не менее целесообразно при этом иметь наготове инструментарий, позволяющий прибегнуть к новому строительству или реконструкции, если это окажется оптимальным способом собрать страновую группу воедино. Разумно ли, например, тратить 35 млн долл. на здание в Малави, сооружение которого обошлось в 12 миллионов?

103. Выполнение нижеследующей рекомендации должно повысить результативность и эффективность общесистемной работы, связанной с общими помещениями.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю совместно с другими административными руководителями организаций системы Организации Объединенных Наций следует в рамках Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию рассмотреть уроки, извлеченные из опыта государственно-частных партнерств в деле обеспечения общими помещениями, и к концу 2022 года разработать меры по удовлетворению потребностей в инвестиционном финансировании инициатив, связанных с общими помещениями, включая возможное создание централизованно управляемого механизма, при необходимости с вынесением их на рассмотрение Генеральной Ассамблеи.

VIII. К планированию на региональном уровне следует подходить комплексно

104. Постановка вопроса об общих помещениях практически только в контексте оперативной деятельности в целях развития приводила и приводит к нежелательной ситуации, когда за рамками соответствующих нормативно-правовых положений остаются крупные объекты. Речь идет об отделениях Организации Объединенных Наций вне ее Центральных учреждений и о региональных экономических комиссиях: в местах их базирования обширные помещения принадлежат Секретариату Организации Объединенных Наций, но там же сосредоточены и представительства других структур, занимающихся проблемами развития и гуманитарной деятельностью. Вопрос о том, как эти объекты должны учитываться с точки зрения совместного использования помещений, до сих пор не рассмотрен. Решения Генеральной Ассамблеи, касающиеся оперативной деятельности в целях развития, как правило, не распространяются на эти региональные объекты Секретариата, так как их Ассамблея рассматривает в контексте рекомендаций Пятого комитета.

105. Места расположения региональных отделений системы Организации Объединенных Наций становятся местами сосредоточения большого числа различных структур и многочисленного персонала, выполняющих самые разные функции. В одном из недавних докладов ОИГ отмечала, что не следует забывать о возможностях оптимизации на региональном уровне, недостаток внимания к которым, возможно, объясняется тем, что никто из представителей различных присутствующих там учреждений не несет ответственности за общее руководство⁹⁸. Впоследствии Генеральный секретарь взялся за решение этого вопроса в связи с намеченной реструктуризацией региональных активов. Так, он сообщил о данном первому заместителю Генерального секретаря поручении «провести работу со структурами системы развития Организации Объединенных Наций, чтобы определить возможности для повышения эффективности в административном обслуживании региональных отделений посредством создания общих вспомогательных подразделений (в частности, по вопросам управления людскими ресурсами и закупочной деятельности) по аналогии с предпринимаемыми нами усилиями на страновом уровне. По возможности будет обеспечиваться совместное размещение в общих помещениях»⁹⁹.

106. Важной категорией структур регионального уровня являются региональные экономические комиссии и отделения вне Центральных учреждений, в местах расположения которых у Секретариата Организации Объединенных Наций имеются крупные объекты: это, в частности, ЭКА, ЭКЛАК, ЭСКАТО, ЭСКЗА и Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби. В указанных точках присутствуют также страновые и региональные подразделения организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития и гуманитарными вопросами. Масштабы этого присутствия внушительны: так, в Найроби и Аддис-Абебе работают более чем по 4000 сотрудников системы Организации Объединенных Наций, а в Бангкоке — около 2500. Многие такие подразделения арендуют площади у региональных экономических комиссий и Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби; некоторые другие также предпочли бы разместиться совместно с ними¹⁰⁰.

107. Здания региональных экономических комиссий и Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби играют жизненно важную роль в обеспечении самых разных структур, представляющих Организацию Объединенных Наций в соответствующих странах, необходимыми помещениями и услугами. Однако возможности для этого ограничены узкими рамками из-за того, что при планировании использования и реконструкции упомянутых зданий Секретариат Организации

⁹⁸ JIU/REP/2018/5, п. 98.

⁹⁹ A/74/73–E/2019/14, п. 116.

¹⁰⁰ A/73/344, п. 8.

Объединенных Наций не уделяет постоянного внимания потребностям других структур Организации.

108. После принятия Генеральной Ассамблеей резолюции 65/259 Генеральный секретарь составил долгосрочную программу капиталовложений и глобальную стратегию первоочередных мероприятий, связанных с помещениями Секретариата Организации Объединенных Наций, известные как стратегический обзор капитальных активов. В рамках этого обзора были определены потребности, с учетом которых формулируются конкретные предложения по реализации проектов и выделению ресурсов. Результатами стратегического обзора капитальных активов стали, в частности, ведущиеся работы по повышению сейсмостойкости здания ЭСКАТО, замене корпусов А–J Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби и ремонту Дома Африки ЭКА.

109. Перспективное планирование в отношении таких объектов осуществляется исходя из нужд Секретариата Организации Объединенных Наций. Во всех таких зданиях есть помещения, арендуемые другими организациями системы Организации Объединенных Наций, и реконструкция не может не затрагивать этих помещений. Однако процесс стратегического обзора капитальных активов, направленный на поддержание и более эффективное использование имеющегося фонда помещений, не включает всесторонней оценки того, следует ли, и если да, то каким образом, развивать объекты Секретариата Организации Объединенных Наций в расчете на потребности других структур системы Организации Объединенных Наций.

110. Так, Генеральный секретарь отмечал в своем докладе, что «Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби постоянно поступают просьбы о предоставлении дополнительных служебных помещений от нынешних арендаторов, желающих расширить свои операции, а также от учреждений, фондов и программ, выражающих желание перенести свою деятельность в комплекс в Гигири»¹⁰¹. Руководство Отделения в Найроби, безусловно, знакомо с положением дел в масштабах всего сообщества Организации Объединенных Наций, но официальный подход к планированию в контексте стратегического обзора капитальных активов задает жесткие ограничения.

111. Другой вариант той же проблемы можно наблюдать на примере ЭСКАТО. Согласно информации, которая была представлена Генеральной Ассамблее, руководство ЭСКАТО последовательно акцентирует внимание на перспективах использования ее здания в качестве безопасного, экологичного и доступного комплекса «единой Организации Объединенных Наций» в регионе. Однако на практике планирование ориентируется на потребности Секретариата, а размещение других пользователей рассматривается как производное от этих потребностей. Например, текущие мероприятия по повышению сейсмостойкости здания приведут к оптимизации норм распределения помещений, с высвобождением 1800 квадратных метров полезной площади для возможной сдачи в аренду. Нынешний подход, сводящийся к сдаче свободных площадей в аренду по остаточному принципу, отличается от планирования объектов с упором на их будущее развитие, при котором учитывались бы возможности обеспечения нужд системы в целом. В Аддис-Абебе такое планирование, принимающее в расчет интересы других участников, могло бы позволить ВПП и УВКБ осуществить свою идею переезда в новые здания, строительство которых на территории комплекса ЭКА они были в состоянии профинансировать.

112. Логика реформирования административно-хозяйственной деятельности как составной части реформы системы развития требует применения инклюзивного подхода ко всем соответствующим активам и рабочим процессам. Нет никаких очевидных причин, по которым активы Секретариата Организации Объединенных Наций должны быть исключением, особенно в тех местах, где и у него, и у организаций, входящих в систему развития Организации Объединенных Наций, имеются развитая инфраструктура и многочисленный персонал. Генеральному

¹⁰¹ A/73/344, п. 8.

секретарю действительно следует руководствоваться общесистемным подходом к планированию объектов для нужд региональных экономических комиссий и отделений вне Центральные учреждения, в странах базирования которых имеются страновые группы. Генеральный секретарь уже сообщил Генеральной Ассамблее, что он мог бы рассмотреть потребности специализированных учреждений, фондов и программ в рамках стратегического обзора капитальных активов, если получит соответствующее указание¹⁰². Дальнейших указаний на этот счет от Ассамблеи не поступало.

113. Применению инклюзивного подхода к вопросам обеспечения служебными помещениями в региональных центрах способствовало бы проведение в масштабах системы более единообразной политики относительно принципов и критериев распределения площадей, включая принцип гибкого использования рабочих мест. Это, однако, не является неперенным условием, как показал опыт работы ЭСКАТО и Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби по удовлетворению специфических запросов клиентов. Следует также подчеркнуть, что инклюзивный подход к вопросу о том, можно ли и каким образом без чрезмерных затрат разместить в помещениях Организации Объединенных Наций дополнительное количество ее подразделений, никак не предопределяет порядок финансирования возможных в будущем проектов такого рода.

114. Выполнение нижеследующей рекомендации должно способствовать повышению эффективности, углублению координации и развитию сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций в процессе планирования потребностей в помещениях.

Рекомендация 6

Генеральной Ассамблее на ее семьдесят шестой сессии следует просить Генерального секретаря учитывать, на основе консультаций с административными руководителями соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, потребности учреждений, фондов и программ в служебных помещениях при подготовке последующих стратегических обзоров капитальных активов отделений вне Центральные учреждения и региональных экономических комиссий.

¹⁰² A/70/697, п. 65.

IX. Следует рассмотреть возможность глобального управления недвижимым имуществом

115. Рассмотрение вопросов, связанных с общими помещениями, на разовой, индивидуальной основе едва ли позволит устранить основные причины нерационального подхода системы Организации Объединенных Наций к приобретению и эксплуатации помещений на местах. В стратегии, подготовленной в 2014 году, Целевая группа по общим помещениям выразила эту мысль емко и точно:

«Отсутствие в ООН стратегического плана и скоординированного подхода ставит систему в целом в уязвимое положение, когда расходы на содержание зданий растут, а внутренняя управленческая практика страдает от избыточности и дублирования усилий. Результатом этого зачастую становится перегруженность системы не отвечающими ее нуждам объектами, условия на которых могут угрожать здоровью и безопасности сотрудников. Рассмотрение общесистемных потребностей в более долгосрочной перспективе, применение подходов, предполагающих соответствующие сроки окупаемости, и координация планирования и бюджетов различных организаций способствовали бы устранению этой уязвимости и получению максимальной отдачи от вложенных средств»¹⁰³.

116. В вопросах планирования объектов недвижимости, их приобретения и управления ими отсутствует согласованный глобальный подход. Проблема состоит в том, что, когда речь идет о помещениях, каждая организация занята заботой о собственных нуждах. Поставленные задачи по совместному использованию помещений призваны лишь немного изменить ситуацию, что обычно сводится к попыткам задним числом скорректировать фактическое положение дел, сложившееся в результате действий различных структур. При этом общие помещения на местах — скорее исключение, чем норма, для Организации Объединенных Наций.

117. Альтернативой фрагментарному, локальному или узковедомственному подходу мог бы стать анализ всей глобальной совокупности недвижимого имущества, которым располагает система Организации Объединенных Наций. К разработке глобальной стратегии управления имуществом Организацию Объединенных Наций призывала, в частности, Комиссия ревизоров. По ее мнению, глобальное стратегическое управление объектами недвижимости чрезвычайно важно для достижения Организацией своих целей¹⁰⁴. В документе Комиссии об уроках, извлеченных из осуществления генерального плана капитального ремонта, говорится о желательности единого подхода к планированию и администрированию всего портфеля объектов недвижимости и в общих чертах намечается, как и под чьим руководством могло бы функционировать подразделение по управлению этим портфелем¹⁰⁵. Секретариат Организации Объединенных Наций уже предпринял шаги по применению такого подхода для своих собственных нужд.

