



Основная сессия 2009 года
Женева 6–31 июля 2009 года
Пункт 3 предварительной повестки дня*
**Оперативная деятельность Организации
Объединенных Наций в области международного
сотрудничества в целях развития**

**Меры, принимаемые исполнительными советами
и руководящими органами фондов, программ
и специализированных учреждений Организации
Объединенных Наций в области упрощения и
согласования системы развития Организации
Объединенных Наций**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Система развития Организации Объединенных Наций активизировала усилия по упрощению и согласованию правил и процедур, чтобы различные методы ее работы были больше согласованы с усилиями по обеспечению слаженности действий. На общесистемном уровне план действий Координационного совета руководителей/Комитета высокого уровня по вопросам управления, предусматривающий согласование деловой практики в системе Организации Объединенных Наций, является крупным шагом на пути к кардинальным изменениям в административно-управленческой области. Наблюдаемая в последнее время динамика реформирования, и в частности экспериментальные страновые проекты, осуществляемые по линии инициативы «Единство действий», придали новый импульс тому, чтобы система развития Организации Объединенных Наций произвела переоценку методов своей работы с целью обеспечения слаженности действий Организации Объединенных Наций на страновом уровне, и способствовали осознанию безотлагательного характера таких мер.

* E/2009/100.



Организации системы Организации Объединенных Наций комплексно отреагировали на мандаты в сфере операционных издержек и оперативной деятельности в целях развития, содержащиеся, в частности, в резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи. Предпринят целый ряд инициатив в различных областях, и некоторые проекты с быстрой отдачей уже начали давать ощутимые результаты в виде сокращения операционных издержек и достижения более тесного межучрежденческого взаимодействия. Такие процессы приводятся в движение усиливающимися политическими импульсами, о чем свидетельствует расширение сферы применения и увеличение объема рекомендаций по деловой практике, выносимых исполнительными советами и руководящими органами. Однако впереди еще предстоит столкнуться с проблемами, обусловленными прежде всего разнообразием, существующим в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также дефицитом и самим характером финансирования.

В настоящем докладе приводятся сведения о прогрессе в области упрощения и согласования в рамках всей системы и на уровне отдельных учреждений с особым акцентом на мерах, принимаемых исполнительными советами и руководящими органами в соответствии с решениями Генеральной Ассамблеи.

Экономический и Социальный Совет, возможно, пожелает принять настоящий доклад к сведению и рекомендовать организациям системы Организации Объединенных Наций продолжать работу по упрощению и согласованию под руководством своих исполнительных советов и руководящих органов.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Упрощение и согласование ставок, практики и политики возмещения затрат	5
A. Общесистемные усилия и прогресс	7
B. Меры, принимаемые исполнительными советами и руководящими органами ...	7
III. Рационализация присутствия Организации Объединенных Наций в странах путем обеспечения совместного пользования помещениями, совместного размещения и создания общих служб	11
A. Общесистемные усилия и прогресс	13
B. Меры, принимаемые исполнительными советами и руководящими органами ...	14
IV. Упрощение и согласование правил, процедур и деловой практики	17
A. Общесистемные усилия и прогресс	18
B. Меры, принимаемые исполнительными советами и руководящими органами ...	23
V. Вывод	26

I. Введение

1. Усилия, направленные на упрощение и согласование методов работы в системе Организации Объединенных Наций, не новы. Еще в 1977 году в своей резолюции 32/197 Генеральная Ассамблея рекомендовала принять ряд мер для достижения максимальной унификации административных, финансовых, бюджетных и кадровых процедур, а также процедур планирования с целью снижения операционных издержек и увеличения объема ресурсов, выделяемых для стран осуществления программ. Актуальность задачи обеспечения общесистемной согласованности в административно-управленческой области приобретает все больший политический резонанс и неоднократно отражалась в резолюциях Ассамблеи по оперативной деятельности в целях развития. В последнее время Ассамблея в пункте 112 своей резолюции 62/208 просила исполнительные советы и советы управляющих фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций оценивать достигнутый прогресс, в том числе издержки и выгоды, в области упрощения и согласования деятельности системы развития Организации Объединенных Наций на глобальном, региональном и страновом уровнях, анализировать потенциальное влияние на разработку и осуществление программ в области развития и ежегодно представлять соответствующий доклад Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии.

2. После принятия резолюции 62/208 вопрос об упрощении и согласовании деловой практики привлекает все больше внимания в рамках межправительственных процессов, что нашло свое отражение в документе зала заседаний, представленном Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии 2008 года, относительно мер, принятых исполнительными и руководящими органами в этой области (E/2008/CRP.4). Признавая эту тенденцию, Совет просил Генерального секретаря принять все меры для обеспечения того, чтобы информация по данной тематике представлялась на последующих сессиях Совета в виде доклада.

3. Настоящий доклад подготовлен во исполнение этой просьбы. Он дает Совету широкий обзор хода работы по упрощению и согласованию деятельности как на общесистемном уровне, так и на уровне отдельных учреждений. Особый акцент сделан на мерах, принятых исполнительными и руководящими органами в 2008 году. Основное внимание в докладе сосредоточено на трех темах, которые неизменно подчеркиваются в последних резолюциях Генеральной Ассамблеи о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности, а именно: унификации политики возмещения затрат, рационализации присутствия Организации Объединенных Наций в странах, а также упрощении и согласовании правил, процедур и деловой практики.

4. В ежегодных докладах Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирной продовольственной программы (ВПП) приводится информация об осуждении вопросов упрощения и согласования в рамках их исполнительных советов. Поэтому настоящий доклад ограничивается рассмотрением мер, принимаемых межправительственными органами других организаций системы Организации Объединенных Наций. Настоящим докладом следует пользоваться в сочетании с докладами Генерального секретаря о достиг-

нутых результатах, принятых мерах и выполненных процедурах в соответствии с резолюцией 62/208 Генеральной Ассамблеи, о системе координаторов-резидентов и о кадровых задачах в рамках системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

II. Упрощение и согласование ставок, практики и политики возмещения затрат

5. Растущий дисбаланс между основными и неосновными ресурсами ведет к существенному увеличению операционных издержек и подрывает принцип полного возмещения затрат. В 2007 году на долю неосновных ресурсов приходилось свыше 71 процента общего объема финансирования, получаемого системой развития Организации Объединенных Наций. Деятельность, связанная с достижением отдельных договоренностей о финансировании, отслеживанием данных по составлению программ и предоставлением финансовых данных по значительному числу конкретных проектов, влечет за собой значительное увеличение затрат.

6. Однако случаи полного возмещения затрат в рамках системы развития Организации Объединенных Наций по-прежнему редки. Недавно проведенный обзор финансового положения специализированных учреждений показывает, что не менее половины общего объема их ресурсов поступает в настоящее время в виде добровольных взносов и что они не возмещают свои затраты в полном объеме.

7. Принципы, процедуры и практика, применяемые в области возмещения затрат, остаются разнообразными и сложными, что, с одной стороны, ослабляет имидж Организации Объединенных Наций как единой системы, а с другой стороны, ведет к повышению операционных издержек как у организаций системы Организации Объединенных Наций, так и их партнеров по развитию. Хотя ставка для затрат на поддержку программ на уровне 13 процентов более или менее принята в качестве стандартной многими организациями системы Организации Объединенных Наций, в условиях все большего разнообразия деятельности по программам, схем финансирования и структуры затрат ставки, применяемые к затратам на поддержку программ, колеблются в широком диапазоне.

