



Организация Объединенных Наций

**Возможности повышения
эффективности и результативности
административного вспомогательного
обслуживания на основе укрепления
межучрежденческого сотрудничества**

Доклад Объединенной инспекционной группы

Доклад подготовил Джеремайя Крамер

**Возможности повышения
эффективности и результативности
административного вспомогательного
обслуживания на основе укрепления
межучрежденческого сотрудничества**

Доклад Объединенной инспекционной группы

Доклад подготовил Джеремай Крамер



Резюме

Возможности повышения эффективности и результативности административного вспомогательного обслуживания на основе укрепления межучрежденческого сотрудничества JIU/REP/2018/5

В числе принципиальных установок, использовавшихся в процессе подготовки настоящего обзора, следует отметить неоднократные директивы Генеральной Ассамблеи, особенно указания, изложенные в двух последних резолюциях о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики, 67/226 и 71/243, в целях обеспечения более экономичного вспомогательного обслуживания за счет сокращения дублирования функций и административных и операционных издержек путем объединения вспомогательных услуг на страновом уровне; и положение об оказании комплексной поддержки в рамках всей системы Организации Объединенных Наций усилий по осуществлению Повестки в области устойчивого развития на период до 2030 года. Проанализировав в 2016 году преимущественно внутренние меры, принимаемые организациями системы Организации Объединенных Наций в целях повышения своей административной эффективности посредством создания многофункциональных центров совместного обслуживания в странах с низким уровнем затрат, Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела работу по изучению возможностей для повышения эффективности организаций системы Организации Объединенных Наций в процессе совместной работы.

Общие условия, в которых представляется настоящий доклад, претерпели значительные изменения за период с начала работы по его составлению. Генеральным секретарем внесены масштабные предложения о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций в поддержку Повестки дня на период до 2030 года, Генеральная Ассамблея приветствовала предусмотренные меры, включая создание общей структуры вспомогательного обслуживания и постановку серьезной задачи использования общих помещений. В рамках Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию работа по реализации этой программы возложена на Группу по инновациям в административно-хозяйственной деятельности¹.

Автор настоящего обзора исходит из того, что межучрежденческое сотрудничество должно носить целенаправленный характер. Вопросы сотрудничества, взаимодействия и совместных действий необходимо рассматривать в разрезе наглядного вклада в эффективное и действенное выполнение программных мандатов. Хотя операционные издержки совместной работы подсчитываются нечасто, они являются существенным фактором, который следует учитывать при принятии решений о том, по каким направлениям следует налаживать сотрудничество и в каких формах должны осуществляться совместные мероприятия.

Тема повышения административной эффективности на основе межучрежденческого сотрудничества является предметом пристального внимания уже не первое десятилетие. В 1977 году Генеральная Ассамблея отмечала необходимость максимальной унификации административных процедур в области оперативной деятельности в целях развития, включая установление общей системы

¹ Рабочая группа по инновациям в административно-хозяйственной деятельности оказывает поддержку страновым отделениям и группам по управлению в целях содействия осуществлению согласованной административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне, в том числе по таким направлениям, как стратегическое планирование, контроль и оценка, закупки, информационно-коммуникационные технологии, людские ресурсы и материально-техническое обеспечение.

закупок, единой кадровой системы и общей системы набора и профессиональной подготовки². Начиная с, по крайней мере, сорок второй сессии Генеральной Ассамблеи, в том или ином варианте такие призывы звучат в рамках последовательно проводимых трехгодичных и четырехгодичных обзоров политики в области оперативной деятельности в целях развития. В рамках инициативы «Единство действий» этому аспекту уделяется повышенное внимание и поощряется осуществление более активных усилий в данной области; уроки этой деятельности учтены при подготовке настоящего доклада.

Изложенная в резолюциях 67/226 и 71/243 масштабная комплексная концепция предусматривала, в частности, принятие организациями мер по повышению к 2016 году внутренней эффективности механизмов предоставления общих услуг во всех административных областях и на всех уровнях на основе единого комплекса положений и правил, политики и процедур и объединения вспомогательных услуг на страновом уровне.

Настоящий обзор подготовлен в следующих целях:

- уточнить, что, по мнению организаций, предусматривается Повесткой дня на период до 2030 года для перевода административного вспомогательного обслуживания на более общую и объединенную основу;
- оценить масштаб ресурсов, выделяемых для оказания административных вспомогательных услуг в целом и на страновом уровне;
- извлечь из опыта функционирования существующих механизмов межучрежденческого сотрудничества в области административного вспомогательного обслуживания на страновом уровне уроки на будущее, уделяя особое внимание стратегиям административно-хозяйственной деятельности и центрам комплексного обслуживания на страновом уровне;
- проанализировать взаимосвязи механизмов административного вспомогательного обслуживания на страновом уровне и на глобальном и региональном уровнях;
- оценить возможности использования существующих мандатов и возможностей в рамках системы Организации Объединенных Наций в интересах оказания административных вспомогательных услуг;
- оценить возможности, открывающиеся в результате взаимного признания действующих установок и процедур в качестве стратегии обеспечения эффективности;
- изучить требования в отношении обеспечения управления, руководства и прозрачности как факторов эффективного административного вспомогательного обслуживания.

Основные результаты и выводы

I. Не следует недооценивать сложность продвижения модели общей административно-хозяйственной деятельности

Добиться серьезного прогресса в реализации концепции общей административно-хозяйственной деятельности будет непросто. Достижение этой цели будет в значительной степени зависеть от создания фактологической базы, необходимой для демонстрации получаемых преимуществ, последовательного руководства на долгосрочную перспективу и готовности организаций поступиться частью контрольных функций. Изначальная сложность сочетания целого ряда крупных, мелких, местных и внешних структур с разным внутренним потенциалом усугубляется существенными различиями оперативных потребностей. В некоторых организациях сильна ориентация на сферу знаний и укрепление потенциала, другие

² См. резолюцию 32/197 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 32.

же нацелены на гуманитарное измерение со своей спецификой соображений оперативных потребностей, своевременности и организации основных каналов снабжения, при этом у организаций могут иметься и другие мандаты в отношении адресных контингентов населения. Существенное влияние на характер оперативной деятельности организаций оказывает специфика условий в различных странах, особенно при осуществлении гуманитарных операций. Неотъемлемым элементом всего этого непростого комплекса задач являются различия между организациями с точки зрения управления, состава заинтересованных сторон, электронных систем, правил и процедур, интенсивности операций и организационной культуры.

II. Межучрежденческое сотрудничество открывает возможности значительного повышения эффективности

На данном этапе просто невозможно точно сказать, какую экономию может дать повышение эффективности административно-хозяйственной деятельности на основе межучрежденческого сотрудничества. Можно выделить три ограничительных фактора: отсутствие всеобъемлющих и сопоставимых по организациям данных о средствах, выделяемых для выполнения этих функций; отсутствие базовой информации о текущих уровнях эффективности административно-хозяйственной деятельности; и отсутствие ясности в вопросе о наличии оперативных потребностей, которые невозможно в достаточной степени удовлетворять в рамках общей структуры обслуживания. Вместе с тем, как показывает анализ имеющихся данных, на выполнение этих функций выделяются крупные финансовые и людские ресурсы и возможности повышения эффективности весьма значительны, что оправдывает усилия по их анализу и реализации.

Было бы неверно рассматривать возможности повышения эффективности исключительно сквозь призму ожидаемой экономии финансовых средств. В одном из недавно подготовленных докладов ОИГ о центрах обслуживания в системе Организации Объединенных Наций инспектор пришел к выводу, что организации стремятся также повышать качество услуг и уровень специализации, совершенствовать механизм управления рисками и повышать целенаправленность деятельности³. В рамках выдвинутой Генеральным секретарем концепции общей административно-хозяйственной деятельности также делается упор на повышение качества обслуживания, что позволяет заострять внимание на мандатах и программных функциях организаций⁴. Имеющиеся в настоящее время возможности нужно трактовать с охватом практической реализации таких качественных задач. Этот элемент является неотъемлемой частью процесса реорганизации административно-хозяйственной деятельности на основе общих межучрежденческих механизмов, поскольку он оправдывает необходимость участия. Проводившиеся в ходе подготовки этого обзора беседы неизменно подтверждают вывод о том, что организации вполне готовы сотрудничать, если соответствующий продукт лучше. При этом практически никогда не имелось в виду, что «лучше» значит просто «дешевле». Решение этих задач должно подкрепляться объективной оценкой результатов деятельности и прозрачной отчетностью.

Что касается ресурсов, то для осуществления функций по оказанию административной поддержки выделяется приблизительно 4,3 млрд долл. США (13,4% от общего объема расходов) и задействован штат сотрудников в количестве 30 698 человек (20,2% от общей численности персонала). Чуть менее половины этих средств и почти две трети всех таких сотрудников задействованы на страновом уровне. На Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Всемирную продовольственную программу (ВПП), вместе взятые, приходится 79% от суммы расходов на страновом уровне и 74% от общей численности персонала.

³ JIU/REP/2016/11.

⁴ См. A/72/684-E/2018/7, пункт 46.

С помощью трех различных методов оценки возможного повышения эффективности определен диапазон в пределах 15–25%, или 300–500 млн долл. США. Это не прогноз, а диапазон оценок. При этом действует слишком много переменных, что не позволяет четко разграничить оценки диапазона возможностей и практического результата. Несмотря на потенциально значительный прирост эффективности, реализация таких возможностей потребует настойчивых усилий, затрат времени и вложений, которые во многих случаях могут носить одновременный характер, к тому же без возможности представления в денежном выражении и тиражирования в рамках других видов деятельности.

В обзоре также делается вывод о том, что имеются значительные возможности для осуществления широкого круга функций на основе совместного обслуживания и что целый ряд функций на местах не зависят от конкретного местоположения и могут осуществляться на глобальном или региональном уровне. Хотя внешний подряд с привлечением коммерческих поставщиков используется нечасто, этот вариант может рассматриваться в рамках общего пакета инструментов.

III. Одной из проблем является нехватка сопоставимых данных

В интересах последовательного осуществления научно-обоснованной реформы системы административно-хозяйственной деятельности и создания основы для обеспечения прозрачности и подотчетности необходимо восполнять пробелы в данных. Представление некоторыми организациями данных о доле ресурсов, выделяемых на цели управления и администрации, поддержки программ и осуществления программных мероприятий не является показателем эффективности административного управления. Аналогичным образом, для контроля результатов деятельности и обеспечения дальнейших преобразований нужны данные, на основе которых можно анализировать качество предоставляемых услуг и их ценность для клиентов. Эти элементы также помогут привлечь внимание к вопросам административной эффективности в качестве одной из приоритетных задач организаций (рекомендации 1 и 2).

IV. Общий уровень достигнутых результатов невысок

Задним числом становится ясно, что, несмотря на неоднократные призывы директивных органов, шире проявляется тенденция к созданию отдельных механизмов административного вспомогательного обслуживания и оперативной деятельности в организациях, считающих, что в силу своих масштабов они в состоянии сделать это. Проблематика Повестки дня на период до 2030 года открывает новые возможности для решения давно назревших проблем.

V. Ограниченный прогресс на страновом уровне

Для опыта работы в странах в целом характерны ограничения, налагаемые различными стратегиями, процедурами и системами на страновом уровне, отсутствие руководящих указаний и поддержки со стороны штаб-квартир и высокие операционные издержки использования местных вариантов устранения по существу корпоративных препятствий для организации общей административно-хозяйственной деятельности.

Бремя последней чрезмерно смещается на страновой уровень. Реформу нельзя проводить по принципу «снизу вверх»; обслуживание на страновом уровне является результатом работы взаимосвязанной структуры и не может организовываться на уровне стран в отрыве от штаб-квартир и вертикальных структур.

Горизонтальная интеграция на уровне стран не подкрепляется изменениями корпоративной политики в целях создания необходимых условий. Этот аспект изучен уже давно. Как указывал Генеральный секретарь, прогресс затрудняется различиями в правилах и положениях и системах общеорганизационного планирования ресурсов

различных учреждений, а также преобладанием на страновом уровне вертикальной подотчетности над горизонтальной подотчетностью⁵.

Модели общей административно-хозяйственной деятельности реализуются в ограниченных масштабах. Подавляющее большинство страновых групп Организации Объединенных Наций по-прежнему организуют осуществление своей административно-хозяйственной деятельности через внутриорганизационные подразделения, при этом огромное большинство групп по управлению операциями рассматривают различия в стратегиях и процедурах, а также в действующих правилах и положениях в качестве двух главных препятствий для общей административно-хозяйственной деятельности.

К тому же явных стимулов к расширению межучрежденческого сотрудничества на страновом уровне мало. Пожалуй, вектор стимулов ориентирован в противоположном направлении: средства, сэкономленные по статье административных расходов, как правило, не предназначены для перераспределения на местах; классификация руководящих должностей отчасти зависит от размеров штата подчиненных и сметы ресурсов; озабоченность по поводу сохранения и будущего трудоустройства сотрудников, нанятых на местах, играет существенную роль при изучении возможных изменений.