118. Более чем пятидесятилетняя история показала, что система Организации Объединенных Наций практически постоянно нуждается в самых разных помещениях, в том числе в странах базирования страновых групп, где рынок недвижимости и услуги по эксплуатации объектов порой развиты недостаточно, а цены зачастую очень высоки.

119. Сама природа программ Организации Объединенных Наций, определяющую роль в которых играют потребности бенефициаров, а также ограниченная продолжительность и не вполне предсказуемый характер некоторых видов ее деятельности приводят к тому, что специфические потребности отдельных структур в присутствии на местах меняются с непостоянной частотой. Только в свете этого можно понять эволюцию представительств гуманитарных организаций на субнациональном

¹⁰³ “Strategy for establishing UN common premises (2014–2017)”, para. 10.

¹⁰⁴ A/71/5 (Vol. I), п. 114.

¹⁰⁵ A/71/5 (Vol. V), с. 68–70.

уровне. Представительства других учреждений могут функционировать на протяжении жизни целого поколения, если не дольше. Мандаты и бюджеты, как правило, утверждаются на годовой основе, даже для таких крупных организационных единиц, как базы миротворческих сил или лагеря беженцев, создаваемые порой на длительное время.

120. Управление недвижимостью от имени всех остальных структур Организации Объединенных Наций не входит в число основных задач ни одного из ее подразделений. Каждой структуре поручено заниматься обеспечением своей собственной деятельности, и управление недвижимостью при этом рассматривается как одна из статей операционных расходов. Серьезные стимулы к коллективным действиям и взаимной поддержке отсутствуют. Однако принцип портфельного подхода к управлению имуществом, предложенный Комиссией ревизоров для Секретариата Организации Объединенных Наций, может применяться и более широко. Совокупная масса недвижимого имущества, имеющегося у Организации Объединенных Наций на местах, более чем достаточна для того, чтобы оправдать создание специализированного отдела или группы, укомплектованных профессиональными специалистами по недвижимости. Препятствуют этому главным образом разрозненность финансирования и управления, а также, в случае некоторых структур, нормативно-правовые рамки, из-за которых эти вопросы решаются на уровне отдельных организаций сотрудниками, чей опыт и профессиональная подготовка соответствуют иным задачам. За редкими исключениями управление недвижимым имуществом не входит в число специальностей или видов работы, устойчиво востребованных в Организации Объединенных Наций.

121. Понимая это, ЮНФПА на данном этапе обращается к глобальным риэлтерским фирмам за целым рядом консалтинговых услуг. К ним относятся глобальные услуги по аренде недвижимости, выражающиеся в оказании страновым отделениям помощи в изучении рынка и проведении переговоров с арендодателями. Имеется в виду также получать стратегические консультации риэлтеров, включая, среди прочего, экспертизу возможных долгосрочных решений, подготовку технико-экономических обоснований, анализ рыночных тенденций, переговоры с застройщиками, информацию о системах управления арендой и представительство интересов клиента при реализации проектов. Эти услуги будут предоставляться в основном применительно к имуществу ЮНФПА, однако ЮНФПА исходит из того, что в отдельных случаях они могут быть полезными и в связи с общесистемными инициативами Организации Объединенных Наций, такими как переход к совместному использованию помещений. **Административным руководителям следует рассмотреть вопрос о сотрудничестве с ЮНФПА в апробировании способов привлечения специалистов для оказания помощи в планировании, обеспечении и регулировании потребностей в недвижимом имуществе, включая общие помещения.**

122. В системе Организации Объединенных Наций отсутствует зрелое понимание таких категорий, как инвестиционные или долговые инструменты, использовать которые применительно к ее портфелю недвижимости в принципе не разрешено. В ней не существует ни культуры, ни надежного инструментария, необходимых для того, чтобы оперировать такими основными понятиями из области инвестиций в недвижимость, как сроки окупаемости, ставки доходности, чистая дисконтированная стоимость, реальная заполняемость или снижение риска за счет диверсификации портфеля. Отчасти это проявилось в преимущественно безуспешных попытках привлечь частные инвестиции посредством государственно-частного партнерства. В ситуации, когда никто не имеет ни полномочий, ни инструментов для сквозного анализа потребностей в помещениях на межучрежденческом уровне, система Организации Объединенных Наций может не распознавать и не использовать открывающиеся возможности инвестирования в недвижимость, которые были бы очевидными для профессионалов в этой области. Ярчайшим примером этого являются случаи, когда Организация Объединенных Наций как совокупность всех ее структур в той или иной стране на протяжении жизни целого поколения ежегодно выплачивает огромные суммы за аренду целого ряда разрозненных, стареющих зданий, многие из которых вовсе не соответствуют ее требованиям.

123. Взятые вместе, организации системы Организации Объединенных Наций являются надежным арендатором обширного фонда помещений, арендуемых как на длительный, так и на короткий срок. Единое управление этим фондом могло бы, если бы такой подход стал возможен, открыть перед системой Организации Объединенных Наций и перед инвесторами перспективу многообещающих капиталовложений. Замысел состоит в том, чтобы подойти к управлению недвижимостью Организации Объединенных Наций комплексно, не ограничиваясь одними лишь общими помещениями. Сведение воедино функций управления недвижимостью в системе Организации Объединенных Наций и передача этих функций профессионалам сделали бы возможным более согласованное и последовательное решение различных задач, включая обеспечение безопасности, экологизацию, развитие сотрудничества и повышение эффективности. Учитывая это, инспекторы считают целесообразным дополнить ведущуюся работу по теме общих помещений изучением возможности более единого подхода к управлению недвижимостью на местах. Имеется в виду прежде всего рассмотреть идею развития практического партнерства между учреждениями Организации Объединенных Наций, например в форме группы по управлению недвижимостью на местах, которая могла бы:

a) оказывать всем участвующим в ней структурам Организации Объединенных Наций экспертную поддержку в вопросах управления недвижимым имуществом;

b) управлять всей имеющейся недвижимостью отдельных структур Организации Объединенных Наций на местах или частью этой недвижимости;

c) по мере необходимости работать с национальными и международными компаниями-застройщиками и государственными ведомствами над развитием фонда помещений Организации Объединенных Наций;

d) разрабатывать подходы к финансированию, направленные на снижение риска.

124. Такое подразделение, функционирующее на основе полной самокупаемости, при высокой прозрачности управления его деятельностью, могло бы применять портфельный подход к смягчению финансового риска, распределяя арендаторские риски по большому числу стран, объектов и учреждений и обеспечивая тем самым в целом стабильно более низкий средний уровень расходов на аренду.

125. Вышеизложенное представляет собой краткий пересказ документа, подготовленного для Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов более двух лет назад. Такой портфельный подход открывает возможность рассмотрения вопросов на общесистемном уровне, хотя применение этого подхода при нынешней фрагментации системы Организации Объединенных Наций выглядит проблематичным. Тем не менее сама идея использования многими организациями единого поставщика услуг не нова. Полезно также помнить, что более половины всех помещений на местах уже сегодня управляются в рамках полномочий, делегированных Генеральным секретарем.

126. Выполнение нижеследующей рекомендации должно повысить общесистемную слаженность работы, связанной с общими помещениями.

Рекомендация 7

Генеральному секретарю и административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, имеющих помещения на местах, следует изучить практическую возможность создания единого механизма управления объектами недвижимости на местах и доложить о результатах такого изучения Генеральной Ассамблее на ее семьдесят восьмой сессии.

127. Данный вопрос по меньшей мере частично связан с тем, что Организация Объединенных Наций относится к другим структурам своей системы как к арендаторам, а не партнерам. В соответствии с резолюцией 41/213 Генеральной Ассамблеи помещения сдаются в аренду по рыночным ставкам. В документации о проектах, запланированных по итогам стратегического обзора капитальных активов, подчеркивается роль других участников системы Организации Объединенных Наций как арендаторов, от которых ожидаются денежные поступления, а о партнерстве с ними речь не идет. Например, согласно докладу Комиссии ревизоров, в Нью-Йорке Секретариат взимает арендную плату по ставке, значительно превышающей ту, которую он сам выплачивает своим коммерческим арендодателям. Комиссия также рекомендовала администрации проследить за тем, чтобы арендные платежи точно соответствовали текущим рыночным ставкам в каждом месте службы¹⁰⁶. Бесспорно, возмещение сумм, уплаченных за аренду, представляется разумным, но возникает вопрос, на каком основании Секретариат Организации Объединенных Наций назначает своим арендаторам цены, превышающие себестоимость аренды, особенно если сами арендаторы юридически входят в состав Организации Объединенных Наций. Целевая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов видит в этом одно из препятствий на пути реализации идеи общих помещений¹⁰⁷. В типовом меморандуме о договоренности, подписываемом организациями системы Организации Объединенных Наций на предмет совместного использования помещений, указано, что арендная плата, как правило, устанавливается из расчета возмещения затрат. **Генеральному секретарю следует вновь проанализировать вопрос о том, на какой основе начисляется арендная плата, взимаемая с учреждений, фондов и программ системы Организации Объединенных Наций, а также рассмотреть вопрос о том, чтобы представить Генеральной Ассамблее предложения по приведению практики Секретариата в соответствие с общей практикой в отношении совместно используемых помещений.**

¹⁰⁶ A/71/5 (Vol. I), пп. 121–122.

¹⁰⁷ “Strategy for establishing UN common premises (2014–2017)”, para. 51.

X. Механизмы руководства и межучрежденческого взаимодействия нуждаются в уточнении и совершенствовании

128. Один из главных выводов настоящего обзора состоит в том, что механизмы взаимодействия организаций в целях перехода к совместному использованию помещений, который по определению является межучрежденческим начинанием, не соответствуют поставленной задаче. Этот факт не является открытием: он признан руководством, его остро ощущают и подчеркивают группы, наиболее непосредственно причастные к попыткам задать направление работе, связанной с общими помещениями. Ключевые проблемы этой работы включают потребность в стратегической ориентировке и поддержке из центра в дополнение к традиционному подходу по принципу «снизу вверх»; необходимость усиления межучрежденческих механизмов, курирующих усилия, связанные с общими помещениями и совместным обслуживанием объектов, и расширения возможностей этих механизмов; а также необходимость четко разграничить полномочия и определить порядок подотчетности. Обязанности, методы работы и возможности ключевых структур, отвечающих за общие помещения на межорганизационном уровне — включая Группу Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию как высшую инстанцию, действующую через учрежденную ею Группу по инновационным формам организации работы, её Целевую группу по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов и Управление по координации деятельности в целях развития — а также распределение между ними задач по поддержке страновых групп Организации Объединенных Наций требуют переосмысления.

A. Действий «снизу» недостаточно: слишком большая доля ответственности за практический переход к совместному использованию помещений ложится на страновые группы Организации Объединенных Наций

129. Как видно из бесчисленных докладов Генерального секретаря и из материалов заседаний Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, вероятность появления и успешной реализации инициатив по переезду в общие помещения зависит от многих факторов; это также подчеркивалось в ответах участвующих организаций на вопросник ОИГ. Важнейшими предпосылками являются активная и заинтересованная позиция правительства принимающей страны и руководящая роль координаторов-резидентов, чему есть множество примеров.