8. Несмотря на наблюдаемую в последнее время активизацию усилий по упрощению классификаций затрат и унификации практики возмещения, в этой области сохраняются значительные различия. Так, например, хотя определения прямых издержек, переменных косвенных издержек и постоянных косвенных издержек в настоящее время широко применяются в системе Организации Объединенных Наций (см. вставку), содержание каждой категории затрат еще не унифицировано. В долгосрочной перспективе организациям следует идентифицировать прямые издержки и обеспечивать их более полное возмещение, с тем чтобы исключить из проектов элемент субсидирования мероприятий, финансируемых за счет неосновных ресурсов, из основного бюджета.

Категории затрат на внебюджетную деятельность

В 2003 году Комитет высокого уровня по вопросам управления учредил рабочую группу под председательством ЮНЕСКО в интересах содействия разработке общих руководящих принципов применения затрат на поддержку программ в системе Организации Объединенных Наций. На трех заседаниях рабочей группы, состоявшихся в период 2003–2005 годов, было достигнуто единое понимание следующих общих определений категорий и принципов возмещения затрат:

а) прямые издержки производятся с целью осуществления деятельности, проектов или программ той или иной организации во исполнение ее мандата и могут быть полностью отнесены на ее счет. Например, к этой категории относятся затраты на персонал и техническое обеспечение проектов;

б) постоянные косвенные издержки организация несет независимо от масштаба и объема ее деятельности, и они и не могут быть однозначно отнесены к конкретным мероприятиям, проектам или программам. Типичным примером таких издержек являются затраты на содержание высшего руководства организации;

в) переменные косвенные издержки, обычно именуемые «затратами на поддержку программ», производятся организацией в зависимости от необходимости и в поддержку осуществления деятельности, проектов и программ и не могут быть однозначно отнесены к конкретным видам деятельности, проектам и программам. Типичным примером этой категории издержек являются затраты на содержание вспомогательных и административных подразделений, а также их соответствующие системные и операционные издержки.

9. Государства-члены проявляют все большую озабоченность по поводу использования основных ресурсов для субсидирования деятельности, финансируемой за счет неосновных ресурсов. В своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея просила исполнительные советы фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций рассматривать вопрос о возмещении расходов для недопущения использования основных ресурсов на цели субсидирования проектов, осуществляемых по линии финансирования из неосновных/дополнительных/внебюджетных средств. Ассамблея далее просила систему развития Организации Объединенных Наций продолжать стандартизацию и согласование концепций, практики и классификации расходов применительно к операционным издержкам и возмещению расходов при сохранении принципа полного возмещения расходов при управлении всеми неосновными/дополнительными/внебюджетными взносами, в том числе по линии совместных программ.

А. Общесистемные усилия и прогресс

10. С опорой на ранее достигнутую договоренность по классификациям затрат межучрежденческие усилия в последнее время вышли за рамки вопроса о ставке, применимой к затратам на поддержку проектов, сосредоточившись на более широких программных областях. Комитет высокого уровня по вопросам управления начал процесс пересмотра методов возмещения затрат в целях дальнейшей унификации политики возмещения затрат с учетом концепции «единства действий» на страновом уровне. Был сделан ряд конкретных рекомендаций, в том числе на краткосрочную перспективу, с акцентом на прямых и косвенных издержках, относимых на проекты, а также на среднесрочную и долгосрочную перспективу — относительно подготовки общих руководящих принципов возмещения затрат.

11. В апреле 2008 года ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ВПП и специализированные учреждения договорились о применении к косвенным издержкам на поддержку программ согласованной ставки в 7 процентов в случае программ и мероприятий, осуществляемых на страновом уровне многосторонними целевыми фондами доноров и по линии межучрежденческих инициатив. Организации решили достичь в долгосрочной перспективе полного возмещения затрат за счет идентификации и более полного возмещения прямых издержек.

12. Дальнейшие меры реформирования в этой области принимались в рамках объединенной рабочей группы в составе представителей Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Комитета высокого уровня по вопросам управления, сформированной в 2008 году и планирующей завершить к концу 2009 года свою работу, итогом которой должны стать руководящие принципы для: а) уточнения и достижения общего понимания категорий затрат, прямо и косвенно относящихся к внебюджетной деятельности, а также соответствующих методик калькуляции затрат; б) проведения эффективной и согласованной политики в области затрат на поддержку во избежание перекрестного субсидирования внебюджетных проектов за счет основных ресурсов организаций; в) достижения большей согласованности действий в системе Организации Объединенных Наций путем усиления подотчетности и прозрачности, а также обеспечения большей обоснованности и доверия при выдвигании предложений донорам по ставкам, применимым к затратам на поддержку программ.

В. Меры, принимаемые исполнительными советами и руководящими органами

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

13. В настоящее время Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры обеспечивает возмещение затрат на поддержку программ путем начисления определенного процента в размере, например, 13 процентов от стоимости внебюджетного проекта. Начиная с 1 декабря 2006 года к спецсчетам ЮНЕСКО применяется ставка в 10 процентов, если только Генеральным директором не принимается иное решение. В апреле 2008 года ЮНЕСКО присоединилась к консенсусу о применении единой ставки к затра-

там на поддержку программ на уровне 7 процентов в случае совместных программ и мероприятий, осуществляемых на страновом уровне многосторонними целевыми фондами доноров и по линии межучрежденческих инициатив.

14. На 180-й сессии Исполнительного совета ЮНЕСКО в июле 2008 года Генеральный директор представил доклад об управлении внебюджетными ресурсами и мероприятиями, включая справку о политике ЮНЕСКО в области возмещения затрат. Рассмотрев этот доклад, Исполнительный совет а) принял к сведению ведущую роль, которую играет ЮНЕСКО в Комитете высокого уровня в области унификации политики возмещения затрат в организациях системы Организации Объединенных Наций; б) приветствовал решение Генерального директора о принятии и проведении политики возмещения затрат, в рамках которой признается принцип подлинного возмещения в соответствии с требованиями трехгодичного всеобъемлющего обзора политики; с) принял к сведению разработанные ЮНЕСКО руководящие принципы, касающиеся политики возмещения затрат и бюджетных аспектов внебюджетных проектов, а также принял к сведению первые усилия, предпринятые с целью четкой идентификации прямых издержек и косвенных постоянных и переменных затрат на внебюджетные виды деятельности и с целью отнесения затрат на все поддающиеся идентификации вспомогательные функции к категории прямых издержек по проектам.

15. Исполнительный совет ЮНЕСКО также предложил Генеральному директору а) осуществлять дальнейшую проработку вышеуказанных руководящих принципов на основе четкой методики оценки вспомогательных затрат; б) продолжать работу по формированию четкой политики в области вспомогательных затрат; с) представить ему на его 181-й сессии политику ЮНЕСКО в области возмещения затрат с учетом планируемых и текущих усилий по унификации в данном вопросе, предпринимаемых в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также результатов исследования по калькуляции затрат, проводимого в настоящее время секретариатом.

Всемирная организация здравоохранения

16. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) продолжает испытывать трудности с финансированием поддержки своей административно-управленческой деятельности вследствие увеличения доли добровольных взносов, с одной стороны, и недостаточного возмещения затрат, с другой. В настоящее время средняя ставка, применяемая к затратам на поддержку программ ВОЗ, составляет менее 7 процентов. Дефицит финансирования вспомогательных функций растет на фоне постоянно выдвигаемых предложений доноров к ВОЗ снизить стандартную ставку в 13 процентов.

17. Для устранения дефицита финансирования косвенных затрат Организации в настоящее время принимается ряд мер. Устанавливается более строгая бюджетная дисциплина, и больше внимания уделяется стоимости осуществления добровольных программ с целью обеспечения того, чтобы все затраты, имеющие непосредственное отношение к реализации программ, относились на такие программы.

