



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

R

СОВЕТ

Сто семьдесят пятая сессия

Рим, 10–14 июня 2024 года

**Доклад Объединенной инспекционной группы системы Организации
Объединенных Наций: "Обзор системы управления и
администрирования в Продовольственной и сельскохозяйственной
организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2023/5)**

ОТВЕТ И СООБРАЖЕНИЯ РУКОВОДСТВА

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

г-же Бет Крофорд (Beth Crawford),
заместителю Генерального директора,
директору Управления по стратегии, программе и бюджету (OSP),
координатору взаимодействия между ФАО и ОИГ
тел.: +39 06570 52298
эл. почта: FAO-UN-JIU@fao.org

С документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org.

Резюме

Руководство Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) выражает свою признательность инспекторам Объединенной инспекционной группы Организации Объединенных Наций (ОИГ) за весьма информативный доклад, в котором приведен конструктивный обзор положения дел с управлением и администрированием в ФАО и содержатся предложения, призванные содействовать их дальнейшему совершенствованию.

В доклад включены десять официальных рекомендаций, четыре из которых адресованы руководству, а шесть – Совету. Кроме того, в нем изложены 34 неофициальных рекомендации.

Руководство подготовило ответы на четыре рекомендации, три из которых приняты в полном объеме и одна – частично.

Руководство также представило свои соображения по шести рекомендациям, адресованным Совету, с тем чтобы помочь ему в рассмотрении, согласовании и последующем осуществлении этих рекомендаций, при необходимости.

Проект решения Финансового комитета и Совета

Финансовому комитету предлагается рассмотреть доклад "Обзор системы управления и администрирования в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций", а также ответ и соображения руководства ФАО и представить по ним замечания по своему усмотрению.

Совету предлагается принять к сведению рекомендации Финансового комитета при обсуждении этих документов.

1. Руководство Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) выражает признательность Объединенной инспекционной группе инспекторов Организации Объединенных Наций (ОИГ) за весьма информативный доклад об обзоре системы управления и администрирования в ФАО и за конструктивный подход при его подготовке.
2. Данный доклад представляется весьма своевременным, поскольку фокус работы ФАО сместился на восстановление после пандемии и конфликтов, реформу систем, призванную обеспечить соответствие Организации поставленным целям, восстановление сети и потенциала ФАО, а также возрождение Организации в интересах построения лучшего будущего.
3. В доклад включены десять официальных рекомендаций, четыре из которых адресованы руководству, а шесть – Совету. Кроме того, в нем изложены 34 неофициальных рекомендации.
4. В целом в докладе дается положительная картина состояния управления и администрирования в ФАО, причем в каждой рассматриваемой области подчеркивается и/или высоко оценивается достигнутый прогресс как с точки зрения стратегического курса, так и/или эффективности управления. В нем также представлены полезные рекомендации, призванные содействовать дальнейшему совершенствованию системы управления и администрирования.
5. В настоящем документе излагается ответ руководства ФАО на четыре адресованные ему рекомендации. Руководство также представило свои соображения по шести рекомендациям, адресованным Совету, с тем чтобы помочь ему в рассмотрении, согласовании и последующем осуществлении этих рекомендаций, при необходимости.

Рекомендации ОИГ по системе управления и администрирования (официальные)	Ответ руководства ФАО
<p>Рекомендация 1</p> <p>В целях повышения независимости глав Управления по этике и Канцелярии омбудсмена Генеральному директору следует не позднее конца 2024 года обеспечить приведение механизма договорных отношений с ними в соответствие с передовой практикой.</p>	<p>Принята</p> <p>В соответствии с их кругом ведения, специалист по этике и омбудсмен назначаются на свои должности на основании срочного договора.</p> <p>Срок полномочий специалиста по этике составляет два года с возможностью его продления в общей сложности не более чем на семь лет. Специалист по этике не выполняет какие-либо другие обязанности в Организации и не имеет права на какое-либо другое назначение в ФАО ни во время, ни после истечения срока его/ее полномочий в качестве специалиста по этике.</p> <p>Омбудсмен назначается на пятилетний срок полномочий с возможностью продления на еще один дополнительный срок. По истечении срока полномочий омбудсмен не имеет право занимать какие-либо другие должности в ФАО.</p> <p>ФАО проведет пересмотр соответствующих договорных отношений, с тем чтобы привести в их соответствие с передовой практикой.</p>
<p>Рекомендация 2</p> <p>В 2025 году в контексте подготовки проекта следующего Среднесрочного плана и Программы работы и бюджета Генеральному директору следует обеспечить, чтобы Управление по этике и Канцелярия омбудсмена установили для себя ключевые индикаторы эффективности, с помощью которых можно было бы точнее количественно оценивать результаты их работы.</p>	<p>Принята</p> <p>Руководство положительно оценивает рекомендацию о включении ключевых индикаторов эффективности для Управления по этике и Канцелярии омбудсмена в матрицу результатов. Они будут разработаны и включены в предлагаемый Среднесрочный план на 2026–2029 годы, который будет представлен на рассмотрение Конференции в 2025 году.</p>