130. При всем значении таких локальных факторов ответственность за выработку решений, связанных с общими помещениями, в слишком большой степени возлагается на местные структуры, т. е. на страновые группы. Согласно базовой модели, именно они должны, используя инструменты и заготовки, предоставленные Целевой группой, формулировать предъявляемые требования, прорабатывать экономическое обоснование и предлагать технические и финансовые решения. Материалы Целевой группы свидетельствуют о том, что страновые группы зачастую не приспособлены для выполнения таких задач. Согласно отчету о результатах опроса членов групп по управлению операциями, проведенного Департаментом по экономическим и социальным вопросам в процессе четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, «немногие из ГУО, принявших участие в опросе, сообщили, что они в настоящее время находятся в процессе организации совместного размещения, но что этот процесс зачастую является затяжным, трудоемким и бюрократизированным»¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Development Cooperation Policy Branch, Department of Economic and Social Affairs, “QCPR monitoring survey of operations management teams 2017” (February 2018), p. 27.

131. Чрезмерное перекладывание работы на страновые группы, не сопровождающееся поддержкой из центра, вообще характерно для существующего подхода к совместной административно-хозяйственной деятельности¹⁰⁹. Необходимость корректировки этого подхода, по-видимому, осознается Генеральным секретарем и его визави, на что указывают, в частности, усилия по обеспечению взаимного признания, совместному использованию глобальных центров обслуживания и применению единых принципов ценообразования. Окажутся ли принимаемые сейчас меры достаточными и будут ли они эффективными — отдельный вопрос, но направлены они на более глубокую интеграцию механизмов предоставления услуг на всех уровнях. Усиление централизованной поддержки должно распространяться и на общие помещения.

132. Инструменты анализа и планирования, предоставляемые Целевой группой страновым группам, возможно, хороши сами по себе, но опыт работы на местах говорит о том, что их зачастую недостаточно. В результате предложения по реализации проектов могут годами лежать без движения, пока страновая и Целевая группы выясняют между собой многочисленные связанные с ними вопросы, включая распределение помещений, технические детали проекта, его экономическую обоснованность и механизмы финансирования. Поднимаемые вопросы могут быть законными, но сам факт их частого возникновения указывает на то, что действовать только «снизу» не получается. Важно также иметь в виду, что организация строительства собственными силами требует не только авансовых капиталовложений, но и квалифицированных кадров, таких как группа управления проектом, способная подбирать необходимых специалистов (архитекторов и инженеров), а также подрядчиков, курировать реализацию проекта и отчитываться о ходе и финансовых аспектах его осуществления.

133. Примеры Малави, Папуа-Новой Гвинеи и Руанды иллюстрируют различные стороны одного и того же процесса. Инициатива по созданию «Единого дома Организации Объединенных Наций» в Руанде находится в стадии рассмотрения уже 15 лет, имея в своей основе идею строительства здания на выделенной правительством земле с финансированием в рамках государственно-частного партнерства. Первоначальное предложение страновой группы в Руанде включало проект здания, разработанный исходя из указанных Целевой группой типовых нормативов полезной площади и инженерно-строительных спецификаций для домов Организации Объединенных Наций, еще до надлежющего выяснения потребностей заинтересованных структур. В процессе обсуждения проекта появились дополнительные требования к зданию. Ситуация осложнилась сменой руководства в ряде учреждений. Возникли многочисленные вопросы: стоимость проекта и заложенные в него нормы распределения площадей были сочтены чрезмерными, выделенный безвозмездно участок земли — неудобным для строительства, а намеченная схема финансирования посредством государственно-частного партнерства — сложной и дорогостоящей. Страновая группа последовательно решила с правительством ключевые вопросы, при содействии делегации Целевой группы сумела договориться с ним о снижении стоимости проекта вдвое и считала важным при принятии решений мыслить в духе принципа «единой Организации Объединенных Наций». Через некоторое время одна из крупных структур Организации Объединенных Наций отказалась от участия в проекте, в связи с чем Целевая группа потребовала перепроектировать здание с подготовкой нового экономического обоснования. Из переписки координатора-резидента с Целевой группой складывается впечатление, что последняя вместо реальной помощи ограничивалась по большей части пересказом прописных истин о надлежащих процедурах. В дальнейшей переписке координатор-резидент дал понять, что помимо продолжения работы над строительным проектом существует возможность аренды здания на коммерческой основе. Целевая группа высказалась за аренду, но не стала исключать и решение вопроса о строительстве. На момент составления настоящего доклада представляется, что проект скорее всего не будет реализован в изначальном варианте. Дискуссии продолжаются, но в качестве основного рассматривается вариант

¹⁰⁹ JIU/REP/2018/5, с. v.

с арендой на коммерческой основе помещений, где сможет разместиться меньшее, чем предполагалось, число участников страновой группы — прежде всего те, кто должен вскоре освободить занимаемые служебные помещения.

134. В настоящем обзоре инспекторы не занимают какой-либо позиции по существу данного проекта. Возможно, аренда здания вместо нового строительства и более целесообразна с практической точки зрения. Однако дело в том, что пятнадцатилетние усилия с нулевым результатом означают высокие, пусть и не сразу заметные, транзакционные издержки и наносят Организации Объединенных Наций репутационный ущерб, особенно в свете обширной и успешной работы, проделанной нынешним координатором-резидентом для достижения с правительством договоренности, которая позволяла сократить затраты и уменьшить риск для Организации — в стране, где Организации Объединенных Наций имеет смысл применять осмотрительный подход, чтобы ее репутация не пострадала еще сильнее. Процедура, которой страновая группа придерживалась на первом этапе, могла быть неверной, но это говорит лишь о необходимости эффективной поддержки с самого начала. Неоднократные напоминания страновой группе о том, какая процедура является правильной и какие механизмы финансирования предпочтительны, но доступны лишь в теории, могут восприниматься лишь как видимость помощи, а не как ее реальное оказание.

135. В Папуа-Новой Гвинее высокая стоимость аренды, достигавшая 1,8 млн долл. в год, начала подталкивать ряд организаций к пересмотру целесообразности своего присутствия в стране. При этом годовые расходы на обеспечение безопасности превышали 1 млн долл. Страновая группа сочла, что создание Дома Организации Объединенных Наций позволит сократить эти расходы и укрепить взаимодействие между программами. Правительство предложило Организации Объединенных Наций земельный участок; оформилась концепция финансирования строительства из средств пенсионного фонда, который, окупив свои инвестиции, уступил бы Организации Объединенных Наций права собственности. Затем между страновой группой и Целевой группой последовали дискуссии о размерах будущего здания, нормах распределения площадей, роли правительства в государственно-частном партнерстве и высоких исходных процентных ставках. Страновой группе потребовались услуги технических экспертов, привлечь которых Целевая группа была не в состоянии. Кроме того, для подготовки технико-экономического обоснования страновой группе необходимо было подыскать специалистов необходимой квалификации, оплатить услуги которых на этот раз предполагалось за счет средств, поступивших в распоряжение координатора-резидента в виде процентов, накопленных на счетах фонда «Единая Организация Объединенных Наций». В беседе координатор-резидент отметил, что считает своей основной обязанностью содействие достижению результатов в области развития, а что касается строительства зданий, то страновая группа обладает для этого ничуть не лучшими возможностями, чем кто-либо иной. Вопрос в данном случае вновь заключается не в том, насколько обоснованными были сомнения, возникшие у Целевой группы. Дело в самом подходе к предложениям страновых групп — пусть зачастую и не до конца продуманным, — который вместо заинтересованного совместного поиска практических решений заведомо ведет лишь к разочарованию и беспомощности.

136. В Малави проект Дома Организации Объединенных Наций начал осуществляться более 10 лет назад. Замысел здесь также заключался в том, чтобы построить здание на земле, выделенной правительством, с финансированием по линии государственно-частного партнерства, но после возвращения вложенных средств передача Организации Объединенных Наций прав собственности не предусматривалась. Первый концептуальный проект, предложенный страновой группой, был признан излишне дорогостоящим и превышающим нормативы по площади помещений. В последнее время основные усилия по продвижению проекта предпринимаются нынешним координатором-резидентом. Подготовка остро необходимого технико-экономического обоснования задержалась из-за того, что, по мнению Целевой группы, оплатить его должно правительство, выступавшее в роли клиента. Это, однако, оказалось невозможным. Когда обоснование было подготовлено, оно получило высокую оценку Целевой группы, так как

продемонстрировало экономическую оправданность проекта с учетом его разумной себестоимости и открываемых им возможностей оптимизации. Однако выяснилось, что запланированная схема государственно-частного партнерства не применима, так как правительство не может брать на себя подобных обязательств. Напрашивается вопрос: в чем заключался смысл рассмотрения Целевой группой применяемых процедур и подготовки технико-экономического обоснования, если в результате проект застопорился из-за ошибки, допущенной изначально? Страновой группе нужна помощь в достижении реальных результатов, а не бесплодные дискуссии о принципах государственно-частного партнерства. Решения о финансировании, в том числе о прямых капиталовложениях (в данном случае — порядка 12 млн долл.) должны приниматься при поддержке из центра.

137. Ситуация в Уругвае высветила сразу несколько проблем, осложняющих общесистемный подход к общим помещениям. Поскольку Уругвай вошел в число стран с высоким уровнем доходов, координатор-резидент сочла, что настало время заложить более надежную основу долговременного присутствия Организации Объединенных Наций, сделав ее размещение менее дорогостоящим. Усилия в этом направлении не получили развития на экспериментальной стадии инициативы «Единство действий». По мнению координатора-резидента, основным мотивом перехода к совместному размещению должны были стать идеи, положенные в основу переориентации системы развития, а не необходимость, продиктованная истечением сроков аренды или другими обстоятельствами. Были подобраны два варианта общих помещений: здание, готовое к использованию на условиях платной аренды, и здание, которое предоставлялось бесплатно, но нуждалось в ремонте. И тот, и другой вариант обеспечивал экономию средств для страновой группы в целом, но не обязательно для каждого ее члена в отдельности. Когда они были доложены Целевой группе, в ответ последовали рекомендации о надлежащих процедурах, не сопровождавшиеся готовностью принять на себя какую-либо ответственность за результат. Одно из специализированных учреждений дало понять, что не будет участвовать в проекте, ведущем даже к незначительному увеличению издержек. Вариант с использованием общих помещений, не требующих арендной платы, трудно реализуем из-за того, что у страновой группы нет средств на ремонт. Инспекторы отмечают, что на примере этой небольшой страновой группы можно наблюдать весь узел основных проблем: соотношение общесистемных интересов с интересами отдельных организаций, отсутствие инструментов финансирования капиталовложений и характер поддержки, которая должна оказываться Целевой группой или иным централизованным механизмом.

138. С другой стороны, успешный опыт Дома Организации Объединенных Наций в Индии показывает, что силами страновой группы все же может быть достигнуто очень многое. Проект на сумму около 2 млн долл., разработанный в 2015 году и реализованный в 2017–2019 годах, предусматривал реконструкцию старого исторического здания в Дели. Он позволил существенно уменьшить рассредоточенность используемых помещений по территории города, стал одним из главных достижений кампании за экологизацию деятельности Организации Объединенных Наций и обеспечил создание в помещениях значительно более доступной среды. Подход страновой группы подкрепляло заинтересованное отношение правительства к вопросам экологической устойчивости и доступности. Согласно экономическим расчетам, подготовленным координатором-резидентом, проект обеспечивает постоянным пользователям здания экономию не менее 25 % расходов, а коммерческим арендаторам позволяет сэкономить около 65 % затрат; при этом затраты на энергопотребление, согласно отчетности, уменьшились вдвое. Важными особенностями данного проекта являются сравнительно небольшие капиталовложения, быстрая окупаемость благодаря освобождению от арендной платы, наличие соответствующего опыта в аппарате координатора-резидента и помощь с финансированием начальных вложений, полученная от ПРООН. Интересно понаблюдать за тем, не приведет ли отделение системы координаторов-резидентов от ПРООН к неучтенным последствиям, снижающим готовность ПРООН служить той движущей силой, которая способствовала реализации многих проектов.