18. Сведения о прогрессе, достигнутом в этой области за последнее время, нашли свое отражение в докладах секретариата о реформах в области управления, которые были представлены на седьмой и восьмой сессиях Комитета по

программам, бюджету и администрации Исполнительного совета, состоявшихся в январе и мае 2008 года. На своей седьмой сессии Комитет отметил, что в настоящее время с целью обеспечения устойчивого финансирования функций опосредованной поддержки осуществляется ряд мер, призванных сохранить стандартную ставку, применяемую к затратам на поддержку программ Организации, на уровне 13 процентов, равно как и другие мероприятия, созвучные реализуемым в других организациях системы Организации Объединенных Наций. На своей восьмой сессии Комитет приветствовал шаги, предпринимаемые в интересах более четкого определения как прямых, так и косвенных издержек оказания административной и другой поддержки деятельности, финансируемой за счет добровольных взносов, и настоятельно призвал секретариат определить механизмы финансирования этих важнейших вспомогательных функций.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

19. На данном этапе Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций применяет к затратам на поддержку программ ряд ставок в зависимости от категории проектов, финансируемых за счет внебюджетных средств. Для технической помощи и прямой поддержки деятельности, осуществляемой в рамках регулярной программы, действует стандартная ставка в 13 процентов. Что же касается чрезвычайной помощи, то в этом случае применяется предельная ставка в 10 процентов. Для совместно финансируемой деятельности ставка составляет 10 процентов или меньше.

20. В период с 1 июня 2007 года по 31 мая 2008 года ФАО начала реализацию 714 проектов, затраты на которые выставлялись к оплате по ставкам, соответствующим ныне утвержденной политике. Семь новых проектов были утверждены как совместные программы в странах, охваченных экспериментом по линии инициативы «Единство действий», где применяется 7-процентная ставка в соответствии с договоренностью, достигнутой между организациями системы Организации Объединенных Наций, а остальная часть затрат возмещается в качестве прямых издержек, относимых на проекты. Тем не менее значительная доля затрат на поддержку программ ФАО остается невозмещенной.

21. Сведения о прогрессе, достигнутом в этой области за последнее время, были включены в ежегодный доклад о финансировании и возмещении вспомогательных затрат, представленный Финансовому комитету Совета ФАО на его 123-й сессии. Рассмотрев данный доклад, Комитет а) выразил удовлетворение тем, что в рассматриваемый период к затратам на поддержку проектов применяются ставки, соответствующие утвержденной политике; б) с озабоченностью отметил факт хронического и усугубляющегося недовозмещения административных и операционных затрат на поддержку внебюджетной деятельности; в) поддержал предложение распространить политику, проводимую в области вспомогательных затрат, на постоянные косвенные издержки; г) выразил пожелание получить предложение в следующем ежегодном докладе.

22. Вопрос о возмещении затрат обсуждался также и на состоявшемся в ноябре 2008 года совместном заседании в ходе 100-й сессии Комитета по программе и 123-й сессии Финансового комитета, на котором Комитеты с озабоченностью отметили, что расчетная величина недовозмещения административ-

ных и операционных затрат на поддержку внебюджетной деятельности за период 2006–2007 годов оценивается в 37 процентов, а это представляет собой существенную скрытую субсидию за счет начисляемых взносов. Комитеты считают, что Организация должна разработать концепции программы внебюджетной деятельности и составления бюджетов по проектам, призванные улучшить возмещения затрат с должным учетом предпринимаемых ныне усилий по унификации такой политики и практики в системе Организации Объединенных Наций.

Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

23. В Управлении Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности затраты на поддержку программ возмещаются путем применения комиссии в размере до 13 процентов в случае мероприятий, финансируемых за счет целевых взносов. В 2005–2007 годах применялись сниженные ставки процента к проектам на общую сумму 76,2 млн. долл. США.

24. На 51-й сессии Комиссии по наркотическим средствам в марте 2008 года Директор-исполнитель Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности представил доклад с изложением опыта, накопленного Управлением в деле проведения политики возмещения расходов Организации Объединенных Наций. Директор-исполнитель подтвердил, что Управление будет и впредь применять политику и процедуры Организации Объединенных Наций в отношении комиссии за поддержку программ и обеспечивать применение четких и последовательных критериев при освобождении от стандартной ставки на уровне 13 процентов в 2008 и 2009 годах. Управление твердо намерено проводить политику, касающуюся комиссии за поддержку программ, разрабатываемую в настоящее время в рамках инициативы Организации Объединенных Наций «Единство действий».

25. Комиссия приняла к сведению доклад Директора-исполнителя. Она постановила создать межправительственную рабочую группу открытого состава для обсуждения и подготовки рекомендаций о путях совершенствования системы управления и улучшения финансового положения Управления, которые будут представлены Комиссии на ее 52-й сессии.

Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин

26. На своей первой сессии 2008 года Исполнительный совет ПРООН/ЮНФПА вновь заявил, что Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) должен обеспечить адекватное финансирование функций, связанных с управлением другими ресурсами, без необоснованного субсидирования за счет регулярных средств; настоятельно призвал ЮНИФЕМ согласовать с организациями системы Организации Объединенных Наций свою политику возмещения затрат в случае привлечения многосторонних целевых фондов доноров, осуществления совместных программ и совместного пользования помещениями и просил ЮНИФЕМ представить Исполнительному совету на его ежегодной сессии 2008 года доклад о критериях и порядке освобождения от единой ставки и проведении политики возмещения затрат.

27. В ответ на эту просьбу ЮНИФЕМ представил справку о структуре затрат и политике их возмещения, в которой был сделан вывод о том, что применение к затратам на поддержку стандартной ставки в размере 7 процентов, рекомендуемое в свете новой политики возмещения затрат, позволит возместить большинство косвенных издержек, связанных с управлением программами и проектами, которые финансируются через целевые фонды или совместно с третьими сторонами. В свою справку ЮНИФЕМ также включил предложение о порядке освобождения от применения единой ставки с учетом обстоятельств каждого конкретного случая.

28. Рассмотрев данную справку, Совет настоятельно призвал ЮНИФЕМ продолжать унификацию своей классификации затрат и политики возмещения затрат с применяемыми другими фондами и программами Организации Объединенных Наций. Кроме того, Совет принял решение о применении ставки в размере 7 процентов для возмещения опосредованных вспомогательных затрат в случае новых взносов третьих сторон и ставки на уровне 5 процентов в случае взносов, вносимых по линии софинансирования странами осуществления программ. Совет просил также Директора-исполнителя представить для рассмотрения на его второй очередной сессии 2009 года доклад об осуществлении мер по возмещению затрат, в том числе о влиянии применяемых ставок на регулярные и другие ресурсы, а также об использовании и распределении возмещенных косвенных издержек. Он постановил сохранить полномочия Директора-исполнителя ЮНИФЕМ на предоставление освобождения от применения ставки возмещения затрат при условии рассмотрения обстоятельств каждого конкретного случая и с учетом финансовых последствий для Организации.

III. Рационализация присутствия Организации Объединенных Наций в странах путем обеспечения совместного пользования помещениями, совместного размещения и создания общих служб

29. Общий подход, применяемый различными организациями системы Организации Объединенных Наций, предусматривает создание все большего числа полевых отделений с целью расширения влияния их оперативной деятельности в области развития на местах и обеспечения большей доступности услуг специалистов и нормативных программ для государств-членов. Развертывание фондов и программ на местах в структурном отношении осуществляется, как правило, на двух уровнях — в виде страновых отделений, которые имеются во многих государствах-членах, и региональных или субрегиональных отделений. Например, ПРООН присутствует в 166 странах благодаря наличию в них 135 своих полноценных страновых отделений и полевого персонала в 31 стране, где отсутствуют страновые отделения ПРООН. Региональные отделения, а именно региональные центры обслуживания, расположены в пяти регионах. У ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ВПП присутствие на местах носит аналогичный характер при относительно меньшем числе страновых отделений, получающих поддержку со стороны региональных структур.

