



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

## СОВМЕСТНОЕ СОВЕЩАНИЕ

**Сто двадцать пятая сессия Комитета по программе и  
сто семьдесят третья сессия Финансового комитета**

**Рим, 12 ноября 2018 года**

**Последствия проведения реформы системы развития ООН и её  
финансирование**

*С вопросами по существу настоящего документа можно обращаться к:*

**г-же Бет Кроуфорд (Ms Beth Crawford),  
и. о. директора**

**Управление стратегии, планирования и управления ресурсами (OSP)  
Тел. +39 06570 52298**

*Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице;  
данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия её деятельности для  
окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной  
С другими документами можно ознакомиться на сайте [www.fao.org](http://www.fao.org)*



PC 125

### Резюме

- Генеральный секретарь ООН подготовил масштабную программу реформирования структур ООН, занимающихся обеспечением мира и безопасности, структур управления и формирования бюджета, а также работы в области устойчивого развития.
- В настоящем документе рассматриваются вопросы переориентации системы развития ООН (СРООН); он содержит пять разделов, посвящённых основным направлениям работы по реорганизации, прописанным в резолюции 72/279 Генеральной Ассамблеи. В нём даётся обзор участия ФАО в процессе реформирования системы развития ООН, а также предварительный анализ его последствий для ФАО. В документе Совместному совещанию предлагается дать директивные указания относительно нахождения необходимых средств для покрытия непредусмотренных бюджетом расходов ФАО в связи с удвоением в 2019 году взноса Организации в рамках совместного несения расходов Группы ООН по вопросам устойчивого развития (ГООНВУР).

### Испрашиваемые указания Совместного совещания Комитета по программе и Финансового комитета

Совместному совещанию предлагается:

- a) принять к сведению намерение Секретариата приступить с января 2019 года к совместной работе по планированию осуществления реформы СРООН в соответствии с "Планом Генерального секретаря по созданию нового поколения системы координаторов-резидентов" и последствия этого для ФАО в качестве одного из специализированных учреждений ООН.
- b) принять к сведению, что в резолюции 72/279 ГА ООН содержится призыв обеспечить, чтобы все структуры ООН удвоили свои согласованные взносы в рамках нынешнего механизма совместного несения расходов ГООНВУР;
- c) дать директивные указания относительно финансирования не заложенной в бюджет на 2019 год суммы в 2,55 млн долл. США с учётом следующих возможных вариантов:
  - i) выявление тех областей в рамках утверждённой Программы работы и бюджета на 2018-2019 годы, внимание к которым предлагается ослабить, ресурсы по которым можно будет перераспределить;
  - ii) распределение дополнительного взноса в регулярный бюджет для покрытия необходимой суммы;
  - iii) учреждение специального целевого фонда для дополнительных добровольных взносов;
- d) принять к сведению, что Секретариат представит майской сессии Финансового комитета 2019 года доклад о принятых дополнительных мерах по обеспечению выплаты дополнительных средств для целей СРООН.

## I. История вопроса и сфера охвата

1. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в которой содержится торжественное обещание, что "никто не будет забыт" и поставлена амбициозная задача обеспечить мир и процветание для всех на здоровой планете, является одним из важных факторов перемен. Исходя из этого, Генеральный секретарь ООН подготовил масштабную программу реформирования структур ООН, занимающихся обеспечением мира и безопасности, структур управления и формирования бюджета, а также работы в области устойчивого развития.

2. В июне и декабре 2017 года Генеральный секретарь опубликовал два доклада, в которых он представил концепцию повышения действенности, последовательности и подотчётности системы развития ООН<sup>1</sup>. В мае 2018 года Генеральная Ассамблея приняла *резолюцию 72/279* о переориентации системы развития Организации Объединённых Наций, которая представляет собой дальнейшее развитие положений резолюции 2016 года *о четырёхгодичном всеобъемлющем обзоре политики*<sup>2</sup>. В ней излагаются положения самого широкомасштабного и амбициозного за последние десятилетия реформирования системы развития ООН; основное внимание в нём уделено вопросам формирования нового поколения страновых групп ООН, дальнейшей активизации роли системы координаторов-резидентов ООН, полной перестройке региональных подходов ООН, определению стратегических направлений деятельности ООН, а также вопросам надзора и подотчётности в работе, нацеленной на получение результатов в масштабах всей системы, и финансирования системы развития ООН.

3. В настоящем документе приводится обзор переориентации системы развития Организации Объединённых Наций по пяти направлениям основных изменений, прописанным в резолюции 72/279 (*раздел II*), обзор участия ФАО в процессе реформирования системы развития ООН (*раздел III*) и предварительный анализ последствий, вытекающих из резолюции 72/27, включая финансирование ООН в 2019 году (*раздел IV*).