139. В Аккре базируются 800 сотрудников Организации Объединенных Наций, рассредоточенные по 20 адресам. ПРООН, ЮНИСЕФ, Департамент по вопросам охраны и безопасности, ООН-Хабитат, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) размещены совместно. ВПП и ЮНФПА занимают единый комплекс зданий, расположенный вблизи от комплекса ПРООН/ЮНИСЕФ. Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций также разместились по единому адресу; таким образом, можно сказать, что общих помещений насчитывается уже несколько. Координатор-резидент и страновая группа призвали предпринять новые шаги по учреждению Дома Организации Объединенных Наций, который бы «демонстрировал присутствие ООН в Гане, соответствовал все более высоким требованиям к безопасности сотрудников ООН, отвечал установкам ООН, касающимся доступной среды, обеспечивал более справедливые стандарты для всего персонала ООН, создавал условия для более активной интеграции вспомогательных служб, повышения энергоэффективности и развития межучрежденческого сотрудничества, а также снижения эксплуатационных издержек. Наиболее очевидные возможности экономии средств связаны с совокупными расходами по контрактам на обеспечение безопасности, которые составляют немногим более 1 млн долл. в год и [могли бы] сократиться вдвое при использовании общих помещений»¹¹⁰. В основу была положена идея строительства здания на участке, выделенном правительством, финансируемого в рамках государственно-частного партнерства.

140. Целевая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов была очевидно заинтересована в продвижении проекта в Аккре в контексте реформ в Организации Объединенных Наций. В итоге последовали переписка об опасностях государственно-частного партнерства в свете опыта Эсватини, эволюция взглядов на целесообразность нового строительства, обмен мнениями о преимуществах и недостатках совместного размещения на базе существующего комплекса ПРООН/ЮНИСЕФ и советы придерживаться схемы действий, которую разработала Целевая группа. Страновая группа активно продумывала возможность на платной основе привлечь для разработки плана проекта специалистов ЮНОПС. Целевая группа призывала страновую группу связаться с координатором-резидентом в Сенегале для получения информации о том, как в подобном проекте участвует правительство этой страны. В 2020 году, когда обязанности координатора-резидента временно исполняет другое лицо и складывается мнение, что вместо сооружения нового здания будет избран более скромный вариант совместного размещения, не предполагающий столь глубокой интеграции, осуществление инициативы страновой группы приостановлено. В Гане, как и во многих других местах, страновая группа нуждается не в советах о том, в каком направлении вести поиск информации, а в более активной поддержке ее усилий по выработке решений и использованию опыта других стран.

В. Межучрежденческие механизмы получили развитие, но все еще требуют внимания

141. Межучрежденческие механизмы, обеспечивающие возможность совместного использования помещений, существуют уже 32 года, с момента учреждения в 1988 году, после принятия Генеральной Ассамблеи резолюции 42/196, подгруппы по помещениям и обслуживанию объектов при Объединенной консультативной группе по вопросам политики. Эта подгруппа, состоявшая из представителей ВПП, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, «должна была прежде всего курировать каждый проект общих помещений, включая планирование, проектирование, финансирование, строительство

¹¹⁰ United Nations House update (Ghana), note in reply to JIU questions.

и управление»¹¹¹. С тех пор сменилось пять вариантов организационной структуры (см. иллюстрацию IX, см. также приложение VI).

Иллюстрация IX

Межучрежденческие механизмы содействия использованию общих помещений в системе Организации Объединенных Наций (с 1988 года по настоящее время)

1988–1998	Подгруппа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, подотчетная Объединенной консультативной группе по вопросам политики.
1998–2000	Подгруппа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов в составе Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, подотчетная Группе по управлению службами и помещениями, состоящей из директоров по управлению объектами четырех участвующих организаций.
2000–2008	Рабочая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов в составе Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, подотчетная Исполнительному комитету.
2008–2014	Целевая группа по общим помещениям в составе Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, подотчетная ей через Рабочую группу по административно-хозяйственной деятельности.
2014–2017	Целевая группа по общим помещениям в составе Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, подотчетная ей через Сеть по совместному финансированию и общим рабочим процессам.
2017 по н. вр.	Целевая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов в составе Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, подотчетная Группе по инновационным формам организации работы.

Источник: Подготовлено ОИГ на основе информации, полученной от Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов.

142. В течение первых 30 лет работой, направленной на совместное использование помещений, занимались четыре структуры: ВПП, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА; затем, в 2017 году были предприняты усилия по расширению круга участников межучрежденческого механизма. Конкретное распределение функций время от времени менялось, но основными задачами были: а) изучение и предложение возможных способов оптимизации и увеличения числа общих помещений Организации Объединенных Наций/домов Организации Объединенных Наций в мировом масштабе, и б) разработка рекомендаций и инструментов, облегчающих страновым группам создание новых и управление существующими общими помещениями Организации Объединенных Наций/домами Организации Объединенных Наций. В связи с переориентацией системы развития Целевая группа по общим помещениям получила новое название, дополненное упоминанием обслуживания объектов и дающее понять, что в рамках трансформации административно-хозяйственной деятельности ей отведена ключевая роль в интеграции соответствующих служб. Среди прочего ей было поручено представлять отчетные данные о существующих общих помещениях, возможностях оптимизации, улучшениях в обслуживании и достигнутых сокращениях затрат. Значение этих расширенных задач заключалось в том, что в них отразилось лучшее понимание необходимости в контексте проводимых реформ рассматривать переезд в общие

¹¹¹ WFP, document WFP/EB.A/99/8-C, para. 3.

помещения не только как смену физического расположения, но и как элемент трансформации рабочих процессов, и отслеживать конкретные результаты достигнутой за счет этого оптимизации. Даже если такой подход пока не стал реальностью, это верные сигналы.

143. Существует ряд серьезных препятствий, которые мешали и мешают Целевой группе по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов оправдать возлагаемые на нее ожидания. Бесспорно, Группа внесла неоценимый вклад в разработку целого ряда справочных материалов, заготовок, пособий и методических указаний, предназначенных в помощь страновым группам при реализации их инициатив, что признается большинством должностных лиц, с которыми инспекторы беседовали как в Центральных учреждениях, так и на местах. Этот вклад включает методологию перехода к совместному размещению, формат проведения анализа эффективности затрат, типовые тексты договоров аренды между правительствами принимающих стран и организациями системы Организации Объединенных Наций, формулирование требований к эксплуатационным характеристикам зданий совместно с Международным советом по нормам и правилам, а также подготовку информации по вопросам эксплуатации и ремонтно-профилактического обслуживания в помощь отделениям, разрабатывающим соответствующие руководства по эксплуатации и обслуживанию зданий. Составленная недавно для страновых групп пошаговая инструкция, определяющая очередность рассмотрения возможных вариантов, согласно которой сначала следует выяснить возможность выделения помещений за государственный счет, и т. д., призвана сократить необходимость действовать наугад и удержать страновые группы от преждевременных расходов на техническое проектирование.

144. Серьезнейшей проблемой является отсутствие у Целевой группы достаточного кадрового потенциала. В нее входят ответственные за управление объектами в учреждениях, являвшихся членами Исполнительного комитета Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, а также должностные лица и сотрудники Секретариата и еще нескольких структур Организации Объединенных Наций; помимо этого у каждого из них есть основная работа, требующая постоянного внимания. Секретариат Целевой группы состоит из одного штатного консультанта на должности уровня С-4, которая должна финансироваться совместно всеми участвующими организациями. К счастью, ЮНИСЕФ любезно предоставляет необходимые для этого суммы авансом, благодаря чему неплатежи и задержки платежей других участников не приводят к остановке работы. Целевая группа не располагает финансовыми ресурсами для проведения технического анализа или привлечения консультантов в помощь страновым группам. Средства, необходимые для проведения технической миссии в поддержку страновой группы, добровольно выделяются одним из ее членов по собственной инициативе. Из материалов Целевой группы очевидно, что при реализации технических аспектов своего мандата (изучение результатов анализа эффективности затрат, рассмотрение архитектурных проектов и потребностей в помещениях, юридическая экспертиза документации) она в значительной степени полагается на внутренние ресурсы и квалифицированные кадры наиболее активно участвующих в ней организаций (ВПП, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА).

145. Необходимость смены подхода признается не в последнюю очередь самой Целевой группой, а также Генеральным секретарем¹¹². Стратегия, разработанная Целевой группой по просьбе Генеральной Ассамблеи, высказанной в резолюции 67/226, предусматривала упреждающее планирование, направленное на поиск стратегических возможностей, и акцентировала необходимость создания технического потенциала для работы, связанной с общими помещениями, совершенствования методов сравнительного анализа, более углубленного изучения рынка и всесторонней оценки имеющихся вариантов¹¹³. В ней говорилось о разработке плана осуществления с указанием необходимых ресурсов и механизмов для оценки

¹¹² См. United Nations development system repositioning, explanatory note No. 4, “Common business services and back-office functions” (February 2018).

¹¹³ “Strategy for establishing United Nations common premises (2014–2017)”.

основных мест размещения, подготовки экономических расчетов и создания механизмов финансирования, но ни этот план, ни соответствующие ресурсы так и не материализовались.

146. В 2017 году в связи с переориентацией системы развития Организации Объединенных Наций было признано, что Целевая группа, учитывая возложенную на нее ответственность за общие помещения и за привязанные к местоположению виды обслуживания, нуждается в более целенаправленном выделении ресурсов, централизованных механизмах финансирования и более эффективном распределении затрат в масштабах всей системы¹¹⁴. Все это не материализовалось.

147. Впоследствии Целевая группа выступила с предложениями об изменениях, которые представлялись ей необходимыми для поддержки намеченных Генеральным секретарем реформ в части, касающейся общих помещений¹¹⁵. Среди прочего она предложила:

- a) смену парадигмы с превращением группы лиц, выполняющих соответствующие функции по совместительству, в общесистемное формирование, наделенное мандатом и ресурсами для поддержки страновых групп в деле создания и расширения общих помещений;
- b) подход по принципу «сверху вниз» с опорой на группу сотрудников, ответственных за выявление открывающихся возможностей;
- c) более широкомасштабное стратегическое реагирование, включая обзор глобальных возможностей и участие в процессе на всех его стадиях;
- d) создание экспериментального механизма финансирования капитальных расходов;
- e) привлечение доноров и частного сектора.

148. Генеральный секретарь со своей стороны поддержал эти идеи, призвав к общесистемному подходу, не сводящему инициативы по переезду в общие помещения к страновому уровню и предполагающему, помимо прочего, специальное выделение на эти цели внутренних ресурсов и создание схемы финансирования капитальных активов¹¹⁶.