Стратегии административно-хозяйственной деятельности недостаточно эффективны

В 2012 году существовавшая тогда Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития, действуя через предшественника Группы по инновациям в административно-хозяйственной деятельности, выдвинула стратегию административно-хозяйственной деятельности. Участие носит добровольный характер. Стратегия должна была стать инструментом стратегического планирования административно-хозяйственной деятельности в сочетании с программой по линии Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, но в значительной степени этот замысел реализован не был. Имелось в виду, что к сфере общего обслуживания относятся вопросы закупок, финансирования, информации, информационно-коммуникационных технологий, материально-технического обеспечения, кадров и эксплуатации помещений.

Несмотря на некоторые положительные элементы, существующая концепция стратегии административно-хозяйственной деятельности не дает желаемых результатов. Она недостаточно масштабна, не предполагая совместной организации обслуживания, основана на методологии сценарного анализа с оценкой размеров сэкономленных средств, которые на деле нельзя использовать на другие цели, и реально дает небольшую экономию, несоизмеримую с тяжестью требующихся усилий. Эта экономия достигается в первую очередь в рамках определенных форм сотрудничества в области закупок и эксплуатации помещений, которые существовали задолго до выдвижения стратегии административно-хозяйственной деятельности. Последняя не получила достаточной поддержки организаций, штаб-квартиры которых в значительной степени оставляют принятие решений в отношении форм участия на усмотрение местных представителей. Добровольное участие сужает возможности планирования потребностей в услугах.

Сфера деятельности центров комплексного обслуживания на страновом уровне ограничена

Центры в Ханое, Бразилиа и Копенгагене иногда называют центрами комплексного обслуживания на страновом уровне, и созданные Генеральным секретарем и межучрежденческие координационные механизмы видят в них возможные примеры для более широкого применения накопленного опыта. Объединенной структурой является и Совместное отделение в Кабо-Верде. В обзоре делается вывод о том, что ни один из центров комплексного обслуживания на

⁵ См. A/67/320-E/2012/89, пункт 40.

страновом уровне не является готовой моделью организации общей административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне, за исключением центра в Кабо-Верде, опыт которого полезен для страновых групп Организации Объединенных Наций с небольшими объемами деятельности по программам. В Ханое и Копенгагене объединенное обслуживание ограничивается рамками эксплуатации общих помещений и связанных с этим услуг, в Бразилиа ситуация несколько иная, но сфера охвата общей административно-хозяйственной деятельности и масштабы участия в ней также невелики. Представляется важным отметить, в частности:

- трудности объединения административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне ввиду специфики механизмов внутреннего контроля различных организаций;
- проблемы обеспечения дальнейшей поддержки со стороны штаб-квартир организаций и их руководства после того, как уже начата работа по реализации соответствующих мероприятий;
- препятствия, обусловленные различиями в правилах и процедурах;
- необходимость ясности в вопросе о правах юридического лица, требующихся поставщику услуг, и о его подотчетности;
- отношение к сотрудникам общих служб как к своего рода «институциональным сиротам».

К числу основных проблем при обеспечении повышения эффективности на основе общей административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне следует, в частности, отнести: различия в правилах и процедурах; нестыковку между целями на страновом уровне и поддержкой со стороны организаций; тот факт, что реализация таких стратегий, как стратегия общей административно-хозяйственной деятельности, – процесс длительный, причем необязательно с явно видимой отдачей; и наличие различных интересов и возможностей в рамках страновых групп Организации Объединенных Наций. Сформулированные в настоящем обзоре рекомендации в отношении деятельности на страновом уровне, не являясь взаимоисключающими, имеют целью: учесть ситуацию, в которой работают небольшие страновые группы; помочь преодолевать бюрократические барьеры; способствовать разработке объединенной модели с охватом нескольких главных участников, на которых приходится 79% соответствующих расходов и кадровых ресурсов на страновом уровне; переориентировать, как показано ниже, административно-хозяйственную деятельность страновых групп в целом, сконцентрировав усилия на меньшем числе направлений, дающих реальный эффект.

Дальнейшее развитие модели функционирования Совместного отделения в Кабо-Верде

Реализованной в Кабо-Верде модели совместного отделения следует уделить более пристальное внимание. Ее значение выходит за рамки эффективности административно-хозяйственной деятельности, поскольку страновые группы Организации Объединенных Наций с небольшими объемами деятельности по программам сталкиваются с проблемами нехватки ресурсов для поддержки программ. Ограничение затрат на обслуживание международного представительства, помимо повышения эффективности административно-хозяйственной деятельности, позволяет высвободить дополнительные ресурсы для осуществления программ (рекомендация 3).

Преодоление бюрократических барьеров

Поскольку различия в правилах и процедурах организаций постоянно затрудняют работу на страновом уровне, полезно было бы изыскать возможность использования единого комплекса норм, не тратя годы на их предварительное бюрократическое согласование. Этому вопросу следует уделить серьезное внимание в рамках работы Группы по инновациям в административно-хозяйственной деятельности, созданной Группой Организации Объединенных Наций по

устойчивому развитию. Нужно апробировать такие варианты, как, например, модель хостинга, в случае которой одно учреждение предоставляет другим соответствующие услуги по размещению. При этом может предусматриваться отдельное представительство и следует опираться на опыт оказания этих услуг такими учреждениями Организации Объединенных Наций, как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) (рекомендация 4).

Не следует пытаться добиваться одинаковых темпов продвижения вперед всех учреждений системы Организации Объединенных Наций в целом

Опыт деятельности на страновом уровне показывает, что добиться одновременного продвижения вперед всей системы Организации Объединенных Наций невозможно. Более эффективным был бы двухуровневый подход. Разработку единого механизма следует поручить небольшой группе в составе ВПП, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), на которые приходится более 79% расходов на административное вспомогательное обслуживание и 74% сотрудников, не относящихся к штату персонала миротворческих операций. Создание этой основной группы не исключает участия других заинтересованных учреждений. Следует переориентировать общую административно-хозяйственную деятельность страновой группы Организации Объединенных Наций в целом, выделив ограниченное число общих направлений, дающих отдачу, например совместное размещение, совместная эксплуатация помещений и совместное осуществление закупок (рекомендации 5 и 6).

VI. Взаимное признание действующих процедур пока делает только первые шаги

Все большее распространение получает идея взаимного признания действующих процедур учреждений системы Организации Объединенных Наций в качестве стратегии повышения эффективности деятельности и показателей осуществления программ на основе межучрежденческого сотрудничества. Безусловно, эта концепция находит наибольшее применение в области закупок, однако создать единые структуры закупочной деятельности на страновом уровне пока не удалось. Применение же ее на страновом уровне в других, помимо закупок, областях вспомогательного обслуживания не очевидно. Помимо большой практической полезности взаимного признания на уровне отдельных операций, необходимо определиться в вопросе о том, позволяет ли взаимное признание – и каким образом – повысить степень объединения административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне. В рамках практической реализации взаимного признания процедур необходимо будет учитывать требования, касающиеся предоставления гарантий (рекомендация 7).

VII. Изучение возможностей расширения спектра услуг

Неоправданный перекоп в работе общих подразделений вспомогательного обслуживания в сторону операционных функций существенно сузил бы рамки обсуждаемого подхода, поскольку на них приходится лишь ограниченная доля совокупных расходов и, как показывает практика, при их осуществлении приходится сталкиваться с препятствиями. Реально повысить эффективность позволяет и реализация возможностей в рамках более широкого диапазона оперативных услуг.

В настоящем докладе особо выделяются три сферы: закупки; управление парком автотранспортных средств; и выбытие активов. В случае закупок данные годового статистического доклада о закупочной деятельности в 2017 году не свидетельствуют о значительных масштабах объединения усилий при приобретении товаров и услуг, равно как и о последовательном широком применении действующих долгосрочных соглашений. С учетом того, что в учреждениях, фондах и программах Организации Объединенных Наций эксплуатируется свыше 20 000 легковых автотранспортных средств, на что (включая амортизацию) ежегодно тратится примерно 300 млн долл. США, можно было бы проанализировать накопленный в УВКБ и ВПП опыт использования централизованных систем аренды

автотранспортных средств на предмет его внедрения в других организациях. Интерес для других учреждений может представлять и существующая в УВКБ практика централизованного проведения аукционов для максимального увеличения выручки от продажи имущества при выбытии активов.

VIII. Следует рассмотреть возможность выделения уполномоченного поставщика услуг на страновом уровне, уточнить ожидания и планы Программы развития Организации Объединенных Наций и Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов и уделять повышенное внимание вопросам оценки результатов деятельности и отчетности

Рекомендуется проявлять осторожность, избегая чрезмерной фрагментации, обусловленной анализом сравнительных преимуществ конкретных учреждений в каждой стране по принципу «снизу вверх». Идея проведения анализа на страновом уровне примерно по 120 позициям – в разбивке по направлениям обслуживания, учреждениям и условиям проведения переговоров – является кошмарной бюрократической перспективой, сулящей вылиться в чрезмерную сложность и фрагментацию оперативной деятельности. Следует продумать возможность выделения основного поставщика услуг на страновом уровне.

Что касается участия в деятельности по предоставлению услуг, то и Генеральная Ассамблея, и Генеральный секретарь прямо указывали, что они отводят ПРООН особую роль. По результатам бесед с клиентами и сотрудниками ПРООН и на основе самых последних докладов Независимого управления оценки ПРООН и Управления внутренней ревизии в настоящем докладе подчеркивается, что ПРООН исторически выполняет роль связующего звена в системе развития Организации Объединенных Наций, и особо выделены проблемы, которые ПРООН необходимо решить в целях совершенствования механизма предоставления услуг. Для их решения потребуются изменения культуры работы, уверенный курс руководства и твердая поддержка со стороны Исполнительного совета.

Поскольку Генеральный секретарь не уточнил вопрос об ожидаемом вкладе ЮНОПС, в настоящем обзоре высказывается мнение, что данное управление, изначально создававшееся исключительно в качестве поставщика услуг, следует задействовать и использовать в полном объеме в пределах его возможностей. Генеральному секретарю настоятельно рекомендуется совместно с Директором-исполнителем ЮНОПС обеспечивать, чтобы при разработке механизмов административного вспомогательного обслуживания в полной мере учитывались возможности Управления и его потенциал оказания услуг (рекомендация 8). Администратору ПРООН и Директору-исполнителю ЮНОПС следует также изучить возможные механизмы сотрудничества на основе сильных сторон каждой организации.

В условиях общей межучрежденческой деятельности чрезвычайно важное значение приобретают вопросы контроля результатов работы и отчетности, особенно в тех случаях, когда при этом имеет место отход от предыдущей практики. Организации подчеркивают, что они ждут от поставщиков услуг в системе Организации Объединенных Наций высокого качества, оперативности реагирования, равного обращения и прозрачного исчисления затрат.

Нужно принимать во внимание следующие моменты: необходимость, – не полагаясь на такие средства, как таблицы, составляемые отдельными подразделениями, – использования надлежащих инструментов и систем, которые позволяют собирать данные об осуществляемой деятельности и с помощью которых специалисты-аналитики могут добиваться дальнейшего совершенствования рабочих процессов; значение соглашений об уровне обслуживания; важность того, чтобы важнейших показателей эффективности было немного и они были легко понятными; и важное значение прозрачности стоимости услуг.

IX. Нужно уделять внимание созданию базовых межучрежденческих механизмов

Межучрежденческие механизмы имеют большое значение, позволяя четко определить базовые нормативно-правовые и административные рамки общей административно-хозяйственной деятельности и создавать необходимые инструменты и платформы в общих интересах. Значительная часть работы Комитета высокого уровня по вопросам управления в области общей административно-хозяйственной деятельности была проведена на средства целевого фонда, в который было привлечено около 10 млн долл. США, но в настоящее время этот источник исчерпан. Управление по координации оперативной деятельности в целях развития также имело возможность использовать средства из фонда для финансирования инициативы «Единство действий». С учетом истощения источников ресурсов, мобилизованных по разным направлениям, весьма актуальной представляется оценка оптимальных путей обеспечения реализации будущих инициатив.

Хотя работа с использованием сетевых возможностей Комитета высокого уровня по вопросам управления нередко дает полезные результаты, препятствия, затрудняющие административно-хозяйственную деятельность, все еще встречаются, причем даже в тех областях, которые уже давно являются объектом внимания соответствующих сетей. Процесс проведения в жизнь в странах решений Комитета высокого уровня по вопросам управления проходит неровно. Не реализуются серьезные возможности интеграции административно-хозяйственной деятельности, причем порой даже варианты, согласованные в рамках Комитета высокого уровня по вопросам управления. При всех положительных аспектах уделения повышенного внимания в первую очередь функциональным областям такой уклон может тормозить изучение возможностей интеграции структур и препятствовать применению комплексного подхода, необходимого для того, чтобы получить целостное представление о всех звеньях многих направлений административно-хозяйственной деятельности. Ввиду этого рекомендуется провести обзор межучрежденческих механизмов поддержки сотрудничества в области общей административно-хозяйственной деятельности на предмет обеспечения того, чтобы они предусматривали сочетание мер на глобальном и страновом уровнях, четкое определение приоритетов и применение методов работы, способствующих получению нужных результатов (рекомендация 9).