30. В распоряжении специализированных учреждений есть больше форм присутствия на местах для поддержки своих полевых программ. ВОЗ применяет двухуровневую структуру фондов и программ и содержит 145 страновых от-

делений. Некоторые другие специализированные учреждения, включая ФАО, ЮНЕСКО и Международную организацию труда (МОТ), пользуются трехуровневой структурой присутствия, включающей в себя страновые, субрегиональные и региональные отделения. Некоторые учреждения размещаются в государственных помещениях согласно договоренностям о совместном финансировании затрат. Ряд учреждений также стремится укрепить свое присутствие путем заключения договоренностей с принимающими учреждениями. Так, у Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) имеются свои бюро в страновых отделениях ПРООН. В свете текущей реформы деятельности Организации Объединенных Наций на страновом уровне в ее полевой архитектуре появился новый механизм — группы региональных директоров.

31. Разнообразие полевых структур Организации Объединенных Наций способствует повышению гибкости системы Организации Объединенных Наций в смысле реагирования на потребности стран осуществления программ, но при этом может быть сопряжено с существенными операционными издержками. Как было подчеркнуто в докладе Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций (A/61/583), в состав более одной трети страновых групп Организации Объединенных Наций входит не менее десяти учреждений, что обуславливает необходимость рационализации их присутствия с точки зрения экономии средств. Региональные отделения создавались с целью удовлетворения потребностей каждой организации системы Организации Объединенных Наций в области надзора и оказания поддержки, результатом чего явилось разнообразие их конфигураций. Для решения этих проблем Генеральный секретарь еще в 1997 году поставил задачу обеспечить, чтобы все структуры Организации Объединенных Наций с постоянными миссиями на страновом уровне пользовались общими помещениями. Поступающая информация свидетельствует о том, что реформаторские усилия уже оказались успешными и позволили сократить затраты на размещение и вспомогательные услуги. Это способствует повышению эффективности взаимодействия между учреждениями системы Организации Объединенных Наций.

32. Системе развития Организации Объединенных Наций неоднократно предлагалось оптимизировать свою структуру на местах. В своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея рекомендовала организациям системы Организации Объединенных Наций активизировать усилия по упорядочению своего присутствия в стране путем использования общих помещений, совместного размещения и реализации — в надлежащих случаях — модели совместных служебных помещений и расширения практики общего использования вспомогательных служб и оперативных структур, с тем чтобы уменьшить уровень накладных расходов и операционных издержек Организации Объединенных Наций для правительств государств. Уже предпринят целый ряд инициатив, особенно в контексте усилий по обеспечению общесистемной слаженности на экспериментальной основе, с целью изучения решений, которые можно было бы применить в рамках всей системы в период до проведения независимой оценки результатов инициативы «Единство действий».

A. Общесистемные усилия и прогресс

33. До реализации инициативы «Единство действий» ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП во исполнение резолюции 52/12 Генеральной Ассамблеи уже начали принимать меры для организации совместного пользования помещениями и, в некоторых случаях, общих служб. На сегодняшний день по всему миру создано 60 Домов Организации Объединенных Наций¹. В настоящее время в мире осуществляется 26 проектов по совместному пользованию помещениями, и уже выражена заинтересованность в реализации еще 25 таких проектов.

34. В странах, где в порядке эксперимента осуществляется инициатива «Единство действий», принимаются меры по совместному размещению всех учреждений-резидентов Организации Объединенных Наций в общих помещениях. Однако эта задача решена пока только в Кабо-Верде, где еще задолго до появления инициативы «Единство действий» был создан Дом Организации Объединенных Наций. В остальных странах, охваченных этим экспериментом, проекты совместного пользования общими помещениями все еще находятся на стадии подготовки. Для поддержки усилий, предпринимаемых странами в рамках таких инициатив, Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития изучает новые возможности финансирования. Одна из основных трудностей заключается в изыскании помещений, в которых можно было бы разместить все учреждения-резиденты Организации Объединенных Наций с соблюдением правил безопасности. Необходимо отметить, что существенное усиление угрозы для безопасности помещений Организации Объединенных Наций во всем мире и значительное число переездов в другие помещения по соображениям безопасности обусловили необходимость достижения общесистемной договоренности о том, что вопросы совместного пользования помещениями должны рассматриваться с учетом обстоятельств каждого конкретного случая после проведения тщательного анализа последствий в плане безопасности, и эта договоренность была подтверждена на шестой очередной сессии Комитета высокого уровня по вопросам управления в сентябре 2008 года.

35. Совместное пользование централизованными вспомогательными службами является важным шагом в направлении совместного пользования общими помещениями и совместного размещения. После начала реализации программы создания общих служб Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития в 2004 году по итогам успешного эксперимента все большее число страновых групп Организации Объединенных Наций с переменным успехом начали заниматься вопросами организации служб совместного пользования. Принят ряд инструментов и руководящих принципов, и работа по изучению новых возможностей в этой области продолжается. Недавнее принятие плана действий Координационным советом руководителей придало стимул для реализации инициатив по созданию общих служб. План действий Комитета высокого уровня по вопросам управления по согласованию деловой практики в

¹ Статус «Дома Организации Объединенных Наций» предоставляется Генеральным секретарем при выполнении следующего минимума условий: а) наличия общих помещений, где находятся офис координатора-резидента Организации Объединенных Наций и офисы всех страновых директоров/представителей-резидентов ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП; б) демонстрации приверженности задаче по формированию базы для совместного пользования экономичными, качественными и эффективными услугами.

системе Организации Объединенных Наций предусматривает подготовку технико-экономического обоснования формирования межучрежденческих служб совместного пользования вместо нынешней системы, при которой каждое учреждение имеет собственные службы. В этом отношении большое значение имеют различные модели создания служб совместного пользования, прорабатываемые организациями системы Организации Объединенных Наций.

36. На страновом уровне Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития оказывает в режиме удаленного доступа консультативную помощь и поддержку по линии миссий страновым группам Организации Объединенных Наций. В последнее время инициативы по организации служб совместного пользования предпринимались в основном в рамках экспериментальных проектов «Единство действий». В Объединенной Республике Танзания проводились эксперименты с возможными вариантами рационализации и упрощения процедур совместной закупки. Прогресс в области создания служб совместного пользования наиболее очевиден в области информационно-коммуникационных технологий, где страновые группы Организации Объединенных Наций в странах, участвующих в эксперименте, приступили к унификации информационно-коммуникационной поддержки и совместно пользуются службами ИКТ, что позволило достичь экономии в некоторых странах.

37. Несмотря на достигнутые успехи, выражается все большая озабоченность по поводу недостаточного финансирования инициатив по созданию служб совместного пользования на местах. Кроме того, установление согласованной деловой практики на страновом уровне во многом определяется договоренностями и процедурами, достигаемыми и согласуемыми на глобальном уровне.

В. Меры, принимаемые исполнительными советами и руководящими органами

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

38. С учетом ускорения темпов реформирования деятельности Организации Объединенных Наций на страновом уровне и необходимости обеспечения общесистемной слаженности Генеральный директор ЮНЕСКО в 2006 году принял решение о проведении второго обзора стратегии децентрализации. Цель данного обзора заключается в оценке потенциала и эффективности нынешней децентрализованной системы Организации в плане выполнения новых задач, встающих в связи с ускорением темпов реформы страновой деятельности Организации Объединенных Наций.