149. Недавние выводы, извлеченные проектной группой при Группе по инновационным формам организации работы из опыта экспериментальных проектов, связанных с общими помещениями, также указывают на то, что поддержка из центра должна быть усилена. Опыт показал необходимость тесного взаимодействия со страновыми группами, оказания содействия внутри страны в поэтапном завершении проводимого ими анализа и привлечения нейтрального модератора, способного намечать ряд альтернативных вариантов и сохранять нейтральную позицию¹¹⁷. С учетом этого проектная группа при Группе по инновационным формам организации работы оценила объем ресурсов, необходимых для найма внешних экспертов в помощь страновым группам при изучении вариантов совместного размещения, примерно в 4 млн долларов¹¹⁸.

¹¹⁴ Terms of reference for Task Team 2 on Common Premises and Facility Services (September 2017).

¹¹⁵ “Proposals for UN Task Team on Common Premises and Facility Services to support repositioning the UN development system” (December 2017).

¹¹⁶ United Nations development system repositioning, explanatory note No. 4, “Common business services and back-office functions” (February 2018).

¹¹⁷ Team on Common Premises and Facility Services, official submission of resource requirements document to progress towards the SG target of 50 per cent of common premises by 2021.

¹¹⁸ Ibid., p. 4.

С. Функции и полномочия Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов четко не определены

150. Неясно, является ли Целевая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов совещательным органом или местом принятия решений. Обязаны ли страновые группы следовать ее рекомендациям? Согласно ее кругу ведения, Целевая группа рассматривает и одобряет поступающие от страновых групп предложения по расширению или реконструкции существующих общих помещений Организации Объединенных Наций или по перебазированию и строительству новых общих помещений Организации Объединенных Наций. Что именно принимается Целевой группой — рекомендации или решения — не вполне ясно, в том числе самим ее членам. Есть основания считать, что Группу предполагалось наделить активными функциями и полномочиями по принятию решений. Например, ныне упраздненная Управленческая группа по обслуживанию и проектам в 1998–2000 годах обладала правом принятия решений при выборе вариантов совместного размещения и полномочиями утверждать финансирование¹¹⁹.

151. Неясно также, какие именно проекты должны выноситься на рассмотрение Целевой группы. Некоторые из координаторов-резидентов, с которыми проводились беседы в ходе подготовки настоящего обзора, считают, что она занимается домами Организации Объединенных Наций. Группе по проведению обзора объяснили, что новые здания, сооружаемые при участии двух организаций и таким образом подпадающие под определение общих помещений, не должны рассматриваться Целевой группой, поскольку все связанные с ними вопросы могут решаться напрямую между сторонами. Однако к проекту, начатому двумя организациями, с большой долей вероятности пожелает подключиться и третья сторона. При этом один из двух первоначальных партнеров может счесть рассмотрение проекта в Целевой группе целесообразным, а другой — нет. В процессе настоящего обзора инспекторы также наблюдали случаи, когда замечания Целевой группы не воспринимались соответствующей страновой группой как релевантные и, соответственно, не всегда принимались во внимание. Преодолению таких проблем могло бы способствовать применение новых инструментов сквозного планирования всех мер по переходу к совместному размещению.

Д. Работа по теме обслуживания в Целевой группе по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов не смогла набрать ожидаемый темп¹²⁰

152. Утвержденный в 2017 году круг ведения Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов содержит подробное описание ее задач по содействию глубокой трансформации в сфере совместного вспомогательного обслуживания путем проведения анализа, выработки рекомендаций и оказания поддержки страновым отделениям в организации совместного размещения и эксплуатации общих помещений. Упоминание об обслуживании объектов, добавленное к официальному названию группы, акцентирует ее предполагаемую роль в обслуживании объектов и получении выгод от связанной с этим оптимизации. Это не есть нечто совершенно новое. В рамках схемы, сформированной в 1990-е годы,

¹¹⁹ WFP, document WFP/EB.A/99/8-C, para. 16.

¹²⁰ Согласно кругу ведения Целевой группы, под обслуживанием объектов понимаются привязанные к местоположению виды услуг, включая коммунальные услуги (электроснабжение, водопровод и т. п., обеспечиваемые путем подключения к местным сетям, за счет собственных мощностей или комбинации одного и другого, в зависимости от местных условий), а также заключение и сопровождение контрактов на такие виды обслуживания, как ремонтно-профилактические работы, общественное питание, уборка и удаление отходов, техническая поддержка эксплуатации зданий, управление имуществом, транспорт, организация приема посетителей, типографские услуги, ИКТ-обслуживание, услуги местных служб охраны, протокол, курьерская почта, распределение помещений, смягчение воздействия на окружающую среду и/или другие виды услуг по рекомендациям Целевой группы.

в роли такого механизма уже выступала подгруппа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, подотчетная Объединенной консультативной группе по вопросам политики. В 2014 году к компетенции Целевой группы были отнесены те виды совместного административного обслуживания, которые были непосредственно привязаны к помещениям и обеспечивались совместными силами участвующих учреждений. Так или иначе, в ходе настоящего обзора инспекторы пришли к выводу, что это не привело к существенным изменениям в деятельности Группы. Целевой группой разработаны руководящие положения, определяющие минимальный набор видов обслуживания объектов. В перспективе включение обслуживания объектов в стратегии административно-хозяйственной деятельности представляется более оптимальным решением на страновом уровне (см. пункт 48 выше). Позитивным шагом в этом направлении признано опубликованное недавно руководство по разработке стратегий административно-хозяйственной деятельности, охватывающее вопросы обслуживания объектов.

Е. Усилия по расширению членского состава Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов не увенчались полным успехом

153. Основными участниками межучрежденческих механизмов, призванных развивать и поддерживать работу по организации совместного размещения, долгие годы оставались четыре учреждения, входившие в состав Исполнительного комитета Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ВПП, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА). Лишь в 2017 году круг участников был расширен после направления неофициальных приглашений другим организациям. Рост числа участников, однако, не привел к возникновению какой-либо действительно общесистемной динамики или единого подхода: некоторые организации системы Организации Объединенных Наций, обширно представленные на местах (например, ВОЗ), до сих пор не участвуют в Целевой группе, а некоторые другие, по их словам, следят за ее работой лишь в отдельных случаях. Ознакомление с протоколами Целевой группы подтвердило, что основную работу в ней выполняют представители учреждений, имеющих самое весомое присутствие и наиболее активно действующих на местах.

Ф. Необходимо четче определить порядок руководства переходом к совместному размещению и поддержки этой работы

154. Следует уделить внимание вопросу о том, кто отвечает за продвижение вперед в вопросе об общих помещениях. Согласно кругу ведения, утвержденному в 2017 году, общие помещения и привязанные к местоположению виды обслуживания объектов отнесены к компетенции Целевой группы. Данную роль Целевая группа приняла на себя, о чем свидетельствует разработанная ею стратегия на 2014–2017 годы, в которой предлагается перейти от режима реагирования на инициативы страновых групп к намного более активному, стратегическому подходу. Этого, однако, не произошло.

155. Тем не менее многоуровневый механизм, призванный курировать и поддерживать реформу административно-хозяйственной деятельности, включая использование общих помещений, действительно был создан и за сравнительно короткое время претерпел заметную эволюцию. Находившаяся на вершине этого механизма Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития была в конце 2017 года преобразована в Группу Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию со сложными, специфическими методами работы¹²¹. На уровне заместителей Генерального секретаря была образована группа по стратегическим результатам под совместным председательством административных руководителей ВПП и УВКБ, получившая название Группы по инновационным формам организации работы, которой было поручено возглавить направление реформ, касающееся

¹²¹ См. United Nations Sustainable Development Group, “Working arrangements” (2 May 2018).

административно-хозяйственной деятельности (группа по инновационным формам организации работы уже создавалась ранее при Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития, но на уровне помощников Генерального секретаря). В том что касается общих помещений, одним из практических результатов деятельности Группы по инновационным формам организации работы должно было стать доведение доли общих помещений до 50 % к 2021 году, что в реальности выглядело крайне маловероятным¹²². Для текущего руководства работой, связанной с реформированием административно-хозяйственной деятельности, Группа по инновационным формам организации работы учредила группу в формате «четыре плюс один». Она состоит из представителей ВПП, ПРООН, УВКБ и ЮНИСЕФ как четырех крупнейших учреждений, занимающихся вопросами развития, на уровне помощников Генерального секретаря, и представителя ЮНФПА, также выступающего от имени ЮНЕСКО и Структуры «ООН-женщины».

156. Для поддержки этой работы была сформирована постоянная проектная группа из сотрудников разных учреждений (входящих в группу «четыре плюс один»), которая должна была руководить целым рядом инициатив, касающихся административно-хозяйственной деятельности, включая, среди прочего, инициативы по общим помещениям, на этапе их подготовки и экспериментального осуществления¹²³. Когда стало ясно, что никаких действий для обеспечения проектной группы ресурсами, которые она считала необходимыми для достижения 50-процентного показателя, предприниматься не будет, группа переключилась на решение более ограниченных задач по созданию базы данных, а также разработке и тестированию улучшенных инструментов, облегчающих планирование перехода к совместному размещению. Проектная группа учреждалась на ограниченный срок для достижения конкретных результатов. На момент составления настоящего доклада она завершала свою деятельность и передавала имеющиеся наработки другим группам для использования или дальнейшего развития.

157. Вторым межорганизационным механизмом является Целевая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов (см. пункты 141–152 выше). Когда Группа Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию пришла на смену Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития, она предполагала продолжить взаимодействие с целевыми группами. На практике, однако, начало деятельности группы «четыре плюс один» и проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы не сопровождалось никакими прямыми упоминаниями о Целевой группе. Последняя продолжала функционировать, но, поскольку путь доступа к Группе по инновационным формам организации работы теперь лежал через группу «четыре плюс один» и проектную группу при Группе по инновационным формам организации работы, некоторым членам Целевой группы стало неясно, за что отвечает сама Целевая группа и перед кем именно. С завершением деятельности проектной группы появляется возможность конкретнее определить, что требуется от Целевой группы.

158. Третий фрагмент мозаики — Управление по координации деятельности в целях развития, учрежденное согласно резолюции 72/279 Генеральной Ассамблеи (пункт 17). Как указал Генеральный секретарь, Управлению по координации деятельности в целях развития вверены управленческие и надзорные функции в связи с работой координаторов-резидентов. Его деятельность обеспечивается коллективными усилиями членов Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию. Управление выполняет функции секретариата Группы на глобальном и региональном уровнях и обеспечивает основное руководство деятельностью и поддержку координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций¹²⁴. Его также представляют как орган, отвечающий за достижение ряда конкретных результатов административно-хозяйственной деятельности, включая долю помещений, которые определяются как

¹²² Ibid., p. 11.

¹²³ См. Terms of reference for the project design team of the United Nations Sustainable Development Group Business Innovations Strategic Results Group (23 October 2018).

¹²⁴ E/2019/62, п. 4.

общие¹²⁵. Кроме того, из рамочных принципов проведения мониторинга и представления отчетности об осуществлении четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, по-видимому, следует, что Управление по координации деятельности в целях развития отвечает за все существенные результаты работы, связанной с общими помещениями, хотя неясно, подразумевает ли это ответственность за информирование о достигнутых результатах или же за само их достижение¹²⁶.