X. Прочие соображения по поводу дальнейших действий

Добиться серьезного прогресса в реализации концепции общей административно-хозяйственной деятельности будет непросто. Необходимо увязать воедино масштабность устремлений, твердость курса и целеустремленность усилий. В ходе длительного и сложного процесса было бы нереально рассчитывать на каскад последовательного повышения эффективности и нарастания экономии, поскольку одновременно с этим потребуются инвестиции в развитие мощностей, технологий и систем и в управление процессом преобразований. В ходе работы нужно принимать во внимание соображения поддержки учреждений-нерезидентов на страновом уровне. В условиях планируемой реорганизации страновых групп Организации Объединенных Наций этот фактор, вероятно, приобретет еще более важное значение.

Следует еще раз подчеркнуть, что ориентация исключительно на страновой уровень не срабатывает, поскольку административно-хозяйственную деятельность нужно рассматривать в качестве компонента интегрированной структуры. В связи с этим было бы ошибкой продолжать сосредоточивать все усилия на общей административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне; необходимо разработать глобальную стратегию, в рамках которой следует определить место «вспомогательных подразделений» на страновом уровне. Возможности на уровне стран и на глобальном уровне нужно рассматривать в их взаимосочетании.

До сих пор практически нет аналитических наработок, которые позволили бы наметить путь для продвижения вперед в сфере организации совместных служб организаций на глобальном уровне. Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и входящей в ее структуру Группе по инновациям в

административно-хозяйственной деятельности следует попытаться выработать общее понимание в вопросе о том, какие функции должны выполняться на местном уровне и какие существуют варианты для эффективного выполнения других функций. Модели административно-хозяйственной деятельности, в которых делается упор на децентрализацию, не обязательно должны препятствовать объективному анализу зависимости функциональных вспомогательных подразделений от местоположения. Теперь при передаче функций принятия решений по программам уже не нужно параллельно делегировать в полном объеме и административные полномочия.

Необходимо будет уделять внимание и созданию правильно проработанной системы стимулирования. Пока таких стимулов не наблюдается. Сотрудничество в области административно-хозяйственной деятельности не должно быть просто еще одним дополнением к обычным обязанностям оперативных руководителей. Оно должна стать элементом оценки эффективности с соответственным отражением результатов и неудач в рамках этой деятельности.

Шесть организаций системы Организации Объединенных Наций создали совместные центры обслуживания, которые могли бы предоставлять услуги другим учреждениям и со временем добиться дальнейшей интеграции. Генеральный секретарь намерен изучить возможность объединения служб, предоставляющих услуги независимо от местоположения, в шесть или семь сетей центров совместного обслуживания. Пока никакого механизма для осуществления этой работы не создано. Возможны различные структурные варианты в зависимости от используемой модели деятельности, спектра оказываемых услуг, стремления к переменам и наличия соответствующего потенциала. Так, в частности, для реального продвижения вперед можно объединить усилия правильно выбранных организаций в рамках совета или форума совместного обслуживания для разработки экономического обоснования и оперативной структуры глобального совместного обслуживания, предусмотрев при этом дополнительные варианты с учетом масштабов и сложности деятельности. Он должен выносить рекомендации в отношении внедрения новых технологий в рамках механизмов обслуживания, ориентируясь только на клиентов и поставщиков услуг. Инспектор подчеркивает важность проведения анализа и разработки механизмов совместного обслуживания, а не конкретного механизма для этой цели (рекомендация 10).

Рекомендации

Рекомендация 1

В координации с Председателем Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и в целях обеспечения согласованного общесистемного подхода руководству учреждений следует к концу 2020 года повысить эффективность существующих систем или внедрить новые системы для того, чтобы точно выявлять ресурсы, направляемые на административное вспомогательное обслуживание, независимо от источника финансирования или классификации затрат, и установить порядок определения и оценки эффективности.

Рекомендация 2

Директивным органам следует предложить руководству учреждений разработать показатели результативности и целевые показатели в целях совершенствования процесса оказания административных вспомогательных услуг и публично освещать ход работы.

Рекомендация 3

Генеральной Ассамблее на ее семьдесят третьей сессии следует предложить руководству фондов и программ Организации Объединенных Наций и административным руководителям других базирующихся на местах организаций шире апробировать модель совместного отделения, принимая во

внимание намеченный ранее целевой уровень охвата 20 стран и уроки, извлеченные из опыта Кабо-Верде.

Рекомендация 4

В целях преодоления бюрократических барьеров Генеральному секретарю в консультации с Председателем Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует к концу 2020 года приступить к апробированию модели, в соответствии с которой одно учреждение предоставляет другим соответствующие услуги по размещению.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю следует назначить к сентябрю 2019 года ограниченную по составу группу административных руководителей, включая руководство ВПП, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, в целях выработки предложения в отношении совместных механизмов административного вспомогательного обслуживания на страновом уровне в соответствии с положениями резолюции 72/279 Генеральной Ассамблеи.

Рекомендация 6

Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует переориентировать общую административно-хозяйственную деятельность страновых групп Организации Объединенных Наций, сузив ее, например рамками аренды и эксплуатации общих помещений и закупочной деятельности. Все страновые группы следует обязать представить к концу 2020 года экономическое обоснование использования общих помещений. Кроме того, нужно предусмотреть, чтобы к концу 2020 года у них имелись долгосрочные соглашения и контракты на оказание услуг.

Рекомендация 7

Генеральному секретарю во взаимодействии с руководством других структур, осуществляющих программы на местах, следует к концу 2020 года разработать конкретное предложение, в котором будет определен порядок применения процедур взаимного признания в качестве инструмента укрепления потенциала в целях сокращения дублирования функций и оптимизации физического присутствия.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю следует совместно с Директором-исполнителем ЮНОПС обеспечивать, чтобы при разработке механизмов административного вспомогательного обслуживания в полной мере учитывались имеющиеся у этого управления возможности оказания услуг.

Рекомендация 9

Генеральному секретарю в консультации с Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций и Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует провести обзор межучрежденческих механизмов поддержки сотрудничества в области общей административно-хозяйственной деятельности на предмет обеспечения того, чтобы они предусматривали сочетание мер на глобальном и страновом уровнях, четкое определение приоритетов и применение методов работы, способствующих получению нужных результатов. Доклад о сделанных выводах и принятых мерах должен быть представлен Экономическому и Социальному Совету на его сессии в 2020 году и Генеральной Ассамблее на ее семьдесят четвертой сессии.

Рекомендация 10

Генеральному секретарю и руководству организаций, в структуре которых имеются глобальные многофункциональные совместные центры обслуживания или которые планируют создавать такие центры (ВОЗ, ПРООН, Секретариат, УВКБ, ФАО, ЮНИСЕФ и ЮНОПС), и ВПП, а также другим административным руководителям, изъявляющим готовность сотрудничать, следует к концу 2019 года учредить совет по вопросам совместного обслуживания для разработки экономического обоснования и оперативной структуры глобального совместного обслуживания.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме.....		iii
Сокращения		xvii
I. Введение	1–26	1
A. Сфера охвата и задачи	15–16	4
B. Методология.....	17–23	5
C. Контекст Повестки дня на период до 2030 года	24–26	7
II. Масштабы возможностей повышения эффективности на основе межучрежденческого сотрудничества.....	27–48	8
A. Ресурсы, выделяемые на цели административного вспомогательного обслуживания.....	33	9
B. Масштабы возможностей повышения эффективности на основе межучрежденческого сотрудничества	34	11
C. Потенциальная экономия в результате межучрежденческого сотрудничества в области административного вспомогательного обслуживания.....	35–41	11
D. Общая оценка на основе трех методов	42–45	15
E. Необходимость восполнения пробелов в данных.....	46–48	15
III. Опыт работы на страновом уровне.....	49–110	17
A. Идея создания общих служб зародилась далеко не сегодня.....	50–51	17
B. Работа на страновом уровне ведется недостаточно целенаправленно	52–54	18
C. Существенного прогресса достичь пока не удалось.....	55	19
D. Общая оценка: доля общей административно-хозяйственной деятельности все еще невелика	56–57	20
E. Действующая стратегия административно-хозяйственной деятельности недостаточно результативна	58–69	21
F. Сфера деятельности существующих центров комплексного обслуживания на страновом уровне ограничена: функции обслуживания объединены только в одном из них	70–97	24
G. Не следует упускать из виду региональные механизмы обслуживания на региональном уровне.....	98–100	33
H. Необходимо задействовать имеющиеся у Секретариата возможности ...	101	34
I. Раздробленность финансирования снижает эффективность и прозрачность административной деятельности.....	102–104	35
J. Выводы и рекомендации на страновом уровне.....	105–110	35
IV. Расширение практики совместного функционирования и изучение возможностей использования внешнего подряда	111–118	38
V. Взаимное признание действующих процедур пока делает только первые шаги	119–126	42
VI. Изучение возможностей расширения спектра услуг	127–137	44
A. Закупочная деятельность	128–133	44
B. Управление парком автотранспортных средств	134–136	45
C. Выбытие активов	137	46

VII.	Факторы, определяющие характер модели обслуживания	138–156	47
A.	Следует рассмотреть возможность выделения уполномоченного поставщика услуг на страновом уровне	139–141	47
B.	Необходимо уточнить ожидания ПРООН и ЮНОПС.....	142–150	47
C.	Следует проводить оценку результатов деятельности поставщиков услуг.....	151–156	49
VIII.	Нужно уделять внимание созданию базовых межучрежденческих механизмов	157–169	51
A.	Необходимо творчески подходить к ресурсному обеспечению инновационных форм общей административно-хозяйственной деятельности	157–161	51
B.	Имеются возможности для расширения межучрежденческого сотрудничества в области общей административно-хозяйственной деятельности	162–169	51
IX.	Предстоящие задачи	170–181	54
Приложения			
I.	Дополнительные данные		58
II.	Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ		76

Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МОМ	Международная организация по миграции
МОТ	Международная организация труда
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
Структура «ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

1. Проанализировав в 2016 году в основном внутренние меры, принимаемые организациями системы Организации Объединенных Наций в целях повышения своей административной эффективности посредством создания многофункциональных центров совместного обслуживания в странах с низким уровнем затрат⁶, Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела работу по изучению возможностей для повышения эффективности таких организаций в процессе совместной работы. В числе принципиальных установок следует отметить неоднократные директивы Генеральной Ассамблеи, особенно указания, изложенные в двух последних резолюциях о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики, 67/226 и 71/243, в целях обеспечения более экономичного вспомогательного обслуживания за счет сокращения дублирования функций и административных и операционных издержек путем объединения вспомогательных услуг на страновом уровне и положение об оказании комплексной поддержки в рамках всей системы Организации Объединенных Наций усилий по осуществлению Повестки в области устойчивого развития на период до 2030 года.

2. По своему диапазону услуги, относящиеся к категории «административного вспомогательного обслуживания», совпадают со сферой «административно-хозяйственной деятельности» («business operations») – этот термин используется в последних докладах Генерального секретаря). Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития выделила в этой связи следующие направления деятельности: управление людскими ресурсами, финансы, закупки, материально-техническое обеспечение, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) и обслуживание объектов. Эти термины взаимозаменяемы.

3. Автор настоящего обзора исходит из того, что межучрежденческое сотрудничество в области административного вспомогательного обслуживания должно носить целенаправленный характер. Вопросы сотрудничества, взаимодействия и совместных действий необходимо рассматривать в разрезе наглядного вклада в эффективное и действенное выполнение программных мандатов. Хотя операционные издержки совместной работы подсчитываются нечасто, они также являются существенным фактором, который следует учитывать при принятии решений о том, по каким направлениям следует налаживать сотрудничество и в каких формах должны осуществляться совместные мероприятия. Как правило, инициативы должны реализовываться на основе четкого анализа ситуации и с последующим проведением обзора достигнутых результатов.

4. Не следует недооценивать сложность институциональных рамок коллективных усилий в области административно-хозяйственной деятельности. В учреждениях Организации Объединенных Наций имеются свои собственные службы административного вспомогательного обслуживания. Как правило, крупные структуры выполняют основной объем своей административно-хозяйственной деятельности, для чего некоторыми мощными организациями созданы центры совместного обслуживания, в первую очередь для выполнения операционных услуг. Организации меньших или средних размеров шире опираются на службы других учреждений, например Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). На страновом уровне достаточно прочно обосновавшиеся структуры-резиденты в значительной степени обеспечивают свои потребности собственными силами, учреждения же, менее представленные на местах, пытаются использовать возможности служб вспомогательного обслуживания ПРООН или других организаций. Учреждения-нерезиденты, осуществляющие свою деятельность в той или иной стране, применяют целый ряд механизмов, различающихся по своему характеру в разных учреждениях и странах, при этом иногда персонал проектов

⁶ JIU/REP/2016/11.