39. На своей 180-й сессии 2008 года Исполнительный совет ЮНЕСКО рассмотрел доклад Генерального директора по данному вопросу и принял к сведению прогресс, достигнутый в деле изучения долгосрочных мер укрепления присутствия Организации на местах.

40. В связи с просьбой Генеральной Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции 62/208, об укреплении поддержки страновых групп Организации Объединенных Наций со стороны региональных и субрегиональных организаций, а также межучрежденческого взаимодействия на региональном и субрегиональном уровнях, Исполнительный совет ЮНЕСКО просил Генерального директо-

ра принять все необходимые меры в целях эффективного обеспечения соответствия децентрализованной системы Организации требованиям реформы деятельности Организации Объединенных Наций на местах, включая создание гибких кадровых механизмов на местах и использование бюро ЮНЕСКО в страновых группах Организации Объединенных Наций; предложил Генеральному директору учитывать результаты межправительственных консультаций, проходящих в Нью-Йорке, по мере их получения, а также предложил Генеральному директору представить на его 181-й сессии в 2009 году окончательный доклад о скорректированной децентрализованной системе и структуре, исходя из всеобъемлющего плана действий по выполнению резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи.

Международная организация труда

41. В 2006–2007 годах Международная конференция труда начала проведение обзора структур МОТ на местах. Необходимость обзора структуры, методов работы и потенциала отделений МОТ на местах была обусловлена рядом факторов. На 301-й сессии Административного совета Комитет по программе, финансовым и административным вопросам выдвинул ряд предложений о рассмотрении структуры и соответствующих функций внешних отделений МОТ. В предложениях Комитета признается, что создание в контексте реформы Организации Объединенных Наций ее региональных центров и совместное размещение организаций в странах обеспечивает возможность повышения эффективности работы при взаимодействии с региональными структурами МОТ.

42. Комитет предложил в порядке незамедлительной реализации увеличить ряд национальных координаторов в странах, где осуществляются крупные программы сотрудничества, но отсутствуют отделения МОТ, и провести дальнейшую децентрализацию технического сотрудничества МОТ. В целом согласившись с этими предложениями, Административный совет просил МОТ провести дополнительный анализ и консультации по данным вопросам и подготовить в марте 2009 года документ с дальнейшей детализацией предложений.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Всемирная продовольственная программа и Международный фонд сельскохозяйственного развития

43. В 2007 году ФАО, ИФАД и ВПП провели совместный анализ, охватывавший 2006 и 2007 годы, с целью подготовки доклада о своем взаимодействии. Данное мероприятие показало, что почти 70 процентов взаимодействия осуществлялось на страновом уровне по сравнению с 24 процентами на мировом уровне и 6 процентами на региональном уровне. Взаимодействие на страновом уровне в административной области было сосредоточено главным образом на совместных отделениях на местах и вспомогательных службах совместного пользования.

44. В последние три года наблюдается рост взаимодействия между ФАО и МФСР в деле создания совместных отделений на местах, который, как ожидается, сохранится и в будущем. Обсуждается вопрос о заключении долгосрочного рамочного соглашения с МФСР о размещении его персонала в помещениях ФАО. Было также определено несколько стран, где можно создать совместные с ВПП отделения на местах. На местах началась или планируется реализация

ряда инициатив по созданию служб совместного пользования. Например, осуществляется выборочное сотрудничество между тремя учреждениями в области казначейских операций по вопросам управления денежными средствами на местах.

45. На совместном заседании в ходе девяносто девятой сессии Комитета по программе и 122-й сессии Финансового комитета в мае 2008 года секретариат доложил о ходе взаимодействия в административной и подготовительной работе между ФАО, ВПП и МФСР. Комитеты приветствовали информацию, представленную в периодическом докладе, и его более широкую сферу охвата, включая изложение реакции ФАО на резолюцию 62/208 Генеральной Ассамблеи и ее значение для реформы системы Организации Объединенных Наций и для стран, в которых осуществляется эксперимент по линии инициативы «Единство действий». Комитеты также с удовлетворением отметили стремление трех указанных учреждений со штаб-квартирами в Риме к обеспечению большей слаженности работы и взаимодополняемости в предоставлении услуг государствам-членам и подчеркнули сохраняющуюся потребность в сближении в интересах максимизации результатов и недопущения дублирования деятельности, осуществляемой на местах и их штаб-квартирами. На совместном заседании далее была высказана просьба о представлении периодического доклада о взаимодействии между учреждениями, базирующимися в Риме, и сотрудничестве с системой Организации Объединенных Наций.

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

46. 23 сентября 2004 года ЮНИДО и ПРООН подписали соглашение о формировании основы для разработки обеими организациями совместных программ технического сотрудничества. В интересах содействия подготовке таких программ ЮНИДО внедрила новую модель присутствия на местах — размещение бюро ЮНИДО в отделениях ПРООН на местах.

47. К концу 2009 года у ЮНИДО будет 17 бюро, работающих в пяти регионах осуществления ее программ. Бюро ЮНИДО играют важную роль в обеспечении участия ЮНИДО в процессе составления программ на страновом уровне и способствуют усилению ее влияния в страновых группах Организации Объединенных Наций. Бюро также обеспечивают экономичную возможность расширения присутствия организации на местах. Генеральный директор представил доклад о таких изменениях тридцать пятой сессии Совета по промышленному развитию. Совет принял к сведению информацию о достигнутом прогрессе и мерах, осуществленных с этой целью.

Международный фонд сельскохозяйственного развития

48. Признавая, что недостаточное присутствие Фонда в странах-заемщиках все больше мешает усилению его влияния, Исполнительный совет МФСР в декабре 2003 года утвердил экспериментальную программу по обеспечению присутствия на местах. Данная программа преследует цель экспериментальной отработки моделей укрепления присутствия МФСР на местах. В 2006–2007 годах была проведена оценка программы, результаты которой были рассмотрены Советом на его сессии в сентябре 2007 года. Совет просил МФСР и далее повышать эффективность интеграции его страновых отделений с экспериментальной отработкой различных моделей в таких отделениях и реализовать план

странового присутствия. В ответ на эту просьбу руководство МФСР подготовило план работы, касающийся присутствия Фонда в странах в 2008 году, и представило план действий с учетом опыта, полученного в 2008 году. В данном плане действий предлагается добавить к 17 уже существующим страновым отделениям еще 10 отделений.

49. МФСР также стремится использовать наиболее экономичный метод создания страновых отделений, в частности, путем заключения соглашений о размещении с другими родственными учреждениями Организации Объединенных Наций, такими как ФАО, ПРООН и ВПП, с целью получения офисных помещений и другой логистической поддержки.

50. В долгосрочной перспективе МФСР планирует расширить сферу деятельности своих страновых отделений на новые страны, однако это будет четко увязываться с тем вкладом, который может внести МФСР в уменьшение масштабов бедности в сельских районах, а не с соображениями его представительства. Особые усилия будут сосредоточены на обеспечении общесистемной слаженности Организации Объединенных Наций благодаря активному участию в инициативе «Единство действий».

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

51. Как указано в среднесрочной стратегии Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) на 2010–2013 годы, укрепление стратегического присутствия является одним из ключевых институциональных механизмов поддержки усилий ЮНЕП, направленных на повышение эффективности, действенности и результативности организации. В соответствии с данной стратегией ЮНЕП будет постоянно отслеживать и корректировать свое нынешнее мировое, региональное и страновое присутствие с целью достижения большей интеграции в страновые группы Организации Объединенных Наций и систему координаторов-резидентов при сохранении своей нормативной и информационно-пропагандистской роли на международном уровне. При этом она не будет стремиться к обеспечению повсеместного странового присутствия, а будет укреплять свое присутствие в отдельных стратегических районах.