159. С поэтапным завершением к концу июня 2020 года деятельности проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы, знаменующим собой окончание экспериментального этапа реформы административно-хозяйственной деятельности, Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию придется в известном смысле пересмотреть свое представление о дальнейшем ходе работы, связанной с общими помещениями, как и всей реформы административно-хозяйственной деятельности в целом. К чести Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует отметить, что она изучает также уроки функционирования своих групп по стратегическим результатам, включая и Группу по инновационным формам организации работы. Это дает шанс усовершенствовать схему взаимодействия организаций по вопросам, касающимся общих помещений, создав возможность инициативного руководства этими усилиями с опорой на данные и анализ, укрепить межучрежденческие связи, а также четко распределить полномочия и функции принятия решений. У каждого механизма должна быть своя роль.

160. Особенно важны проведение анализа, выработка предложений и оказание поддержки страновым группам. Инициативный подход к совместному размещению требует сбора данных, их аналитической обработки, оценки возможностей, распределения приоритетов, активного диалога и поддержки страновых групп. В марте 2020 года Группа Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию фактически признала необходимость этого, заявив по поводу оптимизации, достигаемой за счет совместного размещения, что «необходимо в первоочередном порядке сосредоточить усилия там, где инвестиции могут принести наибольшую отдачу при ограниченных начальных вложениях»¹²⁷. Для этого необходимы как данные, так и аналитическая работа. Создание проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы, пусть и на ограниченный срок, также было продиктовано потребностью в отдельном «мозговом центре» по этим вопросам, чья деятельность представляла бы собой нечто большее, чем простое сложение усилий отдельных страновых групп.

161. В нынешних условиях Управление по координации деятельности в целях развития представляется тем органом, который наиболее приспособлен для выполнения этих аналитических и вспомогательных функций. На него уже возложена ответственность за создание сетевой платформы, посвященной общим помещениям и включающей базу данных. Оно имеет возможность свести воедино различные направления реформы административно-хозяйственной деятельности, затрагивающие вопросы совместного размещения, — такие как разработка стратегии этой деятельности, которая теперь будет охватывать обслуживание объектов, и общие вспомогательные службы. Таким образом, оно может применять горизонтальный подход, ставя во главу угла задачи общей оптимизации, а не отдельные тематические направления, и обеспечивать на общесистемном уровне директивную поддержку, координацию усилий и обмен информацией в интересах решения вопросов совместного размещения в глобальном масштабе. Как отмечалось в пункте 147 выше, Целевая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов также предполагала взять на себя эти функции по обзору глобальных возможностей и участию в процессе на всех его стадиях. Хотя это и может быть осуществимым в теории, преодолеть структурные факторы, препятствующие выделению требуемых

¹²⁵ Там же, приложение II, показатель 6.

¹²⁶ A/74/73/Add.3-E/2019/14/Add.3, показатели 119 и 120.

¹²⁷ United Nations Sustainable Development Group, “Advancing more efficient operations in the context of the repositioning of the United Nations development system”.

ресурсов и привлечению к теме общих помещений необходимого внимания на других участках административно-хозяйственной деятельности, которые следует теснее интегрировать с инициативами по совместному размещению, чрезвычайно трудно.

162. В то же время Управление по координации деятельности в целях развития не может действовать в одиночку, поскольку для переезда в общие помещения нужна поддержка организаций, где фактически принимаются решения. Поэтому его работа, связанная с общими помещениями, должна вестись в поддержку того или иного межучрежденческого органа или органов. Проводимый сейчас Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию обзор деятельности ее групп по стратегическим результатам — удобный момент для того, чтобы извлечь уроки из опыта и обновить механизмы надзора за проводимой политикой, такие как Группа по инновационным формам организации работы и ее целевые группы, включая Целевую группу по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, а также определить, какую поддержку каждому из них может оказывать Управление по координации деятельности в целях развития.

163. В связи с этим важно подчеркнуть необходимость четкого понимания роли, структуры, методов работы и полномочий Целевой группы, а также того, как они соотносятся с функциями Управления по координации деятельности в целях развития и Группы по инновационным формам организации работы (либо ее преемника). Как орган, в состав которого входят старшие должностные лица, ответственные за управление объектами, она должна служить ключевым механизмом обеспечения заинтересованности учреждений, рассмотрения предлагаемых проектов, определения потребностей, согласования приоритетов и вынесения важных вопросов на рассмотрение Группы по инновационным формам организации работы. Хотя от этой деятельности не имеется в виду отстранять ни одну заинтересованную организацию, следует учитывать целесообразность того, чтобы в состав целевых групп входило более ограниченное число организаций, для которых рассматриваемые вопросы представляют реальный интерес.

164. На самом верхнем уровне нет явных признаков того, что нынешняя группа по стратегическим результатам при Группе по инновационным формам организации работы, в отличие от подгруппы «четыре плюс один» и проектной группы, заметно участвует или достигает существенных результатов в работе, связанной с общими помещениями. При рассмотрении организационных решений на будущее Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует помнить о том, что ее предшественница, Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития, поручала руководить рассмотрением инновационных форм организации работы не главам учреждений, а должностным лицам уровня помощника Генерального секретаря. Так же, по существу, поступила и Группа Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, перепоручив вопросы реформы административно-хозяйственной деятельности членам группы «четыре плюс один» в ранге помощников Генерального секретаря. Это, по-видимому, свидетельствует о понимании того, что данное направление реформ в силу его оперативных особенностей требует более постоянного внимания, чем то, которого можно ожидать от руководителей учреждений. Это также говорит об осознании целесообразности участия прежде всего тех сравнительно немногих структур, которые реально заинтересованы в рассматриваемом вопросе и стремятся к его решению. В ходе проведения настоящего обзора собеседники ОИГ выражали сомнение в том, что Группа по инновационным формам организации работы на уровне заместителей Генерального секретаря, заседания которой проводятся лишь два раза в год, является подходящим механизмом.

165. Выполнение нижеприведенной рекомендации должно повысить прозрачность и усилить подотчетность в процессе общесистемной работы, связанной с общими помещениями.

Рекомендация 8

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует объединить усилия в рамках Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, с тем чтобы к концу 2021 года усовершенствовать механизмы взаимодействия организаций в интересах перехода к совместному использованию помещений, усилив надзор за таким использованием со стороны Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, уточнив роль и полномочия ее межучрежденческой Целевой группы по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов, а также поручив наделенному соответствующими возможностями Управлению по координации деятельности в целях развития оказывать им поддержку в работе, связанной с общими помещениями. Такая поддержка должна включать анализ приоритетов на будущее, организацию активного содействия страновым группам на всех стадиях реализации проектов и обеспечение увязки с другими аспектами административно-хозяйственной деятельности.

Приложение I

**Сводные данные о помещениях в странах и районах, где действуют страновые группы
Организации Объединенных Наций, по категориям помещений общенационального,
центрального и субнационального уровня/расположения (2017–2018 годы)**

Страна или район действия страновой группы Организации Объединенных Наций	Средние расходы Организации Объединенных Наций (2013–2017 годы), млн долл.	Общенациональные или центральные				Субнациональные			Общенациональные, центральные и субнациональные			Итого помещений
		Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Дома ООН	Другие общие помещения	Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Общие помещения	Отдельные помещения	Общие помещения		
Азербайджан	20,84	0	3	1	2	0	2	0	5	3	8	
Албания	18,85	0	5	1	0	1	0	0	6	1	7	
Алжир	57,89	0	5	0	2	0	4	0	9	2	11	
Ангола	76,67	0	1	0	1	4	1	1	6	2	8	
Аргентина	294,81	0	6	0	2	0	2	0	8	2	10	
Армения	34,57	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2	
Афганистан	1 220,17	0	1	0	1	4	16	7	21	8	29	
Бангладеш	257,26	0	10	1	0	4	13	1	27	2	29	
Барбадос	12,40	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	
Бахрейн	7,35	0	2	1	0	0	0	0	2	1	3	
Беларусь	25,64	0	3	1	1	0	0	0	3	2	5	
Белиз	6,49	0	2	0	1	0	0	0	2	1	3	
Бенин	49,25	0	4	0	1	0	2	0	6	1	7	
Боливия (Многонациональное Государство)	37,54	0	2	0	4	2	14	0	18	4	22	
Босния и Герцеговина	68,60	0	1	1	0	0	3	0	4	1	5	
Ботсвана	15,70	0	4	1	0	1	1	0	6	1	7	
Бразилия	119,71	0	9	1	0	4	11	2	24	3	27	
Буркина-Фасо	125,79	0	6	0	2	2	7	1	15	3	18	
Бурунди	69,06	0	7	0	4	2	8	3	17	7	24	
Бутан	17,69	0	2	1	0	1	1	0	4	1	5	

<i>Страна или район действия страновой группы Организации Объединенных Наций</i>	<i>Средние расходы Организации Объединенных Наций (2013–2017 годы), млн долл.</i>	<i>Общациональные или центральные</i>					<i>Субнациональные</i>			<i>Общациональные, центральные и субнациональные</i>		
		<i>Отдельные</i>		<i>Другие общие помещения</i>	<i>Отдельные помещения без альтернативы</i>	<i>Отдельные помещения без альтернативы</i>	<i>Общие помещения</i>	<i>Отдельные помещения</i>	<i>Общие помещения</i>	<i>Итого помещений</i>		
		<i>помещения без альтернативы</i>	<i>Отдельные помещения</i>									
Венесуэла (Боливарианская Республика)	40,77	0	6	0	1	3	3	0	12	1	13	
Вьетнам ^a	76,84	0	8	0	1	0	5	0	13	1	14	
Габон	14,71	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2	
Гаити	178,65	0	15	0	1	5	22	2	42	3	45	
Гайана	10,37	0	5	0	1	0	0	0	5	1	6	
Гамбия	25,73	0	4	1	0	0	1	0	5	1	6	
Гана	86,29	0	8	0	1	2	2	1	12	2	14	
Гватемала	87,33	0	5	0	2	0	1	0	6	2	8	
Гвинея	150,45	0	2	0	1	1	11	0	14	1	15	
Гвинея-Бисау	50,93	0	3	1	0	1	3	0	7	1	8	
Гондурас	64,28	0	2	1	1	4	6	0	12	2	14	
Грузия	41,29	0	2	1	2	5	0	1	7	4	11	
Демократическая Республика Конго	621,29	0	7	0	1	11	32	4	50	5	55	
Джибути	44,79	0	3	0	0	1	6	0	10	0	10	
Доминиканская Республика	43,27	0	4	1	0	0	1	1	5	2	7	
Египет	203,40	0	9	0	3	2	13	0	24	3	27	
Замбия	163,72	0	6	1	1	1	1	1	8	3	11	
Зимбабве	441,97	0	6	0	4	2	8	1	16	5	21	
Индия	247,34	0	9	0	2	30	19	4	58	6	64	
Индонезия	124,65	0	4	0	2	8	8	5	20	7	27	
Иордания	613,95	0	10	0	6	2	9	3	21	9	30	
Ирак	824,06	0	0	0	1	3	11	3	14	4	18	
Иран (Исламская Республика)	64,27	0	3	0	2	5	0	0	8	2	10	
Йемен	639,18	0	6	0	3	5	13	1	24	4	28	
Кабо-Верде	16,79	0	0	1	0	0	0	1	0	2	2	
Казахстан	29,69	0	1	1	0	0	2	1	3	2	5	