прибегает к помощи региональных структур, или же используются службы учреждений-резидентов, чаще всего ПРООН.

5. Операционные потребности организаций существенно различаются, в некоторых программах сильна ориентация на сферу знаний и укрепление потенциала, другие же нацелены на гуманитарное измерение со своей спецификой оперативных потребностей, своевременности и организации основных каналов снабжения, при этом у организаций могут иметься и другие мандаты в отношении адресных контингентов населения. Сложность задач усугубляется различиями между организациями с точки зрения управления, состава заинтересованных сторон, электронных систем, правил и процедур, интенсивности операций и организационной культуры.

6. Общие условия, в которых представляется настоящий доклад, претерпели значительные изменения за период с начала работы по его составлению. Во исполнение резолюции 71/243 Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь внес масштабные предложения о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций в поддержку Повестки дня на период до 2030 года. Он указал, что необходимо обратить внимание на избыточные и/или неэффективные рабочие процессы и высказал мнение о том, что использование общих механизмов оперативного обслуживания/вспомогательных служб должно стать стандартным вариантом функционирования страновых групп Организации Объединенных Наций⁷. Генеральная Ассамблея с удовлетворением отметила меры, запланированные Генеральным секретарем, включая создание общих вспомогательных подразделений и постановку важной задачи организации совместной эксплуатации помещений⁸. Опираясь на накопленный опыт и анализ информации, собранной в ходе проведения обзора, автор настоящего доклада делает попытку по-новому взглянуть на возможности повышения эффективности и необходимые для их реализации меры.

7. Тема повышения административной эффективности на основе межучрежденческого сотрудничества является предметом пристального внимания уже не первое десятилетие. Недавняя рекомендация Генеральной Ассамблеи в отношении создания общего вспомогательного подразделения и совместной эксплуатации помещений имеет давнюю предысторию и базируется на неоднократно принимавшихся решениях. В знаковой резолюции 1977 года о перестройке экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея отмечала необходимость максимальной унификации административных процедур в области оперативной деятельности в целях развития, включая установление общей системы закупок, единой кадровой системы и общей системы набора и профессиональной подготовки⁹. Начиная с, по крайней мере, сорок второй сессии Генеральной Ассамблеи, в рамках последовательно проводимых трехгодичных и четырехгодичных обзоров политики в области оперативной деятельности в целях развития в том или ином варианте звучат призывы в отношении упрощения, рационализации и унификации правил и процедур в целях сокращения операционных издержек, повышения эффективности и сокращения бремени, ложащегося на принимающие власти; расширения практики использования общих помещений; укрепления совместных служб и объединения административной инфраструктуры; и – в течение одного трехгодичного цикла – внедрения модели совместного отделения.

8. Масштабная комплексная концепция была изложена в резолюции 67/226 Генеральной Ассамблеи о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики. В ней Ассамблея призвала:

- выработать общее понимание в вопросе о том, что на деле представляют собой оперативные расходы;
- принять меры для повышения внутренней эффективности организаций;

⁷ A/72/124-E/2018/3.

⁸ См. резолюцию 72/279 Генеральной Ассамблеи, пункт 6.

⁹ См. резолюцию 32/197 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 32.

- создать к 2016 году на всех уровнях общие механизмы обслуживания по всем направлениям административных услуг на основе единого комплекса положений, правил, политики и процедур;
- обеспечить объединение вспомогательных услуг путем передачи общих функций ведущему учреждению, общему центру обслуживания Организации Объединенных Наций либо на внешний подряд;
- обеспечить общесистемную оперативную совместимость систем общеорганизационного планирования ресурсов в качестве инструмента реализации политики общего обслуживания.

9. **Организации Объединенных Наций, намечая путь для продвижения вперед и извлекая при этом уроки из опыта проделанной работы, следует исходить уже из самих масштабов тех планов Генеральной Ассамблеи и предписанного ею комплексного подхода. Выделенные ею основные темы прозрачного прогнозирования административных расходов независимо от источника финансирования, обеспечения внутренней эффективности в качестве одного из инструментов реализации совместных мер по повышению эффективности и совместного осуществления общих функций организаций даже при наличии несовпадающих программных мандатов, сохраняют актуальность и сегодня. При всей огромной важности оперативной деятельности в целях развития всеобъемлющий подход должен учитывать соответствующие потребности и возможности гуманитарных и миротворческих операций и других структур Секретариата Организации Объединенных Наций.**

10. Часто звучащие призывы укреплять межучрежденческое сотрудничество для повышения эффективности реализуются как на глобальном, так и на страновом уровнях в рамках различных инициатив и процедур. На глобальном уровне для этого используются в первую очередь Комитет высокого уровня по вопросам управления и его функциональные сетевые структуры. В частности, в рамках механизмов Комитета прорабатываются вопросы унификации и упрощения политики и процедур в ряде тематических областей, создаются общие платформы и вырабатываются рекомендации и инструменты, призванные облегчить сотрудничество на страновом уровне. Еще одним важным каналом является, разумеется, предоставление услуг некоторыми организациями по поручению других учреждений, как, например, в случае услуг, которые оказывает ПРООН.

11. Деятельности на страновом уровне уделяется особое внимание, при этом периодически высказываются рекомендации в отношении совместного использования помещений и организации связанного с этим общего обслуживания и внедрения более комплексного подхода к оказанию услуг, предусмотренного в рамках одного из элементов инициативы «Единство действий», касающегося единства действий в оперативной области, и в настоящее время на первый план выходят стратегии административно-хозяйственной деятельности как один из инструментов организации общей административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне. Эта работа ведется при поддержке со стороны механизмов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития для того, чтобы общеорганизационные варианты решений, разработанных по линии Комитета высокого уровня по вопросам управления, были доступны на страновом уровне, и для выработки дополнительных рекомендаций и обеспечения необходимых механизмов и структур контроля и отчетности.

12. Задним числом становится ясно, что, несмотря на неоднократные призывы директивных органов и многочисленные межучрежденческие инициативы на уровне организаций и стран, шире проявляется тенденция к созданию отдельных механизмов административного вспомогательного обслуживания и оперативной деятельности в организациях, считающих, что в силу своих масштабов они в состоянии сделать это. Это находит свое отражение в создании разрозненных систем общеорганизационного планирования ресурсов, ведении различных планов бухгалтерских счетов, расхождении в правилах и процедурах, регулирующих аналогичные административные процессы, применении разных технических стандартов в области

информационных технологий и связанных с ними систем и наличии механизмов внутреннего контроля, в которых во многих отношениях партнеры в системе Организации Объединенных Наций рассматриваются в качестве фактора внешних рисков по аналогии с другими третьими сторонами. Сотрудничество осуществляется при пересечении интересов в рамках различных моделей организации деятельности, а не с целью создания более унифицированной модели, охватывающей общие для всех сферы административно-хозяйственной деятельности.

13. Это не означает, что наличие такой возможности не признается, пусть и не слишком явно. В одном из перспективных предложений Комитет высокого уровня по вопросам управления высказал мысль об изучении возможности создания межучрежденческих совместных центров обслуживания, которые, по его мнению, могут стать одним из основных факторов повышения эффективности по сравнению с самостоятельными службами учреждений. Также было указано, что потенциально эта модель может стать инструментом унификации методов работы и возможной основой межучрежденческого административного обслуживания в целом¹⁰. Это предложение не получило дальнейшего развития, и впоследствии ряд организаций пошли по пути разработки своих собственных механизмов обслуживания. По данным секретариата Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), в 2007 году план действий по унификации методов работы являлся первой и единственной структурно проработанной инициативой по унификации и объединению оперативных функций, и Комитет высокого уровня по вопросам управления решил начать с осуществления более адресных, узко определенных проектов. Представляется, что тогда еще не пришло время для более масштабной инициативы, такой как всеобъемлющая оценка межучрежденческих совместных центров обслуживания.

14. Несмотря на значительные усилия по объединению каналов административной поддержки на страновом уровне, эта работа на горизонтальном уровне не сопровождалась принятием аналогичных мер на уровне штаб-квартир в целях создания общих условий, необходимых для интеграции на страновом уровне. Проблематика Повестки дня на период до 2030 года открывает новые возможности для решения этих давно назревших проблем.

А. Сфера охвата и задачи

15. С учетом потребностей горизонтального сотрудничества и переориентации усилий системы Организации Объединенных Наций по обеспечению максимального эффекта поддержки национальных мероприятий, настоящий обзор подготовлен с целью оценить возможности межучрежденческого сотрудничества в плане повышения эффективности административного вспомогательного обслуживания и рекомендовать меры по их реализации. Конкретнее, в рамках обзора делается попытка:

- уточнить, что, по мнению организаций, предусматривается Повесткой дня на период до 2030 года для перевода административного вспомогательного обслуживания на более общую и объединенную основу;
- оценить масштаб ресурсов, выделяемых для оказания административных вспомогательных услуг в целом и на страновом уровне;
- в качестве основы для разработки будущих механизмов сделать выводы из осуществляющегося в настоящее время на страновом уровне межучрежденческого сотрудничества в области административной поддержки, уделяя основное внимание стратегиям административно-хозяйственной деятельности и страновым центрам комплексного обслуживания;
- проанализировать взаимосвязи механизмов административного вспомогательного обслуживания на страновом уровне и на глобальном и региональном уровнях;

¹⁰ См. СЕВ/2007/HLCM/16, пункт 36.

- оценить возможности использования существующих мандатов и возможностей в рамках системы Организации Объединенных Наций в интересах оказания административных вспомогательных услуг;
- оценить возможности, открывающиеся в результате взаимного признания действующих установок и процедур в качестве стратегии обеспечения эффективности;
- изучить требования в отношении обеспечения управления, руководства и прозрачности как факторов эффективного административного вспомогательного обслуживания.

16. В обзоре предлагаются методы для определения круга функций, которые могут выполняться общими службами как на глобальном, так и на местном уровне, а также услуг, которые требуются на страновом уровне, и для решения вопроса о том, какие функциональные подразделения могут быть перенесены на глобальный или региональный уровень обслуживания. В нем также рассматриваются различные варианты преодоления реальных или мнимых барьеров, препятствующих сотрудничеству в интересах повышения эффективности.

В. Методология

17. В соответствии с внутренними стандартами, руководящими принципами и процедурами работы ОИГ методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, предусматривала изучение опубликованных документов и докладов подразделений системы Организации Объединенных Наций и других учреждений, решений директивных органов, предыдущих докладов ОИГ, докладов других надзорных органов и материалов независимых оценок, а также рекомендаций в отношении организации общей административно-хозяйственной деятельности, вынесенных Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Комитетом высокого уровня по вопросам управления. Сбору подробной информации предшествовали предварительные собеседования с заинтересованными сторонами. За аналитическим обзором соответствующих документов и выявленных вопросов последовал этап сбора данных, включая количественные и качественные данные.

18. Было разослано три вопросника, рассчитанных на различную аудиторию респондентов: 28 участвующим организациям был направлен общеорганизационный вопросник, на который было получено 19 ответов, в том числе от организаций, работающих на местах; еще один вопросник был направлен 34 страновым группам Организации Объединенных Наций, в которых по информации, представленной Управлением по делам Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию в начале 2018 года, были разработаны стратегии административно-хозяйственной деятельности (было получено 23 ответа); и третий вопросник был направлен секретариату КСР и Управлению по делам Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию как ее секретариату. Кроме того, в обзоре использовались материалы глобального обследования групп по управлению операциями, проведенного Департаментом по экономическим и социальным вопросам, которые были опубликованы в феврале 2018 года в установленном порядке в рамках контроля осуществления резолюций Генеральной Ассамблеи о проведении четырехгодичного обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития.

19. При отсутствии сопоставимых по организациям данных для оценки ресурсов, выделяемых на выполнение функций по оказанию административной поддержки, и масштабов возможностей повышения эффективности использовались данные, собранные Генеральным секретарем. В результате принятия резолюции 71/243 у Генерального секретаря сохранились экспертные возможности для сбора соответствующих данных – вначале для представления докладов о функциях и возможностях системы развития Организации Объединенных Наций в плане содействия осуществлению Повестки дня на период до 2030 года и, на втором этапе, для подготовки более подробно проработанных предложений в отношении

организации административно-хозяйственной деятельности в рамках переориентации системы развития Организации Объединенных Наций. По запросу Инспектора ОИГ получила с санкции Канцелярии Генерального секретаря доступ к этим данным. При содействии консультанта эти данные были уточнены и проверены с привлечением представивших ответы участвующих организаций ОИГ и дополнены данными, полученными от двух организаций, не ответивших на первоначальный запрос (в результате общее число организаций достигло 13¹¹). В случае организаций, которые не представили ответов, использовались оценки обзора функций и возможностей.