52. Совет управляющих ЮНЕП рассмотрел и одобрил стратегию на своей десятой специальной сессии в феврале 2008 года и поручил Директору-исполнителю использовать ее при разработке стратегической рамочной программы и программ работы.

IV. Упрощение и согласование правил, процедур и деловой практики

53. В течение многих лет организации системы Организации Объединенных Наций работали сообща в Административном комитете по координации, который впоследствии стал Координационным советом руководителей, в целях поиска общих подходов к административным и управленческим вопросам. Наблюдаемая в последнее время динамика реформирования, и в частности инициативы, предпринимаемые в интересах обеспечения общесистемной слаженности, придали новый импульс тому, чтобы организации системы Организации

Объединенных произвели переоценку методов своей работы с целью достижения слаженности действий Организации Объединенных Наций на страновом уровне, и это способствовало осознанию ими безотлагательного характера таких мер.

54. В настоящее время проводятся многочисленные внутренние реформы, призванные повысить результативность, прозрачность и подотчетность отдельных организаций. В этой связи организации системы Организации Объединенных Наций и их руководящие органы должны полностью информироваться об общесистемной динамике и должны формировать свою внутреннюю политику с учетом более широкого контекста.

55. Дефицит финансирования представляет собой серьезную проблему. Меры, направленные на упрощение и согласование методов работы, требуют крупных вложений на начальном этапе. Опыт, уже накопленный в системе Организации Объединенных Наций в области внедрения Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС), показывает, что стоимость и сложность некоторых общесистемных инициатив может выходить далеко за рамки первоначальных ожиданий, в связи с чем организации могут утратить стимулы к действию, если нет достаточного финансирования. Кроме того, усиливается озабоченность по поводу того, что практика сокращения расходов может в конечном счете повлечь за собой уменьшение объема выделяемых ресурсов, в результате чего приверженные реформе организации окажутся в невыгодном положении. Поэтому дальнейший прогресс будет зависеть от того, насколько можно укрепить механизмы управления и финансирования в системе Организации Объединенных Наций для обеспечения того, чтобы организации, демонстрирующие приверженность улучшению своей работы, контроля, подотчетности, эффективности и результативности, получали стабильное и достаточное финансирование.

56. Для преодоления этих трудностей крайне необходима сильная политическая воля. В рамках проходивших в последнее время межправительственных обсуждений все больше внимания уделялось вопросам деловой практики. На своей шестьдесят второй сессии Генеральная Ассамблея в своей резолюции 62/208 призвала фонды, программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций продолжать согласовывать и упрощать свои правила и процедуры с целью облегчения административного и процедурного бремени и повышать эффективность, подотчетность и транспарентность системы развития Организации Объединенных Наций. Впоследствии в своей резолюции 62/277 Ассамблея постановила, что продолжающаяся и углубляющаяся межправительственная деятельность Ассамблеи по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций будет комплексным образом сосредоточена, в частности, на согласовании методов практической деятельности.

A. Общесистемные усилия и прогресс

57. Система Организации Объединенных Наций принимает решительные меры в целях согласования политики при проведении реформы в административно-управленческой сфере путем дальнейшей оптимизации своих механизмов координации и более четкого распределения труда. В октябре 2007 года Группа

Организации Объединенных Наций по вопросам развития была включена в состав Координационного совета руководителей в качестве его третьего элемента наряду с Комитетом высокого уровня по вопросам управления и Комитетом высокого уровня по программам. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития сосредоточится на координации страновых операций и реализации программ на страновом уровне с целью подготовки инновационных решений в ряде областей, относящихся к управлению и администрации. Если возглавляемые Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития процессы будут признаны практически осуществимыми, они будут рекомендованы Комитету высокого уровня по вопросам управления для рассмотрения возможности их общесистемного тиражирования.

58. Утверждение Координационным советом руководителей в апреле 2008 года плана действий по согласованию методов работы в системе Организации Объединенных Наций и начало его реализации в октябре 2008 года явились важными вехами на пути к упрощению и согласованию. В плане действий особо акцентируются потребности на страновом уровне, обуславливающие необходимость всесторонней корректировки и согласования на уровне штаб-квартир, которые охватывали бы все основные управленческие функции в системе Организации Объединенных Наций, относящиеся к кругу ведения административного руководства.

59. На страновом уровне Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития утвердила подход, предусматривающий более тесную интеграцию деловых операций в работу по составлению программ для стран, охваченных Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, с использованием инструментария Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития для улучшения функционирования системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Было решено, что каждая из стран, участвующих в эксперименте по линии «Единство действий», выступит с инициативой в какой-то определенной области деловой практики с целью изучения мер, содействующих упрощению и согласованию.

60. Хотя для реализации плана действий требуются внебюджетные ресурсы, в настоящее время уже осуществляются проекты, в рамках которых можно сделать определенную работу на начальном этапе без дополнительного финансирования². Кроме того, ряд инициатив, предпринятых до утверждения плана действий, продолжает демонстрировать конкретный прогресс, особенно в следующих областях.

² К их числу относятся проекты по согласованию практики составления бюджетов (осуществляется под руководством ПРООН и МАГАТЭ); по созданию общих казначейских служб (осуществляется под руководством МФСР и ВОЗ); в области политики возмещения затрат (осуществляется под руководством ЮНЕСКО и Управления по координации деятельности в целях развития); по общесистемной подготовке по Международным стандартам учета в государственном секторе (МСУГС) (осуществляется под руководством группы по МСУГС); по доработке базы данных “United Nations Global Marketplace” (осуществляется по руководством Закупочной сети Комитета высокого уровня по вопросам управления).

Финансы и бюджет

61. ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ВПП и Секретариат Организации Объединенных Наций предприняли решительные шаги по согласованию своих финансовых правил и положений. Ожидается, что первый проект согласованных финансовых положений будет представлен на согласование в соответствующие руководящие органы в ближайшее время. Предусматривается, что по завершении первого этапа работа по согласованию охватит остальные организации системы Организации Объединенных Наций.

62. Согласование финансовых правил и положений тесно связано с усилиями по совершенствованию политики и систем, предпринимавшимися в связи с подготовкой к внедрению Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС). После утверждения МСУГС Генеральной Ассамблеей на ее шестидесятой сессии организации, первыми внедрившие их (ВОЗ, ВПП и Международная организация гражданской авиации (ИКАО)), продемонстрировали ощутимые улучшения и обеспечивают возможность извлечения уроков из накопленного ими опыта. Большинство организаций намерено внедрить МСУГС в 2010 году. Однако Комитет высокого уровня по вопросам управления просил все организации рассмотреть установленные ими сроки внедрения Стандартов с учетом беспокойства по поводу рисков, связанных с реализацией этого каждой из них в намеченный срок. Рекомендуя членам принять соответствующие меры по соблюдению установленного срока (2010 год), Комитет в то же время просил их при необходимости скорректировать эти сроки и своевременно известить об этом всех заинтересованных лиц.

63. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития утвердила меморандум о взаимопонимании и стандартную административную процедуру для многосторонних целевых фондов доноров и совместных программ. Дальнейшее укрепление функций управления и контроля над многосторонними целевыми фондами доноров и фондами «Единая ООН», учрежденными в рамках экспериментальных проектов по линии инициативы «Единство действий», облегчило совместные усилия страновых групп Организации Объединенных Наций по мобилизации ресурсов.

64. Согласованный подход к переводу денежных средств партнерам по осуществлению проектов, который начал применяться с апреля 2005 года, послужил отправным пунктом для укрепления национального потенциала в деле управления государственными финансами и более широкого использования национальных систем управления государственными финансами. По состоянию на конец сентября 2008 года данный подход применялся в полном объеме в 15 странах. В странах, охваченных экспериментом, его применение уже не ограничивается ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП, поскольку ЮНЕСКО, Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), ФАО и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) подтвердили свое намерение использовать его в своей деятельности в тех случаях, когда это применимо. Секретариаты Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций и Глобального альянса по проблемам вакцинации и иммунизации в настоящее время изучают возможность применения такого подхода.