## II. Обзор работы по переориентации системы развития ООН

4. *Новое поколение страновых групп ООН (СГОООН)*. Работа СГОООН должна строиться вокруг странового плана стратегической поддержки, разработанного на основе тесных консультаций с правительствами и отражающего приоритеты страны, и осуществляться под руководством непредвзятого, независимого и наделённого необходимыми возможностями и полномочиями координатора-резидента ООН. Планирование будет осуществляться на основе общего странового анализа (ОСА), подготовленного СГОООН; после составления плана работы будет заключаться согласованное с правительством принимающей страны соглашение о партнёрстве с ООН (РПООНПР). Цель заключается в том, чтобы обеспечить открытость и подотчётность в рамках всей системы в отношении результатов работы.

5. *Активизация роли системы координаторов-резидентов (КР)*. Новая более активная система будет создана на принципах взаимной подотчётности КР и членов СГОООН, работа которой обеспечивается чётким разделением функций КР и представителя ПРООН. Новая система заработает с января 2019 года. В рамках реформы этой системы Управление по координации оперативной деятельности в целях развития ООН (УКОР) будет выведено из состава ПРООН и переподчинено Секретариату, где оно будет подотчётно Генеральному секретарю в вопросах управления системой координаторов-резидентов.

6. *Перестройка регионального подхода*. Скоординированный, перепрофилированный и структурно реорганизованный региональный подход будет полностью обеспечивать работу на страновом уровне. Ожидается, что на региональном уровне будут сформированы тематические платформы и будет осуществляться консультативная работа по вопросам общей политики;

<sup>1</sup> A/72/124–E/2018/3 и A/72/684–E/2018/7, "Переориентация системы развития Организации Объединённых Наций для выполнения Повестки дня на период до 2030 года".

<sup>2</sup> A/RES/71/243

кроме того, будет оказываться нормативная и техническая поддержка по вопросам региональных приоритетов. Поэтому приоритетным направлением работы будет перепрофилирование и переориентация работы региональных экономических комиссий, а также укрепление взаимосвязей между комиссиями и другими учреждениями системы ООН на региональном и страновом уровнях.

7. *Определение стратегических направлений деятельности, вопросы надзора и подотчётности в работе, нацеленной на получение результатов в масштабах всей системы.* Хотя основным уровнем подотчётности будет по-прежнему уровень страновой, где взаимодействуют СГООН и правительства принимающих стран, сохраняют своё важнейшее значение и вопросы улучшения надзора на многостороннем уровне за общими мероприятиями всей системы развития ООН. ЭКОСОС и исполнительные советы учреждений системы ООН работают над укреплением и обеспечением согласованности работы в рамках СРООН по выработке решений и директивных указаний для проведения коллективных мероприятий. Группа ООН по переходным мероприятиям разрабатывает новый *общесистемный стратегический документ (ОСД)*, который станет одним из ключевых средств распространения новых идей и новаторских мероприятий по всей СРООН.

8. *Финансирование СРООН.* В резолюции ГА о переориентации СРООН, принятой 31 мая 2018 года, подчёркивается, в частности, что адекватное, предсказуемое и стабильное финансирование системы координаторов-резидентов имеет существенно важное значение и выработана гибридная формула, нацеленная на то чтобы обеспечивать достаточное финансирование с учётом доклада Генерального секретаря на ежегодной основе, начиная с 1 января 2019 года<sup>3</sup>. Согласно резолюции 72/279 финансирование должно осуществляться за счёт трёх источников: i) однопроцентного координационного сбора на жёстко резервированные неосновные взносы третьей стороны на деятельность Организации Объединённых Наций в области развития; ii) удвоения объёма средств нынешнего механизма совместного несения расходов Группы Организации Объединённых Наций по вопросам развития; и iii) добровольных, предсказуемых, многолетних взносов в специальный целевой фонд в поддержку работы в начальный период.

### **III. Участие ФАО в процессе реформирования СРООН**

9. ФАО принимает активное участие в процессе реформирования СРООН и в формировании механизмов осуществления резолюций Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций при условии должного учёта специфики специализированных учреждений ООН и независимого характера их членского состава и руководящих органов<sup>4</sup>.