20. На основе полученных ответов на вопросники Инспектор провел 208 бесед с должностными лицами участвующих организаций, а также запросил мнения следующих межучрежденческих механизмов: Комитета высокого уровня по вопросам управления КСР, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Международной организации труда (МОТ), Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), ПРООН, Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины»), Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Секретариата Организации Объединенных Наций, Управления по делам Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, Всемирной продовольственной программы (ВПП), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и ответственных за созыв совещаний тематических целевых групп, созданных Группой по инновациям в административно-хозяйственной деятельности Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Были организованы миссии с посещением штаб-квартир, ряда страновых групп Организации Объединенных Наций и центров комплексного обслуживания на страновом уровне в Бангкоке, Бразилиа, Кигали, Копенгагене, Мбабане, Нью-Йорке, Париже, Праге, Претории, Риме и Ханое. Инспектор также провел беседы с экспертами по вопросам организации совместного обслуживания в частном секторе.

21. Участвующим организациям было предложено представить замечания по проекту доклада, которые были приняты во внимание при его доработке. В соответствии со статьей 11.2 статута ОИГ настоящий доклад был окончательно доработан после консультаций с инспекторами, с тем чтобы сверить содержащиеся в нем выводы и рекомендации с коллективным мнением Группы.

22. В докладе содержится десять рекомендаций, из которых восемь адресованы руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций и две – директивным органам. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля их реализации в приложении 2 приводится таблица, в которой выделяются те рекомендации, которые актуальны для каждой организации, и указывается, кому они адресованы – директивному или руководящему органу или же административному руководителю организации.

23. Инспектор выражает признательность всем, кто оказал содействие при подготовке настоящего доклада, и в особенности тем, кто принимал участие в беседах, ответил на вопросы анкеты и с такой готовностью делился своими знаниями и опытом. Кроме того, он признателен за финансовую поддержку, предоставленную при проведении обзора правительством Швейцария и ЮНИСЕФ.

¹¹ ВОЗ, ВПП, МОТ, ПРООН, Структура «ООН-женщины», УВКБ, ФАО, ЮНЕСКО, ЮНЕП, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА.

С. Контекст Повестки дня на период до 2030 года

24. Для того чтобы настоящей обзор было легче правильно сориентировать в существующем политическом контексте, всем участвующим организациям было предложено ответить на вопрос о том, каким образом межучрежденческое сотрудничество в области организации административных вспомогательных услуг может способствовать более комплексному осуществлению программ в соответствии с Повесткой дня на период до 2030 года. В полученных ответах можно выделить три основных элемента: возможность повысить эффективность и сэкономить средства, что позволит высвободить ресурсы для осуществления программных функций; несколько организаций особо отметили укрепление взаимосвязи между предоставлением услуг и стратегической поддержкой и укреплением специализированных служб, которые могут использоваться другими партнерами; и ряд организаций обратили внимание на факторы, ограничивающие комплексное предоставление услуг, обусловленное различиями в структурах, управлении и нормативных положениях.

25. Благодаря подготовке докладов Генерального секретаря о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций¹² и принятию резолюции 72/279 Генеральной Ассамблеи возросло внимание конкретно к аспекту административно-хозяйственной деятельности в контексте Повестки дня на период до 2030 года. Создание страновых групп нового поколения, пересмотренный подход к вопросу о присутствии в странах и возвращение к вопросам роли, потенциала и ресурсного обеспечения многострановых отделений – все это требует надлежащего административного и вспомогательного обеспечения.

26. В ходе практически каждой поездки и каждой беседы Инспектора с сотрудниками страновых групп Организации Объединенных Наций ощущались четкое осознание проблематики и контекста Повестки дня на период до 2030 года и ожидание совместной работы в области осуществления функций административной поддержки.

¹² A/72/124-E/2018/3 и A/72/684-E/2018/7.

II. Масштабы возможностей повышения эффективности на основе межучрежденческого сотрудничества

27. Анализируя возможности повышения эффективности на основе межучрежденческого сотрудничества, Инспектор счел целесообразным представить информацию о ресурсах, выделяемых на осуществление функций по оказанию административной поддержки, и о потенциальных масштабах возможного положительного эффекта. Это позволит уточнить значение той или иной возможности и определить степень ее приоритетности. Однако было бы ошибкой рассматривать возможности повышения эффективности, открываемые межучрежденческим сотрудничеством, исключительно сквозь призму ожидаемой экономии финансовых средств. В одном из недавно подготовленных докладов о создании центров обслуживания в системе Организации Объединенных Наций ОИГ пришла к выводу о том, что в процессе разработки этих инициатив и внесения соответствующих предложений организации формулируют ряд задач качественного порядка, включая повышение качества обслуживания и уровня специализации, совершенствование механизма управления рисками и повышение целенаправленности деятельности, даже если главным объектом внимания директивных органов, как представляется, является экономия финансовых средств¹³. В рамках выдвинутой Генеральным секретарем концепции общей административно-хозяйственной деятельности также делается упор на такие моменты, как повышение качества обслуживания, степень удовлетворенности клиентов, соблюдение положений об управлении рисками и меры контроля, что позволит подразделениям системы Организации Объединенных Наций сосредоточить внимание на их мандатах и программных функциях¹⁴. Имеющиеся в настоящее время возможности нужно трактовать с охватом практической реализации таких качественных задач.

28. Упор на качественный аспект должен являться неотъемлемой частью процесса реорганизации административно-хозяйственной деятельности на основе общих межучрежденческих механизмов, поскольку он оправдывает необходимость участия. Реформа организации административно-хозяйственной деятельности, предусматривающая экономию средств за счет сокращения численности персонала на местах с переносом бремени работы сотрудников программ, неприемлема. Проведившиеся в ходе подготовки этого обзора беседы неизменно подтверждают вывод о том, что организации вполне готовы сотрудничать, если соответствующий продукт лучше. При этом практически никогда не имелось в виду, что «лучше» значит просто «дешевле». Решение этих задач должно подкрепляться объективной оценкой результатов деятельности и прозрачной отчетностью. Предложения относительно контроля результатов деятельности и представления отчетности содержатся в главе VII.

29. Исключительно важное значение, разумеется, имеют финансовые аспекты возможности повышения эффективности. На данном этапе просто невозможно точно сказать, какую экономию может дать повышение эффективности административно-хозяйственной деятельности на основе межучрежденческого сотрудничества. Можно выделить три ограничительных фактора: отсутствие всеобъемлющих и сопоставимых по организациям данных о средствах, выделяемых для выполнения этих функций; отсутствие базовой информации о текущих уровнях эффективности административно-хозяйственной деятельности; и отсутствие ясности в вопросе о наличии оперативных потребностей, которые невозможно в достаточной степени удовлетворять в рамках общей структуры обслуживания. Как показывает анализ имеющихся данных, на выполнение этих функций выделяются крупные финансовые и людские ресурсы и возможности повышения эффективности весьма значительны, что оправдывает усилия по их анализу и реализации.

30. Организации не имеют общего определения функций административной поддержки и применяют различные методы для классификации ресурсов, выделяемых

¹³ ЛУ/РЕР/2016/11.

¹⁴ См. А/72/684-Е/2018/7, пункт 46.

в целях выполнения этих функций, и увязки наименований должностей с выполняемыми функциями. Это усугубляет проблему взвешенного представления ситуации в горизонтальном ракурсе. Поскольку для целей настоящего доклада нужно ощущать масштабы проблем, не вдаваясь в мельчайшие подробности, в концептуальном плане была предпринята попытка использовать данные, полученные Генеральным секретарем после принятия резолюции 71/243.

31. С санкции Канцелярии Генерального секретаря ОИГ получила доступ к этим данным. С помощью специалистов ОИГ обработала эту информацию, включив дополнительно сведения, представленные организациями, которые еще не направили свои ответы в рамках обследования, проводящегося Генеральным секретарем, проведя проверку этих данных с организациями и скорректировав охватываемые функции в целях достижения сбалансированного подхода. При использовании данных, приводимых в настоящем докладе в иллюстративных целях, указывается их источник.

32. Следует отметить, что обследования, материалы которых учтены в обзоре, проводились в течение короткого периода времени и у организаций имеются различные мнения по поводу правильно подобранного комплекса служб, которые должны быть представлены на местах, и точности уже собранной информации как источника для целей разработки политики. В настоящем докладе эти данные используются для того, чтобы дать представление о масштабах задействованных ресурсов и возможностей повышения эффективности. **При этом действует слишком много переменных факторов, что не позволяет провести четкое разграничение между оценкой диапазона возможностей и реально возможным результатом. Более точное определение этих параметров должно являться важным элементом текущего планирования работы.** С учетом ограниченности данных в докладе представлена обобщенная информация, а не сведения по конкретным организациям и эти данные не используются для того, чтобы делать выводы относительно эффективности какой-либо конкретной организации.

А. Ресурсы, выделяемые на цели административного вспомогательного обслуживания

33. По полученным от 23 организаций данным за 2016 год на выполнение функций административной поддержки выделяется примерно 4,3 млрд долл. США (13,4% совокупных расходов) и штат этих подразделений составляет 30 698 человек (20,2% от общей численности персонала) (см. таблицу 1 и диаграмму I). Чуть меньше половины от общего объема этих расходов осуществляется на страновом уровне, где задействовано и почти две трети административного персонала. На ВПП, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, вместе взятые, приходится 79% от общего объема расходов на страновом уровне и 74% персонала.

Таблица 1

	<i>Расходы (в млн долл. США)</i>	<i>Персонал</i>
Общая сумма расходов	31 684	151 960
Функции административной поддержки	4 263	30 698
Административные расходы в процентах от общего объема расходов	13,4	20,2

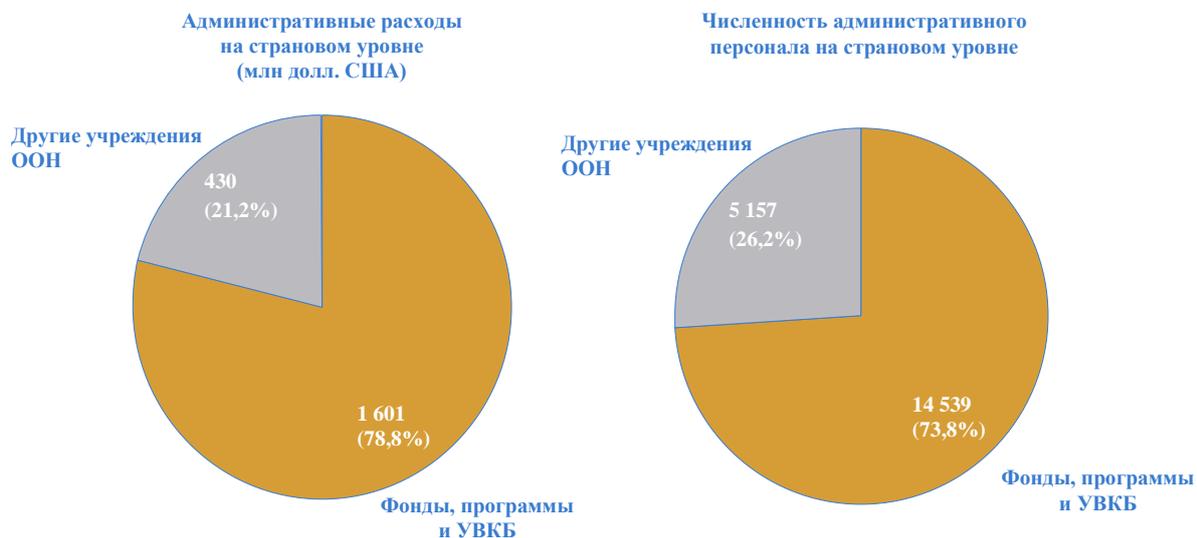
Диаграмма I



Источник: Таблица 1 и диаграмма I составлены на основе данных, представленных Генеральному секретарю в рамках подготовки его докладов о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций.

Примечание: Из-за округления некоторые процентные показатели в сумме могут не составлять 100%.