Рекомендации ОИГ по системе управления и администрирования (официальные)	Ответ руководства ФАО
<p>Рекомендация 6</p> <p>При подготовке проекта Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы Генеральному директору следует предложить в порядке эксперимента составить бюджет, в котором полностью или частично учитывается доля незаполненных вакансий, по возможности рассчитываемая на основе фактических показателей.</p>	<p>Принята частично</p> <p>В соответствии с базовыми документами¹ Программа работы и бюджет (ПРБ), представляемые Генеральным директором, основаны на матрице результатов и предусматривают количественные данные о расходах по всем организационным результатам. Такой ориентированный на достижение конкретных результатов подход к формированию бюджета, инициированный Конференцией в целях реформирования Организации в соответствии с Планом неотложных действий по обновлению ФАО, имеет основополагающее значение и не требует изменений. Тем не менее руководство включит в Программу работы и бюджет на 2026–2027 годы более развернутую информацию о доле вакантных должностей и факторе отклонения², который представляет собой прием бюджетного процесса, состоящий в сокращении бюджетных ассигнований по штатным должностям Регулярной программы с учетом наличия вакансий.</p> <p>Данная методика соответствует положениям доклада Объединенной инспекционной группы от 1994 года "Текущая кадровая и задержки в наборе персонала (фактор отклонения)"³, в котором она рекомендовала "сохранить устоявшуюся практику использования фактора отклонения в качестве полезного инструмента учета естественного явления, дающего дополнительную экономию в результате различий и ограничительных факторов в практике набора персонала. Вместе с тем он не должен принудительно использоваться в качестве обязательного инструмента корректировки в целях отсрочки заполнения бюджетных должностей в ущерб осуществлению программ".</p>
<p>Рекомендация 9</p> <p>Генеральному директору следует усовершенствовать структуру и повысить эффективность процессов управления рисками Организации и ее мероприятий по мониторингу, таких как мониторинг и оценка программ. Эту работу следует начать с подготовки плана действий, который должен быть представлен Совету к концу 2025 года на совместной сессии Финансового комитета и Комитета по программе и в</p>	<p>Принята</p> <p>Организация разработала программу по совершенствованию управления общеорганизационными рисками, добившись значительных успехов в ее осуществлении: данная система была внедрена во всех подразделениях штаб-квартиры и децентрализованных представительствах; кроме того, была внедрена система общего руководства, предусматривающая проведение регулярных совещаний старшего руководства по вопросам управления рисками. В 2024–2025 года планируется продолжить данную работу, уделяя особое внимание дальнейшему совершенствованию системы управления рисками, укреплению потенциала в области управления рисками в</p>

Рекомендации ОИГ по системе управления и администрирования (официальные)	Ответ руководства ФАО
котором должны быть четко определены роли и обязанности по разработке, реализации и мониторингу осуществления этих процессов.	рамках всей Организации посредством обучения, поддержки и мониторинга, а также доработке вспомогательных руководств и инструментов. План действий с изложением соответствующих функций и обязанностей будет представлен Совету к концу 2025 года после его рассмотрения Финансовым комитетом и Комитетом по программе.

¹ Резолюция 10/2009, подпункт с) пункта 1.

² См., например, С 2023/3, пункты 142–145. Следует также напомнить, что Финансовый комитет на своей сессии в марте 2023 года рассмотрел в качестве отдельного пункта повестки дня вопрос об экономии бюджетных средств за счет применения фактора отклонения (FC 195/7 – Информационная записка 1).

³ [JIU/REP/94/7](#)

6. Руководство приводит некоторые соображения по шести адресованным Совету рекомендациям, призванные содействовать их рассмотрению.

Рекомендация 3

Совету следует представить Конференции на ее сорок четвертой сессии предложение о внесении необходимых изменений в соответствующие разделы базовых документов ФАО, касающиеся функций и обязанностей децентрализованных представительств.