10. В этом смысле ФАО активно участвует в осуществлении общего руководства процессом формирования этих новых возможностей на глобальном уровне, работая, в частности, во вспомогательных органах КСР и в целом ряде специальных рабочих групп, целевых групп, групп по разработке и групп по подготовке справочных материалов, а также (в плане общего директивного руководства) – в работе ГООНВУР и её основных и консультативных группах по реформированию системы развития ООН. Следует особо отметить отличный командный дух при работе этих групп и качественный состав их участников, представляющих заинтересованные учреждения системы ООН, которые работают под руководством заместителя Генерального секретаря ООН при поддержке группы ООН по переходным мероприятиям.

11. ФАО считает, что резолюция 72/279 Генеральной Ассамблеи ООН является важным документом, направленным на повышение действенности и востребованности ООН как

---

<sup>3</sup> Пункт 10 документа A/RES/72/279

<sup>4</sup> При этом следует учитывать тот факт, что обязательный характер резолюций Генеральной Ассамблеи для специализированных учреждений, каковым является ФАО, имеющая собственный членский состав и руководящие органы, не является всеобъемлющим и непрямым, как для субъектов, подчинённых ГА ООН. Этот аргумент также приводила МОТ в ходе брифинга по вопросам реформирования Организации Объединённых Наций для членов Руководящего органа (пункт 4 документа GB 33/INS/4).

партнёра, оказывающего поддержку своим государствам-членам в определении национальных задач и целевых показателей в контексте осуществления Повестки дня на период до 2030 года. Для осуществления требуемых преобразований всем заинтересованным сторонам необходимо будет научиться работать сообща по-новому, в том числе, перейти от системы отдельных проектов к системе осуществления мер политики и программ, от решения проблем в отрыве от других – к созданию благоприятных условий для других, от выделения средств – к комплексному финансированию, а также отказаться от простого владения данными в пользу доверительного их хранения. Для подобных общесистемных перемен необходимы также значительная политическая воля и финансовая поддержка со стороны государств-членов, в том числе значительные финансовые средства для наделения СРООН новыми функциональными возможностями в интересах осуществления Повестки дня на период до 2030 года.

12. Во втором квартале 2018 года ФАО принимала активное участие в работе консультативной группы под председательством заместителя Генерального секретаря, которая подготовила документ "План Генерального секретаря по созданию нового поколения системы координаторов-резидентов", представленный Генеральным секретарём ООН в Нью-Йорке 12 сентября 2018 года.

#### **IV. Предварительный анализ последствий реформирования СРООН для ФАО**

##### **A. Новое поколение страновых групп Организации Объединённых Наций (СРООН)**

13. ФАО играет активную роль в работе группы по разработке РПООНПР, способствуя тем самым выработке новых директивных указаний по осуществлению этой программы, которая должна быть закончена к началу 2019 года. Ожидается, что новая РПООНПР станет важнейшим средством планирования и осуществления мероприятий ООН в области развития на страновом уровне и будет служить общей основой для программ отдельных учреждений ООН.

14. Общепризнано, что РПООНПР принадлежит ведущая роль, однако по мнению ФАО страновые рамочные программы (СРП) являются главными плановыми документами ФАО и будут сохранены. ФАО согласна с тем, что программные документы специализированных учреждений, например СРП, должны составляться с учётом РПООНПР, однако подчёркивает, что необходимо сохранять элементы гибкости, которые могут не вписываться в рамки РПООНПР. Специализированные учреждения, подобные ФАО, имеют обязательства по всему миру, утверждаемые и финансируемые решениями их общемировых и региональных руководящих органов, в рамках которых они ведут соответствующую нормотворческую работу, а также осуществляют программы в области мер политики и технические программы, содержание которых невозможно изменить на уровне стран для приведения каждого их положения в соответствие с РПООНПР.

15. Критерии, на основе которых определяется присутствие представителей ООН и состав отдельных СРООН, ещё разрабатываются на глобальном уровне в ГООНВУР на основе консультаций с государствами-членами. ФАО обращает внимание на то, что последнее слово в вопросах присутствия [ООН] должно быть за принимающими странами, которым при принятии таких решений следует руководствоваться национальными приоритетами и положениями полностью согласованной программы действий.

##### **B. Активизация роли системы координаторов-резидентов (КР)**

16. Координаторы-резиденты призваны играть ключевую роль и будут наделены в соответствующей стране надлежащими возможностями и полномочиями не для директивного руководства страновыми программами, а для их координации между всеми подразделениями ООН. Роль координаторов-резидентов, обеспечивающих необходимые условия и содействие,

будет ключом к успешному осуществлению реформы с опорой на меры политики, технический и оперативный потенциал учреждений, фондов и программ (УФП) за счёт укрепления сотрудничества и координации действий в целях мобилизации средств и информационно-просветительской деятельности. Следует избегать наделения координаторов-резидентов прямыми оперативными функциями, чтобы он сохранял свою роль нейтрального содействия деятельности УФП; поэтому следует дополнительно проработать вопрос о системе двойного подчинения.