Административные расходы и численность персонала на страновом уровне



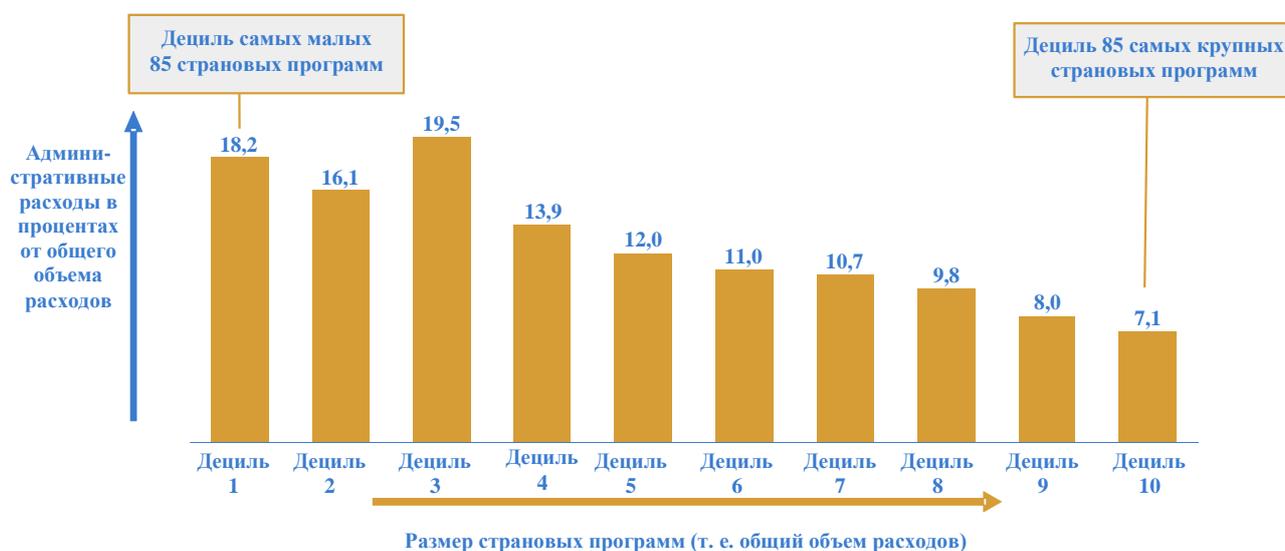
Фонды и программы: ВПП, ПРООН, Структура «ООН-женщины», УВКБ, ЮНИСЕФ и ЮНФПА.
 Другие учреждения ООН: БАПОР, ВОЗ, МОМ, МОТ, Структура «ООН-женщины», УНП ООН, ФАО, ЭКА, ЭКЛАК, ЕЭК, ЭСКАТО, ЭСКЗА, ЮНЕП, ЮНИДО, ЮНЕСКО, ЮНОПС, ООН-Хабитат и ЮНЭЙДС.

В. Масштабы возможностей повышения эффективности на основе межучрежденческого сотрудничества

34. В качестве отправной точки имеющиеся данные свидетельствуют о том, что возможности достижения экономии за счет эффекта масштаба существуют в тех случаях, когда административные подразделения обслуживают крупные программы. Административные расходы составляют около 18% от общего объема расходов по программам в случае самых малых страновых программ и примерно 7% в случае самых крупных (см. диаграмму II). На каждый дециль приходится 10% расходов программ в пределах диапазона расходов.

Диаграмма II

Административные расходы страновых отделений в процентах от общего объема расходов по 847 страновым программам различных размеров



Административные расходы составляют приблизительно 18% от объема программ в случае самых малых страновых программ и 7% в случае самых крупных страновых программ

Источник: ВПП, ВОЗ, МОТ, ПРООН, Структура «ООН-женщины», УВКБ, ФАО, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА.

С. Потенциальная экономия в результате межучрежденческого сотрудничества в области административного вспомогательного обслуживания

35. На основе предлагаемого ниже анализа можно полагать, что возможная экономия издержек административного вспомогательного обслуживания на страновом уровне составляет порядка 15–25%, или около 300–500 млн долл. США в рамках всей системы развития Организации Объединенных Наций. Это не прогноз или расчет, а диапазон оценок. Помимо ограничений обобщенных данных, реальные возможности зависят от детальной проработки альтернативных вспомогательных механизмов, отвечающих программным потребностям основных действующих структур.

Применялись три метода оценки: внутриорганизационные меры по улучшению работы, объединение функциональных служб и анализ в сопоставлении с внешними контрольными показателями.

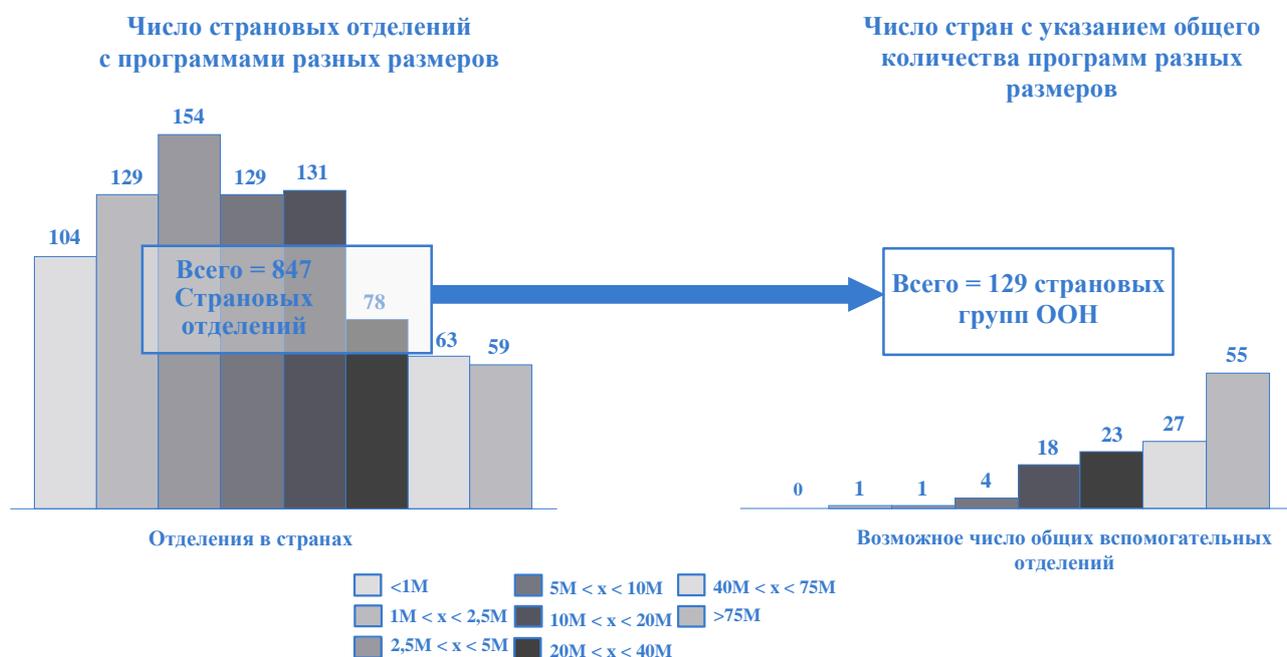
Внутриорганизационные меры по улучшению работы

36. Во-первых, следует проанализировать возможности достижения экономии за счет эффекта масштаба, предположив, что в каждой стране вместо административных вспомогательных структур каждого учреждения создан единый административный центр, обслуживающий всю страновую группу Организации Объединенных Наций.

Оценка потенциальной совокупной экономии средств за счет объединения служб на страновом уровне: **20,8%**

Как показано на диаграмме III, включенные в выборочную совокупность организации осуществляют 847 страновых программ в 129 странах. При объединении их административных подразделений вместо существующих 847 вспомогательных подразделений останется 129 и эффективность повысится примерно на 20,8%. С точки зрения эффективности следует отметить, что в настоящее время в числе 847 страновых программ учреждений насчитывается 104 программы на сумму менее 1 млн долл. США (левая часть диаграммы III), при создании же объединенного механизма страновых программ такого размера не будет (правая часть диаграммы III).

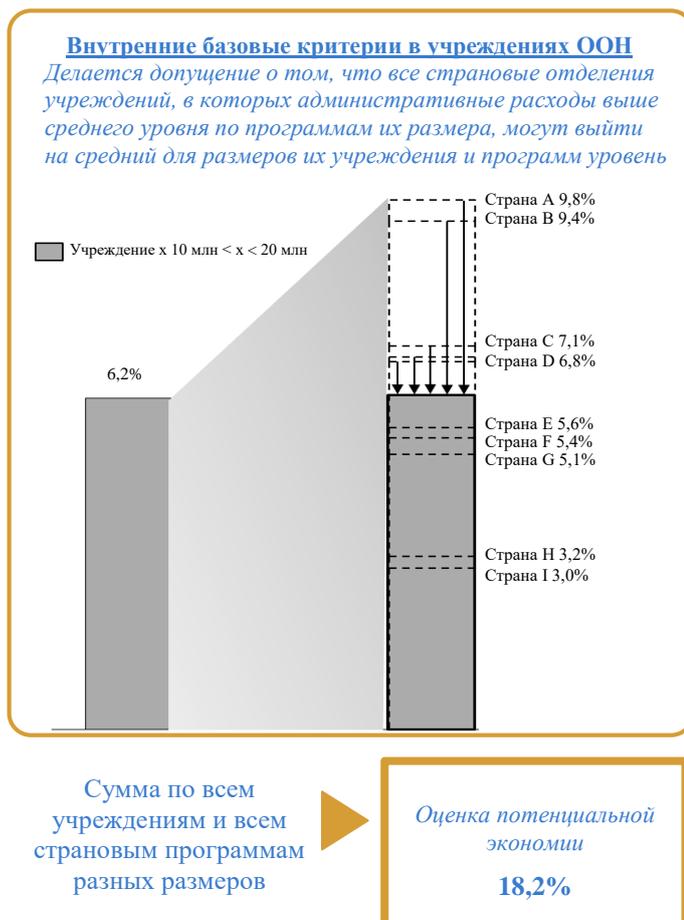
Диаграмма III



Источник: Ответы ВПП, ВОЗ, МОТ, ПРООН, Структуры «ООН-женщины», УВКБ, ФАО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ЮНФПА.

37. Второй аспект анализа предусматривает оценку экономии средств в том случае, если все страновые отделения учреждений, в которых административные расходы превышают средний по программам их размера уровень, снизят их до среднего по учреждениям и программам их размера уровня. На диаграмме IV показано одно из включенных в выборочную совокупность учреждений. В ряде его страновых программ размером от 10 млн долл. США до 20 млн долл. США административные расходы превышают средний уровень 6,2%. Допускается, что за счет внутриорганизационных мер административные издержки можно довести до среднего для программ этого размера уровня.

Диаграмма IV



* Учреждение x 10 млн $< x <$ 20 млн (Пример учреждения со страновыми программами в пределах от 10 до 20 млн долл. США)

38. Применительно к данным, представленным ФАО, МОТ, ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, Структурой «ООН-женщины», ВПП и ВОЗ, совокупные административные расходы которых на страновом уровне составили в 2016 году 1,7 млн долл. США, потенциальная общая экономия по статье административных расходов за счет внутриорганизационных мер оценивается в 18,2%.

Оценка потенциальной совокупной экономии административных расходов за счет внутриорганизационных мер:
18,2%

Объединение функциональных служб

39. Этот подход предполагает объединение функциональных служб: в случае их размещения в разных местах эти подразделения переводятся в центр совместного обслуживания на глобальном или региональном уровне. Те привязанные к конкретным местам базирования службы, которые допускают организацию совместного обслуживания, перемещаются в центры комплексного обслуживания на страновом уровне¹⁵.

Оценка потенциальной совокупной экономии административных расходов за счет объединения функциональных служб: **5–15%**

¹⁵ При этом предполагается, что должности в центрах совместного обслуживания потребуют меньших затрат (80%) и будут использоваться в полтора раза эффективнее, чем в страновых отделениях. При этом делается допущение, что затраты на должности в страновых центрах останутся на прежнем уровне, а эффективность возрастет по сравнению со страновыми отделениями в 1,2 раза.

40. Применительно к штату административного персонала в трех включенных в выборочную совокупность странах предполагается, что экономия средств составит 5–15% (см. приложение I, диаграмма III). Для целей оценки делается допущение, что такие потенциальные возможности могут существовать во всех странах.