Ревизия

65. После согласования политики в области ревизии служб совместного пользования и основных принципов ревизии многосторонних целевых фондов доноров в 2007 году группа представителей служб внутренней ревизии организаций и многосторонних финансовых учреждений системы Организации Объединенных Наций³ приняла Основные принципы ревизии программ, осуществляемых при поддержке нескольких учреждений и координируемых системой Организации Объединенных Наций, которые были одобрены Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития в конце сентября 2008 года. Кроме того, в июне 2008 года были согласованы стандартные положения о внутренней ревизии и расследовании для меморандума о взаимопонимании по деятельности, финансируемой из многосторонних целевых фондов доноров и по линии инициативы «Единая ООН», которые были утверждены Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития в октябре 2008 года. В настоящее время Группа представителей служб внутренней ревизии организаций и многосторонних финансовых учреждений Организации Объединенных Наций проводит работу по изысканию дополнительных областей возможной гармонизации и координации. Следует отметить, что при согласовании и обеспечении совместимости методик и практики внутренней ревизии необходимо учитывать соответствующие процедуры и структуру управления организаций системы Организации Объединенных Наций, включая, в соответствующих случаях, рекомендации их ревизионных комитетов.

Материально-техническое обеспечение

66. Упрощенные и согласованные процедуры материально-технического обеспечения проходят экспериментальную отработку как на страновом уровне, так и в штаб-квартирах. В Объединенной Республике Танзания Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития оказывала поддержку страновым группам Организации Объединенных Наций в деле рационализации и упрощения совместных закупочных процедур, а также создания объединенной группы по МТО. Предлагаемые решения по устранению выявленных препятствий опробуются на страновом уровне на предмет возможности их более широкого применения. На мировом уровне в целях согласования и упрощения регистрации поставщиков и процедур привлечения внешних ресурсов благодаря сотрудничеству между 23 организациями системы Организации Объединенных Наций создана онлайн-база данных по поставщикам “United Nations Global Marketplace”. При координации со стороны Комитета высокого уровня по вопросам управления производится обновление этой базы данных с целью ее более эффективного использования для обмена знаниями и в качестве основы для проведения электронных торгов. Кроме того, Комитет высокого уровня по во-

³ Группа представителей служб внутренней ревизии организаций и многосторонних финансовых учреждений Организации Объединенных Наций занимается принятием общих должностей категории специалистов и по мере необходимости информирует и консультирует другие органы Организации Объединенных Наций (такие как Координационный совет руководителей, Комитет высокого уровня по вопросам управления, Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития) по вопросам, связанным с аудитом. Она также при необходимости занимается координацией и согласованием деятельности и процессов в области внутренней ревизии, осуществляемых членами. Координация и обмен информацией входят в обязанности постоянной рабочей группы в составе представителей 14 организаций.

просам управления продолжает работу по составлению согласованных руководств по МТО, отражающих принципы эффективности закупочной практики и профессионализма персонала МТО.

Информационно-коммуникационные технологии и планирование общеорганизационных ресурсов

67. Благодаря межучрежденческим усилиям в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) был подготовлен ряд рекомендаций о создании общей директории учреждений и единой архитектуре ИТ-сети для страновых отделений. Общая директория, как ожидается, будет открыта для доступа во всех охваченных экспериментом странах. Эти страны также стремятся участвовать в информационно-коммуникационной поддержке и модернизировать инфраструктуру ИКТ в едином Доме Организации Объединенных Наций. Кроме того, в начале 2009 года Комитет высокого уровня по вопросам управления одобрил предложение по ИКТ-сети относительно доступа учреждений к Интранет-сервисам друг друга. На данном этапе Комитет во взаимодействии с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития подготовит конкретные рекомендации по реализации данной инициативы. Кроме того, в 2009 году будут установлены общие имя домена и адрес электронной почты.

68. Согласование оперативных и административных процедур и практики планирования общеорганизационных ресурсов преследует две цели: оказание помощи организациям, еще не внедрившим систему планирования общеорганизационных ресурсов, в пользовании всеми преимуществами набора существующих функций и согласование деловой практики благодаря применению этой системы. ВПП, МОТ и ПРООН, которые в настоящее время пользуются различными системами планирования общеорганизационных ресурсов, поручено подготовить рекомендации относительно оптимизации рабочего процесса.

Планирование общеорганизационных ресурсов

Система планирования общеорганизационных ресурсов содержит комплексный набор ИТ-приложений, обеспечивающий функционирование Организации. Поддерживаемая при помощи этой системы деятельность включает в себя управление финансами и бюджетами, управление людскими ресурсами, управление системой снабжения, централизованное вспомогательное обслуживание и другие основные услуги. Главное преимущество системы заключается в возможности оптимизации и совершенствования деятельности всей организации в целом в результате реорганизации процесса, совместного пользования общими данными и применения самых передовых стандартов и методов работы.

В. Меры, принимаемые исполнительными советами и руководящими органами

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

69. Следует напомнить, что на своей тридцать четвертой сессии в 2007 году Генеральная конференция ЮНЕСКО утвердила Международные стандарты учета в государственном секторе в качестве учетного стандарта ЮНЕСКО со вступлением в силу с 1 января 2010 года. В последующий период была сформирована новая структура для управления проектом на регулярной основе. Было организовано несколько семинаров для сотрудников в порядке оказания помощи на начальных этапах нового процесса управления.

70. На 180-й сессии Исполнительного совета ЮНЕСКО был представлен доклад Генерального директора с планом действий, в котором были предложены изменения к действующим финансовым правилам и положениям. Генеральный директор подчеркнул, что дефицит финансирования является одним из основных факторов, мешающих внедрению Международных стандартов учета в государственном секторе в 2010 году, как было запланировано.

71. Рассмотрев доклад Генерального директора, Исполнительный совет принял к сведению работу, уже проделанную системой Организации Объединенных Наций и ЮНЕСКО, в частности в связи с основным техническим обзором стандартов учета; также принял к сведению дефицит бюджета на проект внедрения МСУГС и намерение Генерального директора либо получить дополнительные средства из внебюджетных источников, либо изыскать возможность экономии ресурсов в нынешнем двухгодичном бюджете для финансирования проекта МСУГС и просил Генерального директора представить ему на его 181-й сессии доклад о ходе выполнения плана действий, включая любые предлагаемые изменения и дополнения к финансовым положениям.

Всемирная организация здравоохранения

72. В 2007 году Всемирная ассамблея здравоохранения одобрила внедрение МСУГС. На восьмой сессии Комитета по программам, бюджету и администрации Исполнительного совета секретариат доложил о ходе работы, отметив, что в 2009 году он представит в руководящие органы предлагаемые изменения к финансовым положениям, которые вступят в силу 1 января 2010 года. Комитет приветствовал меры по обеспечению полного соответствия МСУГС и отметил, что внедрение МСУГС будет способствовать дальнейшему укреплению финансовой подотчетности организации.

73. ВОЗ проводила работу по упрощению своей деловой практики путем создания глобальной системы управления, призванной оптимизировать рабочий процесс и при этом обеспечить организации возможность более эффективно использовать свои финансовые и людские ресурсы. В настоящее время глобальная система управления находится на заключительной стадии подготовки. Одновременно с этим был учрежден центр глобального обслуживания в Малайзии, который начал функционировать в полном объеме в июне 2008 года.