Соображения ФАО

7. Как правило, в основополагающих документах организации системы Организации Объединенных Наций (ООН) описываются ее функции и мандат, полномочия и мандаты ее руководящих органов, полномочия ее руководителя, а также общие обязанности и сфера ответственности ее членов и должностных лиц. Эти основные элементы обычно дополняются процедурными и другими инструментами, обеспечивающими осуществление предусмотренного уставом мандата в соответствии со статусом и целями соответствующей организации.

8. Поправки к основополагающим документам ограничиваются вопросами, которые не подлежат регулярному пересмотру и корректировке. В случае ФАО поправки к базовым документам вносятся нечасто и только после их тщательного и внимательного рассмотрения членами в руководящих органах.

9. При этом оперативные механизмы и структуры, связанные с выполнением мандата Организации, отслеживаются членами на постоянной основе, что позволяет корректировать их структуру и функции для обеспечения максимально эффективного выполнения такого мандата. Документы за прошедшие годы позволяют отследить эволюцию распределения обязанностей между штаб-квартирой и децентрализованными представительствами, а также изменение функций и обязанностей в целях их адаптации к новым задачам, общеорганизационным потребностям и, в случае децентрализованных представительств, потребностям и приоритетам каждого региона.

10. Исходя из вышеизложенного нет ничего удивительного в том, что в базовых документах отсутствуют упоминания о функциях и обязанностях подразделений Организации, как на уровне штаб-квартиры, так и на уровне децентрализованных представительств. Вместе с тем в базовых документах предусмотрены положения, касающиеся порядка рассмотрения предложений Генерального директора об общей структуре административных и технических служб Организации соответствующими руководящими органами⁴.

11. Предусмотренная базовыми документами структура позволяет членам контролировать функционирование децентрализованных представительств и рассматривать вопрос о соответствии их функций и обязанностей поставленным целям.

12. В частности, Конференция в своей резолюции 1/2008 одобрила корректировку функций и обязанностей децентрализованных представительств, предусмотренную Планом неотложных действий по обновлению ФАО⁵. Следует обратить внимание на то, что в контексте осуществления ПНД Конференция в своей резолюции 4/2009 детально проработала вопрос о роли и обязанностях децентрализованных представительств, включая региональные, и одобрила доклад Конференционного комитета по последующей деятельности по итогам независимой внешней оценки ФАО (КоК-НВО)⁶. Далее следует отметить, что, хотя это привело к внесению многочисленных корректировок в базовые документы, и в ПНД, и в докладе КоК-НВО отсутствуют рекомендации о внесении изменений в базовые документы,

⁴ См., например, подпункт j) пункта 3 правила XXIV, подпункт r) пункта 7 правила XXVII и пункт 3 правила XL Общих правил Организации.

⁵ См. План неотложных действий по обновлению ФАО, С 2008/REP, Приложение E, страницы E31–E33.

⁶ См. С 2009/REP, Приложение D, страницы D19–D20.

касающиеся определения функций и обязанностей региональных представительств или любой другой административной единицы ФАО.

13. Совет, принимая во внимание рекомендации своих комитетов и региональных конференций, продолжает отслеживать вопрос о функциях и функционировании децентрализованных представительств, включая региональные⁷. Таким образом, члены эффективно выполняют свою руководящую роль в этой связи и имеют возможность оперативно реагировать на новые приоритеты и проблемы.

14. Что касается технической деятельности децентрализованных представительств, то Управление по оценке проводит ее периодический пересмотр и представляет соответствующие доклады на рассмотрение членов⁸.

15. В свете вышесказанного Совету при принятии решения по данной рекомендации предлагается рассмотреть вопрос о целесообразности внесения поправок в базовые документы, касающиеся функций и обязанностей децентрализованных представительств.

Рекомендация 4

Совету следует поручить Генеральному директору включить в проект Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы информацию о распределении бюджета по категориям и статьям расходов (как минимум в виде единой таблицы) и штатное расписание с указанием распределения должностей по категориям во всех подразделениях вплоть до наименьшей организационной единицы.