17. ФАО положительно восприняла разделение функций КР и представителя-резидента ПРООН в соответствии с резолюцией 72/279 ГА, что поможет обеспечению большей нейтральности и непредвзятости функций КР. В настоящее время ФАО откомандировала для работы в рамках этой системы одного КР (Мавритания); Организация будет предлагать новые кандидатуры квалифицированных специалистов с должным учётом соображений гендерного и географического баланса и считает это важным элементом обеспечения сбалансированности состава КР во всех элементах системы ООН.

18. Другим ключевым для ФАО вопросом является сохранение практики аккредитации представителей ФАО при правительствах; эти представители будут иметь прямой доступ и поддерживать рабочие отношения с курирующими министерствами, в частности, с министерствами сельского хозяйства и другими соответствующими техническими министерствами, опираясь, при этом, на Стратегическую рамочную программу ФАО, а также на роль Организации в разработке нормативов и стандартов.

19. Представители ФАО по-прежнему будут подчиняться Генеральному директору ФАО, а также будут подотчётны КР в вопросах планирования РПООНПР и результатов, за достижение которых на страновом уровне будет отвечать ФАО. Представляется, что будет сформирована система взаимной подотчётности координаторов-резидентов и членов страновых групп ООН в вопросах планирования и осуществления РПООНПР. В отношении СРП ФАО согласна с тем, что в будущем их необходимо будет разрабатывать с учётом консультаций с СГООН и координаторами-резидентами в целях повышения отдачи от их осуществления и обеспечения согласованности с РПООНПР, однако, по её мнению, проще было бы сохранить существующий порядок подчинённости СРП – ФАО и правительствам принимающих стран.

### **С. Перестройка регионального подхода**

20. В 2019 году будет проводиться обзор и доработка региональной архитектуры. ФАО наладила плодотворное сотрудничество с региональными экономическими комиссиями (РЭК) и активно участвует в работе региональных групп ООН по вопросам устойчивого развития. ФАО планирует укрепить совместную работу с РЭК и другими учреждениями системы ООН в вопросах статистики, мер политики и аналитики. Совершенствование согласованности на глобальном, региональном, Субрегиональные и страновом уровнях способствует укреплению ответственности стран за результаты деятельности, позволяет сэкономить значительные средства за счёт повышения эффективности и повышает действенность.

### **Д. Определение стратегических направлений деятельности, вопросы надзора и подотчётности в работе, нацеленной на получение результатов в масштабах всей системы**

21. Изменение стратегической направленности СРООН в соответствии с требованиями Повестки дня на период до 2030 года – это масштабный процесс, выходящий далеко за пределы административных реформ, о которых, в основном, шла речь до сих пор. Адаптация системы ООН к потребностям ЦУР диктует необходимость не только фундаментального изменения характера работы всей системы, но и пересмотра её роли, круга ответственности и потенциала. Как отмечалось в двух знаковых докладах Генерального секретаря, опубликованных в июне и декабре 2017 года, новая концепция развития, изложенная в Повестке дня на период до 2030 года, требует значительного укрепления потенциала в областях комплексной поддержки по вопросам политики; расширения масштабов рационального использования и анализа данных; создания условий для формирования действенных многосторонних партнёрских связей

и их сохранения в качестве одного из центральных условий международного сотрудничества; и содействия мобилизации объёмов финансовых средств, необходимых для реализации этой Повестки дня, на три порядка превышающих прежние объёмы, что означает переход от выделения средств к комплексному финансированию, играющему роль катализатора.

22. Одним из ключевых средств распространения новых идей и новаторских мероприятий будет общесистемный стратегический документ (ОСД); и ФАО активно участвует и будет участвовать в начатой работе по подготовке следующего издания ОСД 2019 года.

## **Е. Финансирование системы координаторов-резидентов**

### *Общие замечания*

23. Как указывается в подготовленном Генеральным секретарём "Плане по созданию нового поколения системы координаторов-резидентов" (14 сентября 2018 года), расходы по созданию модели новой, независимой системы КР составят примерно 290 млн долл. США в год, включая 255 млн долл. США на расходы по персоналу и операционные расходы бюро КР и Управления по координации оперативной деятельности в целях развития (УКОР) и 35 млн долл. США для координационного фонда. Предполагается мобилизовать примерно 60 млн долл. США за счёт однопроцентного координационного сбора, 77 млн долл. США – за счёт удвоения взносов каждого субъекта в рамках совместного несения расходов ГООНВУР, а остальные недостающие средства в сумме 153 млн долл. США за счёт добровольных взносов.