74. Комитет по программам, бюджету и администрации Исполнительного совета приветствовал дальнейший прогресс в проведении реформы системы

управления — в последний раз на своей восьмой сессии. Вместе с тем Комитет также признал масштабность и сложность задач по внедрению системы и связанные с ней существенные риски. На своей девятой сессии Комитет подтвердил, что глобальная система управления послужит основой для решения многих стратегических задач в области управления и что организация должна упорно работать над ее созданием.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

75. На своей 115-й сессии в сентябре 2006 года Финансовый комитет ФАО утвердил внедрение МСУГС со вступлением в силу 1 января 2010 года. В марте 2008 года было проведено мероприятие по детальному планированию, по итогам которого был сделан вывод о том, что к 2010 году обеспечить выполнение всех задач, связанных с внедрением МСУГС, не представляется возможным и что увеличение срока осуществления проекта позволит организации обеспечить частичное соответствие МСУГС к концу 2010 года и полное соответствие им к концу 2011 года. Масштабы преобразований рабочего процесса и их последствия оказались значительно больше, чем ожидалось ранее.

76. Рассмотрев периодический доклад секретариата, представленный на его 122-й сессии в мае 2008 года, Комитет подтвердил большое значение внедрения МСУГС в ФАО; подчеркнул необходимость взаимодействия ФАО с другими организациями системы Организации Объединенных Наций для получения возможности воспользоваться общим опытом в деле принятия МСУГС и отметил, что организации системы Организации Объединенных Наций, планировавшие первыми внедрить МСУГС, в настоящее время сталкиваются с задержками в их реализации. Комитет также подтвердил свое согласование данного проекта к осуществлению в 2008–2009 годах с учетом увеличения сметы затрат и просил при подготовке предложений о финансировании на 2010–2011 годы рассмотреть, в частности, возможность изменения порядка приоритетности средств и финансирования из внебюджетных источников. На своей 123-й сессии в октябре 2008 года Комитет был проинформирован о том, что в связи с реформой ФАО и проведением независимой внешней оценки организация изменяет свои исходные предпосылки планирования и что в 2010 году соответствие МСУГС достигнуто не будет. Сейчас планируется, что соответствие МСУГС будет обеспечено в 2012 году.

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

77. На своей двенадцатой сессии в декабре 2007 года Генеральная конференция постановила принять МСУГС со вступлением в силу 1 января 2010 года. Была проделана работа по реализации и мониторингу общего процесса внедрения МСУГС и обеспечению его своевременного выполнения. Постоянно организовывалось обучение соответствующего персонала и осуществлялась проработка политики.

78. На своей двадцать четвертой сессии в сентябре 2008 года Комитет по программам и бюджету принял к сведению доклад секретариата о ходе работы по внедрению МСУГС. Совет по промышленному развитию также принял доклад к сведению на своей тридцать пятой сессии, состоявшейся в декабре 2008 года.

79. Совет по промышленному развитию принял к сведению доклад о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, в котором Генеральный директор указал, что в контексте инициативы «Единство действий» ЮНИДО полностью поддержала национальное исполнение и приняла сознательное решение о применении согласованного подхода к переводу денежных средств в охваченных экспериментом странах в срок, как только это позволит сделать характер добровольного финансирования и в соответствии с политикой, установленной ее директивными органами. В настоящее время в рамках работы по упрощению и согласованию деловой практики в системе Организации Объединенных Наций проводится обзор деловой практики с учетом опыта, полученного в процессе реализации инициативы «Единство действий». Совет принял указанный доклад к сведению.

80. Кроме того, Генеральный директор представил на рассмотрение Комитета по программам и бюджету на его двадцать пятой сессии в мае 2009 года записку с изложением усилий организации и предлагаемой «дорожной карты» в области планирования общеорганизационных ресурсов и управления преобразованиями в соответствии с общесистемными стандартами и передовой практикой.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

81. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) одобрило план по реализации проекта МСУГС в июне 2008 года. В последующий период предпринимались усилия по внедрению новых структур по управлению этим проектом.

82. Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций осуществляет тщательный контроль за реализацией проекта МСУГС. В своем недавно подготовленном докладе Комиссия ревизоров рекомендовала УВКБ предоставлять регулярную информацию о ходе работы по плану внедрения МСУГС и соответствующем бюджете. Во исполнение данной рекомендации Верховный комиссар по делам беженцев представил доклад Исполнительному комитету УВКБ на его пятьдесят девятой сессии с изложением хода работы по внедрению МСУГС в полном объеме. Комитет принял к сведению этот доклад и просил секретариат регулярно информировать его о мерах, принимаемых с целью выполнения рекомендаций, и о замечаниях, включаемых в различные контрольные документы.

Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

83. В целях применения соучредителями и секретариатом Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) более согласованного подхода к оказанию технической поддержки была разработана система распределения труда в сфере технической поддержки в рамках ЮНЭЙДС. Данная система позволила сократить операционные издержки всех партнеров (на национальном уровне, Организации Объединенных Наций и доноров); усилить координацию между учреждениями Организации Объединенных Наций в деле упрощения и согласования поддержки Организации Объединенных Наций путем организации объединенных миссий, проведения совмест-

ных обзоров и совместной работы над другими общими оперативными и программными аспектами, а также улучшить отчетность в соответствующих сферах ответственности.

V. Вывод

84. С учетом изменения условий оказания помощи и страны осуществления программ, и страны-доноры во все большей степени требуют от системы развития Организации Объединенных Наций реализации принципов подотчетности в рамках более простых и согласованных методов работы на общесистемном уровне, а также обеспечения большей целенаправленности и прозрачности процедур. Об этом однозначно свидетельствует расширение сферы применения и увеличение объема рекомендаций по деловой практике, вынесенных в рамках межправительственных процессов на уровне исполнительных советов и руководящих органов за прошедший год.

85. Воодушевленная таким усилением импульса система развития Организации Объединенных Наций стала уделять больше внимания работе по определению и практической реализации конкретных решений в области упрощения, рационализации и оптимизации основных методов работы и практики на уровне штаб-квартир и на местах. Одобрение Координационным советом руководителей плана действий Комитета высокого уровня по вопросам управления позволило получить «дорожную карту» для таких коллективных усилий. Пилотные проекты, осуществляемые по линии инициативы «Единство действий», обеспечивают полигон для экспериментальной отработки инновационных решений в целях их более широкого применения.

86. Сложность достижения большего соответствия между необходимостью обеспечения функционирования системы Организации Объединенных Наций на основе взаимодействия и слаженности действий и существующими реалиями, обусловленными структурой и методами работы различных организаций системы Организации Объединенных Наций, возможно, потребует дополнительной проработки. Проблемы также возникают из-за трудности сохранения стимулов для организаций ввиду их ограниченных финансовых возможностей.

87. Реформа в области управления должна сопровождаться прогрессом в деле повышения согласованности политики, относящейся к различным межправительственным процессам. Кроме того, приверженность организаций системы Организации Объединенных Наций задаче обеспечения слаженности и эффективности действий должна подкрепляться устойчивым финансированием. В этой связи изыскание внебюджетных ресурсов, запрошенных в предложении о финансировании плана действий Комитета высокого уровня по вопросам управления, входящего в состав Координационного совета руководителей, имеет огромное значение для сохранения усиливающегося импульса к упрощению и гармонизации.

88. Стремительная реформа на местах требует соответствующих изменений политики на уровне штаб-квартир. Для принятия конкретных мер в центре необходимы более четкие указания и мощная политическая поддержка со стороны исполнительных советов и руководящих органов. В этой связи обеспечение адекватного обмена информацией с исполнительными советами и руководящими органами о ходе реформы в более широком, общесистемном контексте имеет большое значение для достижения успеха.