Соображения ФАО

16. Руководство отмечает, что упомянутая выше дополнительная информация касается доступных ресурсов, и, хотя руководство готово представить дополнительную информацию о доступных ресурсах в соответствии с поручением Совета, которая может оказаться полезной при обсуждении бюджета, например, в формате таблицы с разбивкой бюджета по категориям расходов или штатного расписания с разбивкой по классам должностей, при этом следует иметь в виду, что на протяжении практически двух десятилетий происходил постепенный переход от подхода на основе доступных ресурсов к подходу на основе результатов. В соответствии с этим, изменения в оформлении бюджета ФАО происходили постепенно по мере того, как Организация продолжала усилия по внедрению культуры на основе практических результатов в свою работу в тесном взаимодействии с руководящими органами ФАО.

17. С 2004 года ФАО внимательно следит за докладами ОИГ, посвященными эффективному внедрению системы управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР), в различных учреждениях системы Организации Объединенных Наций. С самого начала отмечалось, что отказ от подхода на основе имеющихся ресурсов в пользу подхода на основе конечных результатов шел нелегко и требовал изменения соответствующей культуры как в учреждениях ООН, а так и в их надзорных органах. В своем первом докладе 2004 года по этой теме ОИГ отметила, что "[...] хотя переход на методы, основанные на конкретных результатах, как правило, санкционировался руководящими органами организаций системы Организации Объединенных Наций, государства-члены во многих случаях сталкивались с проблемами при своей переориентации на составление программ и бюджетов, ориентированных на конкретные результаты и конечные итоги, с ранее применявшегося процесса, ориентированного на доступные ресурсы, из-за чего секретариатам и даже надзорным органам порой бывает затруднительно действенным образом адаптировать методы

⁷ См., например, CL 144/REP, пункты 17–22, "Структура и функционирование децентрализованных представительств"; CL 153/REP, пункты 15–16; CL 153/14 Rev.1; CL 154/REP, пункты 18–19; CL 154/6 Rev.1; CL 156/REP, подпункт b) пункта 11; CL 174/REP, пункт 40.

⁸ См., например, PC 134/4, "План работы по проведению оценок на 2022–2025 годы – обновленная информация".

своей работы к подходу, основанному на конкретных результатах⁹. "Необходимость изменения культуры была подтверждена ОИГ в ее докладе за 2006 год¹⁰.

18. В сравнительном анализе системы управления, ориентированного на конкретные результаты, опубликованном ОИГ в 2017 году, было предложено, чтобы при оценке этапа разработки УОКР одним из показателей эффективности был "распределение ресурсов по результатам и в увязке с приоритетностью программ/проектов на основе ожидаемого от них вклада в достижение стратегических целей, а также для повышения результативности и устойчивости"¹¹.

19. Исходя из этого, ФАО прилагает усилия для постепенного изменения культуры Организации, отражая соответствующие изменения в ее программно-отчетных документах, а также во внутренних процессах, структурах и порядке подотчетности в целях активного содействия внедрению системы управления, ориентированного на конкретные результаты.

Рекомендация 5

Совету следует поручить Генеральному директору при подготовке проекта Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы включить в бюджетные таблицы, а также в прилагаемые таблицы по ключевым индикаторам эффективности (а именно в Приложение I, содержащее обновленную матрицу результатов) дополнительную колонку, в которой должны быть указаны фактические показатели за истекший двухгодичный период или за истекший год, по которому имеется эта информация.

Соображения ФАО

20. Как уже упоминалось выше, руководство готово представить дополнительную информацию в Программе работы и бюджете по усмотрению Совета, при этом следует напомнить, что на каждой сессии Конференции на ее рассмотрение представляются не только ПРБ, но и Доклад об осуществлении программы на двухгодичный период, который является основным отчетным документом ФАО о ее деятельности на глобальном уровне и в котором содержится информация о практических результатах, достигнутых за предыдущий двухгодичный период.

Рекомендация 7

Совету следует поручить Генеральному директору представить предложение о введении до конца 2024 года единого символического сбора с внебюджетных взносов (например, в размере от 0,1 до 0,5 процента их общей суммы) в целях обеспечения дополнительного финансирования накопленных ранее обязательств по медицинскому страхованию в рамках Программы медицинского страхования сотрудников после выхода в отставку за счет начисленных взносов и процентов по ним.

Соображения ФАО

21. Частичное финансирование Плана медицинского страхования сотрудников после выхода в отставку за счет сбора с проектов – это интересный подход, который представляется целесообразным проработать дополнительно. При этом руководство отмечает, что предлагаемое введение единого символического сбора, вне зависимости от его величины, в качестве дополнительной меры по финансированию обязательств по Плану медицинского страхования сотрудников после выхода в отставку, может оказаться неприемлемым для доноров, предоставляющих добровольные взносы. Опыт показал, что доноры строго

⁹ [JIU/REP/2004/6](#) Внедрение управления, основанного на конкретных результатах, в организациях системы Организации Объединенных Наций. Часть I. Серия документов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций, пункт 23.