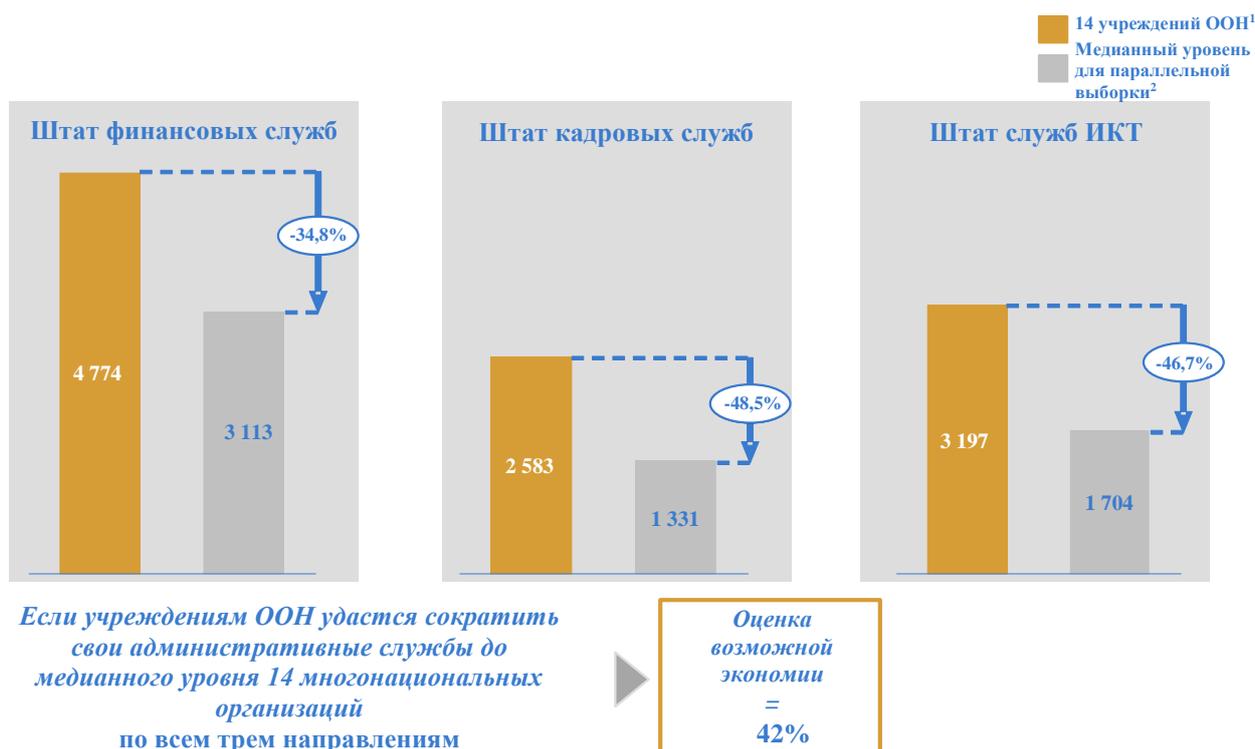
Анализ в сопоставлении с внешними контрольными показателями

41. Сопоставление проводилось между 14 организациями системы Организации Объединенных Наций (10 организаций, упомянутых выше, и Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), ЮНИДО и Всемирная туристская организация (ЮНВТО)) и 14 многонациональными организациями¹⁶ с объемом оперативных расходов в размере от 200 млн долл. США до 17,5 млрд долл. США и штатом в эквиваленте полной занятости в пределах от 2 370 до 139 500. Если учреждения Организации Объединенных Наций смогут сократить штат административного персонала до медианного уровня 14 многонациональных организаций, потенциальная экономия средств составит, по оценкам, 42% (см. диаграмму V).

Оценка потенциальной совокупной экономии административных расходов за счет сопоставления с внешними контрольными показателями: **42%**

Диаграмма V

Сравнение с многонациональными организациями



¹ ВПП, ИКАО, МОТ, МФСР, ПРООН, Структура «ООН-женщины», УВКБ, ФАО, ЮНВТО, ЮНЕП, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА.

² Параллельная выборка включает 14 многонациональных организаций с объемом оперативных расходов в пределах от 200 млн долл. США до 17,5 млрд долл. США и эквивалентами полной штатной единицы в размерах от 2 370 до 139 500. По своей отраслевой структуре параллельная выборка включает организации сфер финансовых услуг, материально-технического обеспечения, делового обслуживания и высокотехнологичных услуг.

¹⁶ По своей отраслевой структуре параллельная выборка включает организации сфер финансовых услуг, материально-технического обеспечения, делового обслуживания и высокотехнологичных услуг.

D. Общая оценка на основе трех методов

42. Применявшиеся три метода свидетельствуют о возможностях повышения эффективности в пределах от 5–15% до 42%. Взвешенный анализ результатов применения этих трех различных методов дает разумные основания говорить о потенциальной экономии средств, выделяемых на административную поддержку на страновом уровне, в размере 15–25%, т. е. в пределах 300–500 млн долл. США.

43. Следует напомнить, что, по оценкам, потенциальная совокупная экономия административных расходов за счет внутриорганизационных мер составляет 18,2%, а за счет интеграции на страновом уровне – 20,8%. В общей сложности это даст около 39%. Однако эта цифра была бы завышенной, поскольку вряд ли удастся создать единые административные структуры в каждой стране, ведь превышение среднего уровня административных расходов страновых групп может объясняться особыми причинами, а источники экономии, достигаемой при применении обоих подходов, могут дублировать друг друга, поэтому общая экономия будет меньше указанного суммарного показателя.

44. Оценочный показатель потенциального повышения эффективности за счет объединения служб находится в пределах 5–15%.

Оценка общей экономии средств:
 порядка 15–25%, т. е. 300–500 млн долл.
 США в рамках всей системы Организации
 Объединенных Наций

Приведенный показатель, по всей вероятности, занижен, поскольку, как правило, центры совместного обслуживания позволяют добиться более высоких показателей эффективности по сравнению с расчетными, например, за счет повышения уровня специализации сотрудников.

45. Внешние контрольные показатели позволяют оценивать размеры экономии в размере 42%, однако это маловероятно, поскольку в силу иных требований, методов управления, процедур и правил в организациях системы Организации Объединенных Наций невозможно добиться такого же уровня эффективности, что и в соответствующих организациях частного сектора. Структуры частного сектора работают в иных условиях, осуществляют свою деятельность в других масштабах и имеют возможность покинуть место базирования. К тому же в сравнении со своими частными аналогами структуры Организации Объединенных Наций могут осуществлять деятельность в большем числе стран более мелкими группами сотрудников, что может оборачиваться возрастанием издержек структур Организации Объединенных Наций. Кроме того, в их случае выше вероятность сохранения присутствия для содействия выполнению мандатов в формах, невозможных для коммерческих структур. Эти причины могут обуславливать необходимость альтернативных параметров эффективности для организаций системы Организации Объединенных Наций.

E. Необходимость восполнения пробелов в данных

46. Нужно постепенно устранять серьезные пробелы в данных. Говоря о ресурсной стороне данного уравнения, трудно представить, каким образом анализ административно-хозяйственной деятельности и планирование сотрудничества между организациями можно осуществлять без общего понимания связанных с этим функций и ресурсов, выделяемых на их осуществление. В интересах последовательного осуществления научно обоснованной реформы системы административно-хозяйственной деятельности совершенно необходимо восполнять пробелы в данных для оценки результатов и обеспечения прозрачности и подотчетности. **Сбор соответствующих данных было бы полезно включить в число мер, запланированных Комитетом высокого уровня по вопросам управления и Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию в целях создания будущего куба данных Организации Объединенных Наций для проведения анализа результатов деятельности системы Организации Объединенных Наций в контексте целей в области устойчивого развития.**

Данные, на основе которых можно анализировать качество предоставляемых услуг и их ценность для клиентов, нужны также для контроля результатов деятельности и обеспечения дальнейших преобразований. Кроме того, эти данные послужат основой для более реалистичных оценок прироста эффективности, на который можно рассчитывать.

47. Эти элементы также помогут привлечь внимание к вопросам административной эффективности в качестве одной из приоритетных задач организаций. Существующий порядок представления некоторыми организациями, в частности фондами и программами Организации Объединенных Наций и УВКБ, данных о доле ресурсов, выделяемых на цели управления и администрации, поддержки программ и осуществления программных мероприятий, унаследован от режимов классификации расходов и не является показателем эффективности административных процедур. Эти классификации расходов могут дать представление о доле ресурсов, непосредственно связанных с программной деятельностью, но административные и хозяйственные службы, как правило, – и повсеместно – финансируются с использованием одного из этих каналов (см. также пункты 102–104 ниже).

Рекомендация 1

В координации с Председателем Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и в целях обеспечения согласованного общесистемного подхода руководству учреждений следует к концу 2020 года повысить эффективность существующих систем или внедрить новые системы для того, чтобы точно выявлять ресурсы, направляемые на административное вспомогательное обслуживание, независимо от источника финансирования или классификации затрат, и установить порядок определения и оценки эффективности.

Рекомендация 2

Директивным органам следует предложить руководству учреждений разработать показатели результативности и целевые показатели в целях совершенствования процесса оказания административных вспомогательных услуг и публично освещать ход работы.

48. В идеальном случае организации будут совместными усилиями разрабатывать общий набор основных показателей деятельности, в дополнении к которым каждая организация может использовать и другие показатели с учетом своей специфики. Однако целесообразность общего подхода, разработка которого может потребовать определенного времени, не должна расхолаживать административное руководство при принятии мер по повышению эффективности работы и представлении информации о результатах деятельности своих организаций. Административным руководителям настоятельно предлагается разработать и использовать информацию, позволяющую уточнить расходы на административную деятельность. Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве и ВОЗ предприняты полезные шаги в этом направлении, хотя эта работа и не доведена до конца. Подсчет стоимости обслуживания позволит повысить прозрачность установления цен на услуги их поставщиками. По сообщению ПРООН, ею разработаны системы, необходимые для проведения базовой оценки качества обслуживания и размеров расходов, которые, по ее мнению, можно легко адаптировать для использования всеми учреждениями.

III. Опыт работы на страновом уровне

49. В рамках представленного ниже обзора опыта работы на страновом уровне делается вывод о том, что существенного прогресса в деле повышения эффективности общей административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне достичь пока не удалось. Ниже описан ряд проблем, затрудняющих процесс повышения эффективности. Рекомендации по их устранению сгруппированы в конце главы, поскольку они тесно связаны друг с другом.

A. Идея создания общих служб зародилась далеко не сегодня

50. Использовать общие службы в привязке к общим помещениям планировалось с момента создания системы Организации Объединенных Наций. В одном из своих предыдущих докладов ОИГ напомнила, что положение об использовании общих помещений и служб зафиксировано в соглашениях о взаимоотношениях, заключавшихся и ратифицировавшихся в период с 1946 года руководящими органами Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений¹⁷. В содержащейся в этих соглашениях типовой статье об административных и технических услугах предусматривается, в частности, что в целях обеспечения административного и технического единообразия и наиболее эффективного использования кадровых и финансовых ресурсов Организация Объединенных Наций и специализированные учреждения признают желательным не допускать, по мере возможности, создания и использования конкурирующих или дублирующих друг друга служб и услуг между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями¹⁸. Дальнейшее развитие эта идея получила в соглашении между Организацией Объединенных Наций и ЮНИДО, где указывается, что организации будут изучать возможности использования совместных помещений или служб в конкретных областях, включая возможность предоставления одной организацией подобных средств обслуживания и служб для одной или нескольких других организаций, и для установления наиболее справедливого порядка финансирования таких средств обслуживания и служб¹⁹. Еще в 1994 году инспектор прозорливо говорил о взаимозависимой всемирной сети центров общих услуг системы Организации Объединенных Наций, в которой будут в полной мере реализованы преимущества глобального характера и присутствия организаций в целях сокращения их оперативных расходов²⁰.

51. С тех пор многое изменилось, и аналитический экскурс в отдаленное прошлое становится непродуктивным. Однако вопросы, затронутые 50 лет назад в первом докладе ОИГ об общих службах, сохраняют актуальность и сегодня.

«Представляется очевидным, что административные функции работающих в странах представителей различных органов Организации Объединенных Наций следует, по возможности, координировать и унифицировать, поскольку это однозначно позволит не только сэкономить средства, но и повысить эффективность. Целесообразность этого признавалось в прошлом, и [Административным комитетом по координации] и другими органами был разработан целый ряд принципов, в соответствии с которым представители-резиденты ПРООН обязаны играть координирующую роль, особенно в организационных и административных вопросах».

¹⁷ Л/У/РЕП/94/8.

¹⁸ Там же, пункт 2.

¹⁹ Резолюция 40/180 Генеральной Ассамблеи, приложение, статья 14 d).

²⁰ См. Л/У/РЕП/94/8, пункт 89.

«Следует всеми силами стараться размещать все подразделения системы Организации Объединенных Наций в одном здании. ...Работая бок о бок, различные подразделения Организации Объединенных Наций приобретут психологическое преимущество, считая себя членами одной семьи, которые делают одно общее дело».

«Вся административная и финансовая деятельность в интересах системы Организации Объединенных Наций в целом (помимо общего административно-хозяйственного обслуживания) должна осуществляться в централизованном порядке – эти функции ... мог бы выполнять аппарат представителя-резидента ПРООН».

«При этом могут приниматься единые административные и финансовые правила или корректироваться существующие нормы. В случае тщательной проработки и принятия этого предложения будет несомненно достигнута значительная экономия средств благодаря недопущению дублирования усилий».

«Инспекторы ... пришли к выводу, что конкуренция между органами Организации Объединенных Наций встречается чаще, чем сотрудничество и координация»²¹.

В. Работа на страновом уровне ведется недостаточно целенаправленно

52. Для опыта работы в странах в целом характерны ограничения общей административно-хозяйственной работы на этом уровне, обусловленные различными стратегиями, процедурами и системами, отсутствием руководящих указаний и поддержки со стороны штаб-квартир и высокими операционными издержками изыскания вариантов организации общей административно-хозяйственной деятельности. Эти препятствия существовали до составления доклада Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, в котором содержалась рекомендация в отношении осуществления инициативы «Единство действий», стали объектом одного из ключевых выводов обзора хода осуществления этой инициативы и сохраняются и сегодня. Представленный ниже анализ свидетельствует о сохранении разрозненных подходов в сфере оказания услуг.