Страна или район действия страновой группы Организации Объединенных Наций	Средние расходы Организации Объединенных Наций (2013–2017 годы), млн долл.	Общациональные или центральные			Субнациональные			Общациональные, центральные и субнациональные			
		Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Дома ООН	Другие общие помещения	Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Общие помещения	Отдельные помещения	Общие помещения	Итого помещений
Камбоджа	88,56	0	13	0	3	2	3	0	18	3	21
Камерун	162,26	0	6	0	1	3	14	2	23	3	26
Кения	504,99	0	4	1	1	7	19	2	30	4	34
Китай	133,15	0	5	1	3	0	2	1	7	5	12
Колумбия	224,99	0	13	0	1	13	33	18	59	19	78
Коморские Острова	16,82	0	0	1	2	0	0	0	0	3	3
Конго	49,41	0	11	0	0	4	4	1	19	1	20
Корейская Народно- Демократическая Республика	56,78	0	6	0	0	0	0	0	6	0	6
Коста-Рика	24,12	0	2	1	0	0	3	0	5	1	6
Кот-д'Ивуар	112,49	0	12	0	2	4	0	3	16	5	21
Куба	34,05	0	3	0	1	4	1	1	8	2	10
Кувейт	13,23	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Кыргызстан	57,10	0	7	1	0	2	5	2	14	3	17
Лаосская Народно- Демократическая Республика	62,28	0	5	0	1	5	0	0	10	1	11
Лесото	39,13	0	2	1	0	2	0	0	4	1	5
Либерия	179,02	0	6	0	4	9	8	1	23	5	28
Ливан	845,38	0	9	0	0	4	20	4	33	4	37
Ливия	56,98	0	4	0	0	2	2	0	8	0	8
Маврикий	9,34	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Мавритания	79,46	0	7	1	1	0	4	1	11	3	14
Мадагаскар	122,70	0	1	1	0	7	0	0	8	1	9
Малави	235,60	0	7	0	1	1	0	0	8	1	9
Малайзия	32,58	0	0	1	1	0	3	1	3	3	6
Мали	299,11	0	13	0	1	4	9	1	26	2	28
Мальдивские Острова	13,81	0	4	1	0	0	0	0	4	1	5
Марокко	38,77	0	9	0	1	0	0	0	9	1	10

Страна или район действия страновой группы Организации Объединенных Наций	Средние расходы Организации Объединенных Наций (2013–2017 годы), млн долл.	Общациональные или центральные			Субнациональные			Общациональные, центральные и субнациональные			
		Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Дома ООН	Другие общие помещения	Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Общие помещения	Отдельные помещения	Общие помещения	Итого помещений
Мексика	62,95	0	9	0	2	2	4	1	15	3	18
Мозамбик	138,06	0	12	0	3	2	3	1	17	4	21
Монголия	24,85	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Мьянма	228,78	0	4	0	3	10	37	8	51	11	62
Намибия	27,42	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
Непал	174,64	0	8	1	2	9	7	3	24	6	30
Нигер	282,10	0	7	1	0	14	20	5	41	6	47
Нигерия	557,15	0	9	0	1	9	8	5	26	6	32
Объединенная Республика Танзания	200,88	0	10	1	0	10	3	3	23	4	27
Объединенные Арабские Эмираты	9,58	0	4	0	0	0	0	0	4	0	4
Пакистан	529,49	0	7	1	2	16	36	10	59	13	72
Панама	65,03	0	2	1	2	0	9	1	11	4	15
Папуа-Новая Гвинея	44,90	0	2	1	0	1	0	0	3	1	4
Парагвай	37,94	0	7	1	0	0	0	0	7	1	8
Перу	128,09	0	8	0	1	0	0	1	8	2	10
Республика Молдова	34,69	0	7	1	0	0	0	0	7	1	8
Руанда	118,64	0	6	0	3	5	6	0	17	3	20
Сальвадор	68,44	0	9	1	0	0	0	0	9	1	10
Самоа	15,44	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1
Сан-Томе и Принсипи	11,93	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Саудовская Аравия	59,93	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2
Свазиленд	22,77	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
Северная Македония	23,43	0	6	0	1	0	0	0	6	1	7
Сейшельские Острова	1,14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Сенегал	127,36	0	10	0	0	1	16	1	27	1	28
Сербия	40,50	0	7	1	0	1	2	0	10	1	11

Страна или район действия страновой группы Организации Объединенных Наций	Средние расходы Организации Объединенных Наций (2013–2017 годы), млн долл.	Общациональные или центральные			Субнациональные			Общациональные, центральные и субнациональные			Итого помещений
		Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Дома ООН	Другие общие помещения	Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Общие помещения	Отдельные помещения	Общие помещения	
Сирийская Арабская Республика	844,25	0	12	0	1	1	12	3	25	4	29
Сомали	713,65	0	1	0	0	4	17	9	22	9	31
Судан	630,90	0	13	0	1	8	55	11	76	12	88
Суринам	2,65	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
Сьерра-Леоне	184,85	0	8	0	3	2	6	1	16	4	20
Таджикистан	58,58	0	4	0	2	4	0	1	8	3	11
Таиланд	97,36	0	1	0	2	4	11	1	16	3	19
Тимор-Лешти	49,88	0	2	1	0	5	1	0	8	1	9
Того	40,50	0	6	0	0	1	2	0	9	0	9
Тринидад и Тобаго	6,14	0	3	1	0	0	3	0	6	1	7
Тунис	39,21	0	10	0	1	5	1	0	16	1	17
Туркменистан	13,20	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
Турция	392,22	0	4	1	3	3	7	2	14	6	20
Уганда	324,86	0	3	0	3	14	5	7	22	10	32
Узбекистан	31,29	0	7	0	2	0	1	0	8	2	10
Украина	126,52	0	11	1	1	3	11	7	25	9	34
Уругвай	29,57	0	6	0	3	0	0	0	6	3	9
Фиджи	43,81	0	3	0	1	1	2	1	6	2	8
Филиппины	169,19	0	5	1	0	3	10	1	18	2	20
Центральноафриканская Республика	233,34	0	7	0	1	4	14	4	25	5	30
Чад	337,12	0	8	0	1	8	29	5	45	6	51
Черногория	12,86	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
Чили	49,22	0	5	0	0	0	2	1	7	1	8
Шри-Ланка	70,32	0	7	0	1	2	10	1	19	2	21
Эквадор	52,88	0	3	1	0	4	3	1	10	2	12
Экваториальная Гвинея	15,15	0	1	1	0	1	0	0	2	1	3

Страна или район действия страновой группы Организации Объединенных Наций	Средние расходы Организации Объединенных Наций (2013–2017 годы), млн долл.	Общациональные или центральные			Субнациональные			Общациональные, центральные и субнациональные			Итого помещений
		Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Другие общие Дома ООН помещения	Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Общие помещения	Отдельные помещения	Общие помещения		
Эритрея	40,12	0	3	1	0	0	0	0	3	1	4
Эфиопия	827,07	0	5	1	0	13	34	7	52	8	60
Южная Африка	68,44	0	4	1	0	9	10	1	23	2	25
Южный Судан	1 031,81	0	7	1	3	9	25	8	41	12	53
Ямайка	11,33	0	2	0	1	0	0	1	2	2	4
Косово ^b	24,55	0	5	0	1	2	10	0	17	1	18
Государство Палестина	238,72	0	9	0	2	2	1	5	12	7	19
Всего	20 782	0	655	58	136	381	826	201	1 862	395	2 257

Источник: Информация, представленная проектной группой при Группе по инновационным формам организации работы.

Примечание: Как отмечается в основном тексте доклада, доступные в централизованном порядке данные о помещениях, имеющих во всей системе Организации Объединенных Наций, не лишены недостатков. Приложения к настоящему докладу составлены на основе данных, полученных от проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы, так как именно исходя из этих данных ведется работа по теме общих помещений. Эти данные продолжают уточняться. Инспекторы обратили внимание на разницу между вышеупомянутым набором исходных данных из центрального источника и теми данными о помещениях, которые им представили некоторые организации. Тем не менее обновленные данные, поступившие на заключительном этапе подготовки настоящего доклада, не оказывают существенного влияния на обозначенные в нем общие закономерности и тенденции, как это видно из приложения V.

Под расходами на оперативную деятельность Организации Объединенных Наций понимается общая сумма расходов системы Организации Объединенных Наций за данный год. Подробнее см. опубликованную КСР финансовую статистику системы Организации Объединенных Наций за 2013–2017 годы.

Помещения считаются «общациональными», если в них размещено страновое отделение того или иного учреждения, и «субнациональными», если указано иное.

^a В 2017 году в Ханое был сделан новый шаг к совместному размещению в связи с открытием Единого «зеленого» дома Организации Объединенных Наций.

По состоянию на 2020 год фонд помещений в этой стране состоит из Дома Организации Объединенных Наций, трех отдельных помещений общационального уровня и четырех отдельных помещений субнационального уровня.

^b Ссылки на Косово следует понимать в контексте резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности.

Приложение II

Отделения организаций системы Организации Объединенных Наций, размещенные при государственных учреждениях (2017–2018 годы)

<i>Организации системы Организации Объединенных Наций</i>	<i>Количество помещений</i>
ВОЗ	233
ПРООН	156
ФАО	76
ЮНИДО	20
ЮНОПС	18
ООН-Хабитат	18
ВПП	18
МОТ	18
ЮНФПА	18
ДООН	12
ИКАО	11
МОМ	8
ЮНЕСКО	8
УВКБ	7
Все другие отделения, размещенные при государственных учреждениях	31
Всего	652

Источник: Информация, представленная проектной группой при Группе по инновационным формам организации работы.

Примечание: Как отмечается в основном тексте доклада, доступные в централизованном порядке данные о помещениях, имеющихся во всей системе Организации Объединенных Наций, не лишены недостатков. Приложения к настоящему докладу составлены на основе данных, полученных от проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы, так как именно исходя из этих данных ведется работа по теме общих помещений. Эти данные продолжают уточняться. Инспекторы обратили внимание на разницу между вышеупомянутым набором исходных данных из центрального источника и теми данными о помещениях, которые им представили некоторые организации. Тем не менее обновленные данные, поступившие на заключительном этапе подготовки настоящего доклада, не оказывают существенного влияния на обозначенные в нем общие закономерности и тенденции, как это видно из приложения V.