¹⁰ [JIU/REP/2006/6](#) Управление, ориентированное на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций в контексте процесса реформ, пункт 11.

¹¹ [JIU/NOTE/2017/1](#) Управление на основе конкретных результатов в Организации Объединенных Наций. Организация: высокорезультативная модель управления на основе конкретных результатов, Приложение, стр. 95.

придерживаются принципа, согласно которому расходы, взимаемые с проектов, должны быть напрямую и безусловно связаны с осуществляемой деятельностью.

22. Вопрос о финансировании обязательств по Плану медицинского страхования сотрудников после выхода в отставку находится в сфере внимания Финансового комитета. Финансовому комитету ежегодно представляется обновленная информация об актуарной оценке таких обязательств, и за прошедшие годы руководство подготовило ряд документов с изложением вариантов решения проблемы дефицита финансирования, последний из которых приведен в документе [FC 191/4](#), который был рассмотрен Финансовым комитетом на его 191-й сессии в мае 2022 года.

23. Финансовый комитет на своей 198-й сессии в ноябре 2023 года "поручил руководству, тесно сотрудничая с Организацией Объединенных Наций и связанными с ней учреждениями, продолжить изучение приемлемых вариантов, исключая повторное введение специального сбора, решения проблемы недофинансирования обязательств по линии Плана медицинского страхования после выхода в отставку (ПМСО) во взаимодействии с другими организациями общей системы Организации Объединенных Наций с тем, чтобы в кратчайшие сроки представить Комитету конкретное предложение"¹². Обновленная информация о ходе проведения такого обзора будет представлена Финансовому комитету на его 199-й сессии в мае 2024 года¹³, а дополнительный документ с изложением различных вариантов решения и вытекающих из них коэффициентах финансирования будет представлен Комитету на его сессии в ноябре 2024 года.

24. Совет может поручить Финансовому комитету проработать вопрос о том, как предлагаемый подход может отразиться на сумме необеспеченных обязательств по ПМСО и включить его в перечень вариантов, которые будут представлены на рассмотрение Финансового комитета в соответствии с его поручением, упомянутым выше. Руководство готово оказать поддержку Финансовому комитету и Совету в этой связи.

Рекомендация 8

Совету следует поручить Генеральному директору принять конкретные меры по сокращению доли вакантных должностей и ускорению процедур набора персонала без ущерба для качества кандидатов и не позднее 2025 года представить доклад о результатах этих мер.

Соображения ФАО

25. В случае если Совет согласится с этой рекомендацией, руководство готово оказать Совету и его профильным комитетам необходимую поддержку.

Рекомендация 10

Совету следует до конца 2026 года пересмотреть Положения о Канцелярии Генерального инспектора и об Управлении по оценке в целях усиления организационной независимости этих структур, совершенствования характера их взаимоотношений с руководящими органами (включая, в частности, порядок подчинения Совету, делегирование полномочий и роль Совета в утверждении бюджетов) и с комитетами по управлению (например, с Комитетом по внутренней оценке) и укрепления их связей с Консультативным комитетом по надзору, который консультирует как руководство, так и руководящие органы.

Соображения ФАО

26. В случае если Совет согласится с этой рекомендацией, руководство готово оказать поддержку соответствующим руководящим органам в проведении пересмотра положений о Канцелярии Генерального инспектора и Управлении по оценке.

¹² CL 174/9, подпункт с) пункта 9.

¹³ FC 199/4

Неофициальные рекомендации

27. Руководство также положительно оценивает приведенные в докладе 34 неофициальные рекомендации, которые ОИГ представляет в качестве "дополнительных предложений по повышению действенности и эффективности работы Организации". Эти рекомендации охватывают такие области, как практика набора персонала, общеорганизационное управление рисками, составление бюджета и представление отчетности, отношения с донорами, Руководство ФАО по административным вопросам, политика в области мобильности, служебная аттестация, система общеорганизационного планирования ресурсов, Канцелярия Генерального инспектора и Управление по оценке. Руководство намерено принимать во внимание эти неофициальные рекомендации и продолжить работу по совершенствованию системы управления и администрирования Организации.