24. ФАО весьма озабочена как объёмом расходов, так и устойчивостью модели финансирования. ФАО считает, что будущий порядок координации системы координаторов-резидентов, включая УКОР, следует выработать на основе эффективной и действенной модели, направленной на получение максимальной отдачи от некоторых программных и политических функций, присущих потенциалу и функциям учреждений системы ООН региональном и глобальном уровнях; поэтому следует лучше использовать существующий потенциал, в том числе региональных комиссий ООН, для обеспечения активного участия всех учреждений системы ООН в работе и коллективном руководстве и во избежание дублирования или непомерных расходов.

25. ФАО также напоминает, что за последние пять двухгодичных периодов она работала на основе нулевого номинального роста чистых бюджетных ассигнований в условиях постоянно растущего роста запросов на оказание дополнительной поддержки в наиболее приоритетных областях. Для обеспечения работы в условиях этих ограничений ФАО нашла возможности экономии более 145 млн долл. США за счёт повышения эффективности, которые были направлены на работу в приоритетных областях. ФАО хотела бы, чтобы ограничения такого рода и подход экономии средств за счёт повышения эффективности был в большей степени отражён в предложениях по финансированию новой модели системы КР.

26. Учитывая предполагаемые бюджетные ограничения, а также исходя из соображений рационального управления, может оказаться полезным изучить возможность внедрения новой модели КР в 2019 году в меньшем количестве стран как для наработки опыта, так и для обеспечения поступления средств из трёх обозначенных источников в достаточном объёме.

### *ФАО и удвоение выплат в рамках совместного несения расходов ГООНВУР*

27. Изначально ФАО согласовала свой взнос в систему координаторов-резидентов ООН на 2018–2019 годы в сумме 4,3 млн долл. США, которая была включена в утверждённые Программу работы и бюджет. Взнос за 2018 год в сумме 2,15 млн долл. США уплачен. Сейчас УКОР просит ФАО уплатить в 2019 году в рамках совместного несения расходов 4,7 млн долл. США, что на 2,55 млн долл. США больше предусмотренного бюджетом<sup>5</sup>.

28. Несмотря на то, что многие специализированные учреждения и прочие подразделения ООН находятся в середине бюджетного цикла с уже утверждёнными бюджетами, в резолюции

---

<sup>5</sup> Эта сумма не только включает увеличение взноса в связи с удвоением расходов на 2,15 млн долл. США, но и не согласована с ФАО; ФАО считает, что, поскольку её бюджет уже несколько лет подряд остаётся

ГА ООН о переориентации СРООН содержится призыв ко государствам-членам в соответствующих руководящих органах структур системы развития Организации Объединённых Наций обеспечить, чтобы все структуры удвоили свои согласованные взносы в рамках нынешнего механизма совместного несения расходов ГООНВР<sup>6</sup>. ФАО ожидает от государств-членов директивных указаний относительно того, как подходить к решению этой проблемы, поскольку и другие специализированные учреждения сталкиваются с такими же бюджетными проблемами.

29. Резолюцией Конференции ФАО 12/2017 утверждены бюджетные ассигнования на 2018–2019 годы в сумме 1 005,6 млн долл. США и соответствующая программа работы. Принимая во внимание резолюцию ГА ООН, а также тот факт, что утверждённый бюджет ФАО не предусматривает ресурсов для удвоения выплат в рамках механизма совместного несения расходов ГООНВР в 2019 году, Совместному совещанию предлагается дать директивные указания относительно финансирования не предусмотренной бюджетом суммы 2,55 млн долл. США 2019. Предлагаются следующие варианты:

- i) выявление тех областей в рамках утверждённой Программы работы и бюджета на 2018-2019 годы, внимание к которым предлагается ослабить, ресурсы по которым можно будет перераспределить;
- ii) распределение дополнительного взноса в регулярный бюджет для покрытия необходимой суммы;
- iii) учреждение специального целевого фонда для получения дополнительных добровольных взносов.

30. На майской сессии Финансового комитета 2019 года в рамках Годового отчёта об исполнении бюджета и перераспределении ассигнований между программами и разделами бюджета Секретариат представит доклад о любых принятых дополнительных мерах для покрытия дополнительного взноса в СРООН в сумме 2,55 млн долл. США в соответствии с директивными указаниями членов.

---

неизменным в номинальном выражении, и необходимо найти какой-то способ покрытия таких дополнительных расходов, это увеличение расходов не следует включать в сферу действия механизма совместного несения расходов.

<sup>6</sup> Пункт 12 Резолюции 72/279