Приложение III

Состав помещений, имеющих у организаций системы Организации Объединенных Наций в странах и районах, где действуют страновые группы Организации Объединенных Наций, в разбивке по организациям и категориям помещений общенационального, центрального и субнационального уровня/расположения (2017–2018 годы)

	Общенациональные или центральные			Субнациональные			Общенациональные, центральные и субнациональные		
	Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Общие помещения	Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Общие помещения	Отдельные помещения	Общие помещения	Итого помещений
УВКБ	0	65	36	121	175	87	361	123	484
ПРООН	0	25	123	33	81	120	139	243	382
ЮНИСЕФ	0	68	52	40	101	69	209	121	330
ВПП	0	54	25	48	105	47	207	72	279
МОМ	0	64	27	30	75	36	169	63	232
ФАО	0	52	33	19	59	39	130	72	202
ЮНФПА	0	31	80	7	42	38	80	118	198
ВОЗ	0	48	33	38	42	37	128	70	198
Управление по координации гуманитарных вопросов	0	13	21	3	29	61	45	82	127
«ООН-женщины»	0	23	43	1	4	17	28	60	88
ЮНОПС	0	24	22	8	17	13	49	35	84
МОТ	0	33	23	6	11	10	50	33	83
ЮНЭЙДС	0	25	45	0	3	5	28	50	78
УНП ООН	0	17	21	6	11	14	34	35	69
ЮНЕСКО	0	26	19	0	10	13	36	32	68
УВКПЧ	0	12	15	2	12	23	26	38	64
ООН-Хабитат	0	12	25	0	6	7	18	32	50
ЮНИДО	0	13	27	0	6	3	19	30	49
ДООН	0	3	24	16	2	4	21	28	49
МФСР	0	9	23	1	2	3	12	26	38
ЮНЕП	0	4	9	0	0	7	4	16	20

	Общенациональные или центральные			Субнациональные			Общенациональные, центральные и субнациональные		
	Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Общие помещения	Отдельные помещения без альтернативы	Отдельные помещения	Общие помещения	Отдельные помещения	Общие помещения	Итого помещений
БАПОР	0	4	0	1	7	3	12	3	15
ИКАО	0	5	0	1	3	1	9	1	10
ЮНКТАД	0	6	0	0	3	1	9	1	10
МСЭ	0	1	1	0	7	0	8	1	9
Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций	0	2	5	0	1	1	3	6	9
ЭКА	0	2	0	0	3	3	5	3	8
ЭКЛАК	0	3	2	0	2	0	5	2	7
ИМО	0	4	1	0	0	2	4	3	7
ЭСКАТО	0	2	1	0	1	1	3	2	5
Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий	0	0	2	0	1	2	1	4	5
ВПС	0	1	0	0	2	0	3	0	3
ВМО	0	1	2	0	0	0	1	2	3
ЭСКЗА	0	0	0	0	2	0	2	0	2
ЦМТ	0	2	0	0	0	0	2	0	2
ВОИС	0	1	0	0	1	0	2	0	2
МАГАТЭ	0	0	1	0	0	0	0	1	1
Всего	0	655	741	381	826	667	1 862	1 408	3 270

Источник: Информация, представленная проектной группой при Группе по инновационным формам организации работы.

Примечание: Как отмечается в основном тексте доклада, доступные в централизованном порядке данные о помещениях, имеющих в своей системе Организации Объединенных Наций, не лишены недостатков. Приложения к настоящему докладу составлены на основе данных, полученных от проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы, так как именно исходя из этих данных ведется работа по теме общих помещений. Эти данные продолжают уточняться. Инспекторы обратили внимание на разницу между вышеупомянутым набором исходных данных из центрального источника и теми данными о помещениях, которые им представили некоторые организации. Тем не менее обновленные данные, поступившие на заключительном этапе подготовки настоящего доклада, не оказывают существенного влияния на обозначенные в нем общие закономерности и тенденции, как это видно из приложения V.

Приложение IV

Помещения организаций системы Организации Объединенных Наций в странах и районах, где действуют страновые группы Организации Объединенных Наций, по категориям стран со сходной структурой расходов и рисков (2017–2018 годы)

Масштаб операций Организации Объединенных Наций	Категории стран	Общая сумма	Общее количество помещений в странах и районах данной категории	Количество	Количество	Количество общих помещений и их доля в общем числе помещений данной категории
		расходов по всем странам и районам каждой категории, 2013–2017 годы (в млн долл. и процентах от общей суммы)		отдельных помещений без альтернативы и их доля в общем числе помещений данной категории	отдельных помещений и их доля в общем числе помещений данной категории	
Операции с уровнем расходов менее 40 млн долл. (малые)	Категория А (44 страны и района)	911 (4 %)	238	8 % (19)	67 % (160)	25 % (59)
	Категория В (38 стран и районов)	2 285 (11 %)	447	17 % (76)	68 % (302)	15 % (69)
	Категория С (34 страны и района)	8 416 (41 %)	914	19 % (178)	63 % (572)	18 % (164)
Операции с уровнем расходов 40–100 млн долл. (средние)	Категория D (повышенный риск) (15 стран и районов)	9 170 (44 %)	658	16 % (108)	68 % (447)	16 % (103)
	Категории С и D в совокупности (49 стран и районов)	17 586 (85 %)	1 572	18 % (286)	65 % (1 019)	17 % (267)
Всего		20 782	2 257	381 17 %	1 481 65 %	395 18 %

Источник: Подготовлено ОИГ на основе информации, полученной от проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы.

Приложение V

Обзор новых данных о помещениях Организации Объединенных Наций, полученных проектной группой при Группе по инновационным формам организации работы (2020 год)

В настоящем приложении рассматриваются самые свежие данные, извлеченные из базы данных системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций по просьбе, с которой в марте 2020 года обратилась проектная группа при Группе по инновационным формам организации работы. Ее цель заключалась в предоставлении страновым группам Организации Объединенных Наций обновленных цифр в связи с началом осуществления плана по переходу к совместному использованию помещений на уровне стран и районов при координирующей роли Управления по координации деятельности в целях развития.

Приводимый ниже обзор имеющихся помещений отсылает к иллюстрациям IV и VI в тексте доклада. Картина в целом соответствует тому, о чем говорилось в пунктах 37–44. На момент завершения работы над настоящим докладом процесс проверки данных продолжался, а имевшиеся данные были недостаточно полными для того, чтобы инспекторы могли представить их с такой же степенью дезагрегации, как на графиках и диаграммах, отражающих цифры за 2017–2018 годы.

Помещения Организации Объединенных Наций по данным, собранным проектной группой при ГИФОР (2020 год)



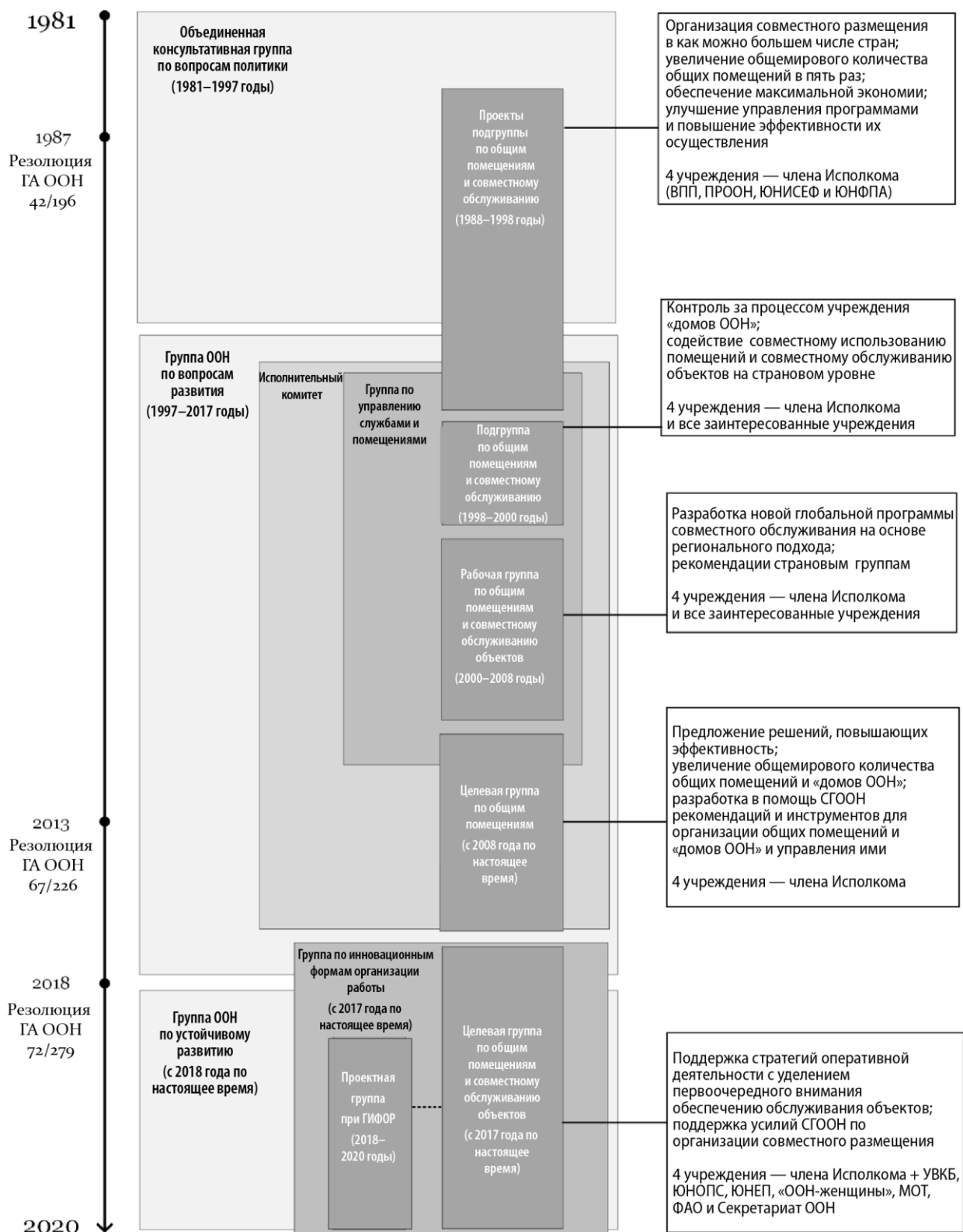
Источник: Подготовлено ОИГ на основе информации, полученной от проектной группы при Группе по инновационным формам организации работы в июне 2020 года.

Предварительный анализ данных за 2020 год показывает, что процент общих помещений в глобальном масштабе увеличился по сравнению с 2017–2018 годами примерно с 17 % до 19,5 %. Были также скорректированы количество отделений, размещенных при государственных учреждениях, и количество проектных отделений.

Из новых данных следует, что среднее число организаций, размещенных в общих помещениях, составляет не 3,6, а 4,2.

Приложение VI

Межучрежденческие механизмы, призванные содействовать использованию общих помещений в системе Организации Объединенных Наций (1988–2020 годы)



Источник: Подготовлено ОИГ.

Приложение VII

Обзор действий, которые должны быть предприняты участвующими организациями по рекомендациям Объединенной инспекционной группы

	Ожидаемый результат	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы															Специализированные учреждения и МАГАТЭ												
		КСП	ООН ^a	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	ЦМГ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	ООН-женщины	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС
Доклад	Для принятия мер	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Для информации	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Рекомендация 1	a		Д	Д		Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д		Д	Д	Д		Д	Д		Д	Д	Д			Д		Д
Рекомендация 2	d		А	А		А	А	А	А	А	А	А	А		А	А	А		А	А		А	А	А			А		А
Рекомендация 3	h		А	А		А	А	А	А	А	А	А	А		А	А	А		А	А		А	А	А			А		А
Рекомендация 4	c		А	А		А	А	А	А	А	А	А	А		А	А	А		А	А		А	А	А			А		А
Рекомендация 5	f		А	А		А	А	А	А	А	А	А	А		А	А	А		А	А		А	А	А			А		А
Рекомендация 6	h		Д																										
Рекомендация 7	d		А	А		А	А	А	А	А	А	А	А		А	А	А		А	А		А	А	А			А		А
Рекомендация 8	a		А	А		А	А	А	А	А	А	А	А		А	А	А		А	А		А	А	А			А		А

Условные обозначения: Д: Рекомендация для принятия решения директивным органом

А: Рекомендация для выполнения административным руководителем

Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией

Ожидаемый результат: **a** — повышение прозрачности и усиление подотчетности; **b** — распространение позитивной/оптимальной практики; **c** — укрепление координации и сотрудничества; **d** — повышение слаженности и согласованности; **e** — усиление контроля и соблюдения требований; **f** — повышение результативности; **g** — значительная финансовая экономия; **h** — повышение эффективности; **i** — прочее.

^a Согласно перечню в документе ST/SGB/2015/3.