53. В своем докладе за 2001 год о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь указал, что **реального и долгосрочного сдвига пока не произошло. Культура и методы работы организаций системы по-прежнему регулируются различными, конкретными для каждого учреждения правилами и процедурами и дальнейший существенный прогресс возможен только при осуществлении более интенсивных инициатив на уровне штаб-квартир организаций**²². Благодаря последующему докладу Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций резко повысилось внимание к вопросам сотрудничества в области административно-хозяйственной деятельности, при этом возрос интерес и активизировалась деятельность директивных органов, организаций и межучрежденческих механизмов, таких как КСР²³, который разработал план действий для поддержки сотрудничества на страновом уровне и повышения эффективности на основе глобальных механизмов и платформ.

54. Подготовив осуществление экспериментальных программ в рамках инициативы «Единство действий», Группа высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций также подтвердила, что для

²¹ ЛУ/РЕР/68/4, pp. 3–4.

²² См. А/56/320, пункт 54.

²³ E/2011/88.

осуществления рекомендованных ею изменений на страновом уровне необходима аналогичная согласованность функций на центральном уровне²⁴, и вынесла ряд связанных с этим рекомендаций. Однако в отличие от страновых экспериментальных программ многие более глубокие реформы на уровне штаб-квартир в сфере административно-хозяйственной деятельности – например, в сфере управления и финансирования – осуществлены не были. Тот факт, что на общеорганизационном уровне не удалось разработать нужную политику и обеспечить необходимое руководство, помогает объяснить ограниченный прогресс в рамках элемента инициативы «Единство действий», касающегося единства действий в оперативной области, и последующих инициатив. Поражает совпадение выводов независимых специалистов, проводивших оценку инициативы «Единство действий», и Генерального секретаря, хотя они известны уже давно:

«Прогресс отставал в силу ограниченных мандатов страновых отделений на изменение процедур и несовместимых систем организаций. Для достижения любого изменения требовались отнимающие много времени процессы, при этом нередко существовало мнение о недостаточности поддержки с более высоких уровней системы»²⁵. (United Nations Evaluation Group, 2012)

«Прогресс ... затрудняется различиями в правилах и положениях и системах общеорганизационного планирования ресурсов различных учреждений, а также преобладание на страновом уровне вертикальной подотчетности над горизонтальной подотчетностью... Необходимо срочно устранить организационные препятствия ... что позволит ... наладить качественное и экономически эффективное вспомогательное обслуживание»²⁶. (Генеральный секретарь, 2012 год)

«Фондам, программам и специализированным учреждениям не удалось добиться успеха... К числу таких положений относится и призыв к общесистемному согласованию положений и правил и объединению оказания вспомогательных услуг на страновом уровне. В связи с этим ... какой-либо заметной тенденции к осуществлению концепции создания совместных структурных подразделений по-прежнему не отмечается»²⁷. (Генеральный секретарь, 2015 год)

С. Существенного прогресса достичь пока не удалось

55. Опыт работы на страновом уровне анализируется ниже тремя разными способами, с тем чтобы получить определенное представление о прогрессе в деле организации общей административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне и ситуации на сегодняшний день: посредством общей оценки на основе глобального прогресса; посредством анализа опыта реализации стратегий организации общей административно-хозяйственной деятельности; и посредством анализа опыта реализации комплексных инициатив на уровне стран в Бразилии, Вьетнаме и Кабо-Верде, которые упоминались в докладах Генерального секретаря в качестве примеров форм предоставления услуг, которые могут применяться в более широких масштабах.

²⁴ См. A/61/583, пункт 52.

²⁵ United Nations Evaluation Group, *Independent Evaluation of Delivering as One: Main Report* (New York, 2012), para. 307.

²⁶ См. A/67/320-E/2012/89, пункт 40.

²⁷ См. A/71/63-E/2016/8, пункт 232.

D. Общая оценка: доля общей административно-хозяйственной деятельности все еще невелика

56. Представленный в настоящем докладе анализ ситуации в целом опирается на материалы глобального обследования групп по управлению операциями, которое было проведено в 2017 году Департаментом по экономическим и социальным вопросам и опубликовано в начале 2018 года в рамках его системы контроля за осуществлением резолюций Генеральной Ассамблеи о проведении четырехгодичного обзора политики²⁸. Многие из сделанных выводов уже были широко известны благодаря докладу Генерального секретаря об осуществлении резолюции 71/243 Генеральной Ассамблеи²⁹. В числе основных выводов следует назвать следующие:

a) Подавляющее большинство страновых групп Организации Объединенных Наций по-прежнему организует свою административно-хозяйственную деятельность силами ведомственных подразделений. Соответствующие показатели находятся в пределах от 84% в случае ИКТ до 95% в случае людских ресурсов³⁰;

b) в значительной части групп по управлению операциями не разработаны механизмы организации работы по большинству направлений общей административно-хозяйственной деятельности³¹;

c) группы по управлению операциями мало занимаются анализом затрат и результатов во всех областях сотрудничества в области административно-хозяйственной деятельности;

d) чаще всего в качестве препятствий указывались различия в стратегиях и процедурах (80%) и в правилах и регулирующих положениях (75%);

e) к числу основных принципиальных различий относятся различные пороговые уровни для делегирования полномочий на осуществление закупок, недостаточная совместимость механизмов общеорганизационного планирования ресурсов, различные стандарты в области ИКТ и различная политика набора персонала. По сообщению двух третей респондентов, одним из препятствий является разная степень делегирования полномочий руководителям учреждений.

Эти выводы согласуются с мнениями, информация о которых была получена в ходе настоящего обзора.

57. Несмотря на отсутствие импульса для создания объединенных или интегрированных структур, общая административно-хозяйственная деятельность чаще всего организуется в сфере закупок и обслуживания объектов. Большинство организаций в основной части страновых групп Организации Объединенных Наций имеют возможность взаимно использовать заключаемые долгосрочные соглашения с поставщиками. Однако большинство долгосрочных соглашений отражают специфику соответствующих учреждений³², что дает основания полагать, что закупки необязательно ведутся на базе группировки потребностей и что многие долгосрочные соглашения не удаётся брать за основу.

²⁸ При проведении этого всеобъемлющего обследования всем группам по управлению операциями был направлен вопросник, на который ответили 88% из них (113); данное обследование было четвертым в серии обследований таких групп по вопросу о ходе организации общих административно-хозяйственных операций. QCPR Monitoring Survey of Operations Management Teams 2017.

²⁹ A/73/63-E/2018/8.

³⁰ Department of Economic and Social Affairs, "QCPR monitoring: survey of operations management teams 2017" (February 2018), p. 11.

³¹ Ibid., p. 13.

³² Ibid., p. 20.

Е. Действующая стратегия административно-хозяйственной деятельности недостаточно результативна

58. Несмотря на некоторые положительные элементы, существующая концепция стратегии административно-хозяйственной деятельности не дает желаемых результатов. Она недостаточно масштабна, не предполагая совместной организации обслуживания, основана на методологии сценарного анализа с оценкой размеров сэкономленных средств, которые на деле нельзя использовать на другие цели, и реально дает небольшую экономию, несоизмеримую с требуемыми усилиями. Стратегия административно-хозяйственной деятельности была разработана в 2012 году существовавшей тогда Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития во исполнение мандатов в отношении согласования и упрощения административно-хозяйственной деятельности и представления отчетности о сэкономленных в результате средствах³³. Она является рамочной основой, разработанной для поддержки принятия страновыми группами Организации Объединенных Наций стратегического, ориентированного на результат подхода к планированию, управлению и осуществлению согласованной административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне. По мнению Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития она служит опорой для компонента «Коллективные действия» стандартных оперативных процедур Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, но может применяться и в других ситуациях³⁴.

59. Участие в осуществлении стратегии носит добровольный характер. Стратегия административно-хозяйственной деятельности концептуально разрабатывалась только для охвата совместно организуемых служб, не включая и не подменяя самостоятельных направлений деятельности учреждений. К сфере общего обслуживания относятся закупки, финансирование, ИКТ, материально-техническое обеспечение, кадры и эксплуатация объектов, в том числе общих помещений. Ниже перечислены главные цели стратегии административно-хозяйственной деятельности:

а) укрепление связи между планированием административно-хозяйственной деятельности и программами. Стратегия административно-хозяйственной деятельности и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития должны разрабатываться в увязке друг с другом и осуществляться в течение одного и того же цикла;

б) снижение расходов путем сокращения повторяющихся процессов, осуществляемых учреждениями в индивидуальном порядке, и посредством использования при закупке товаров и услуг переговорного потенциала всей системы;

в) укрепление основанного на фактах подхода к принятию решений в сфере административно-хозяйственной деятельности на основе применения таких инструментов, как анализ затрат и выгод.

60. По информации Управления по делам Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, стратегии административно-хозяйственной деятельности разработаны или находятся на завершающей стадии проработки в 50 страновых группах Организации Объединенных Наций. Начальные этапы их осуществления показаны на диаграмме VI ниже.

³³ United Nations Development Group, “UNDG Business Operations Strategy (BOS), executive summary” (September 2016), p. 3.

³⁴ Ibid.

Диаграмма VI
Стратегии административно-хозяйственной деятельности (АХД) – сроки осуществления



Источник: Группа ООН по устойчивому развитию и документы о стратегиях АХД (сроки начала и окончания).

61. 34 страновым группам Организации Объединенных Наций, в которых по информации, представленной Управлением по делам Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию в начале 2018 года, были разработаны стратегии административно-хозяйственной деятельности, был направлен вопросник, на который было получено 23 ответа. Выводы, представленные в настоящем докладе, основываются на этих ответах, материалах глобального обследования групп по управлению операциями, информации, полученной в ходе бесед с сотрудниками страновых групп Организации Объединенных Наций и Центральных учреждений, и результатах внутренних обзоров, проводившихся по указанию Управления по делам Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию.

62. По мнению большинства страновых групп Организации Объединенных Наций стратегия административно-хозяйственной деятельности довольно обременительна, поскольку она предполагает отдельное проведение базового анализа и анализа потребностей и затрат и выгод. Одна координатор-резидент небольшой страновой группы указала, что она считает неприемлемым требование использования методологии, обязывающей страновые группы нанимать консультантов.

63. Поступают данные о получаемой, как правило, небольшой экономии средств, но их трудно интерпретировать. В основу методологии стратегии административно-хозяйственной деятельности положена оценка экономии затрат времени, которые в большинстве стран являются наиболее значительным элементом совокупных затрат. Почти ни в каких случаях экономия затрат времени не позволяет высвободить денежные средства (например, за счет сокращения численности персонала), которые можно было бы направить на другие цели.

64. Ответы на вопросник ОИГ показывают, что возможности экономии денежных средств в значительной степени сконцентрированы в сегменте закупок, что повышение эффективности редко трансформируется в сокращении штатного расписания (приложение I, диаграмма VI) и что различия в политике учреждений нередко становятся препятствием для участия и получения эффективных результатов

(приложение I, диаграммы VII–IX). Кроме того, по сообщениям страновых групп Организации Объединенных Наций, переехавших в общие помещения, экономия по статье расходов на эксплуатацию объектов составляет порядка 10–50%. Размеры экономии средств существенно различаются в зависимости от того, взимается ли плата за аренду новых общих помещений, нужно ли было до этого платить за аренду помещений, которые освобождают соответствующие структуры, переезжая на новое место, и придется ли там оплачивать работы по строительству/ремонту новых общих помещений. На диаграммах IV–XI в приложении I представлена более подробная информация об ответах на вопросник ОИГ относительно реализации стратегии административно-хозяйственной деятельности.

65. Хотя благодаря добровольности участия в мероприятиях в рамках стратегий административно-хозяйственной деятельности учреждения имеют возможность проявлять гибкость и вносить вклад по своему усмотрению, некоторые организации отмечают, что это оборачивается ограниченным участием и непредсказуемостью потребностей в услугах и уровней связанных с этим расходов и поступлений, низкой степенью масштабируемости и ослаблением переговорных позиций (см. приложение I, диаграмма XI).

66. Задуманное осуществление стратегического планирования административно-хозяйственной деятельности в сочетании с соответствующей программой по линии Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития в широких масштабах реализовано не было, причем не из-за того, что хотя бы некоторые страновые группы Организации Объединенных Наций не пытались это сделать. Страновая группа в Руанде прилагает огромные усилия для объединения оперативной деятельности и планирования по программе. Некоторые члены данной страновой группы отмечают, что достигнутые результаты крайне невелики в сравнении с затратами времени. В Танзании для сближения этих направлений деятельности была создана группа по управлению операциями и руководству программой, но эта работа была прекращена по завершении периода реализации Плана Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Вместо этого страновая группа Организации Объединенных Наций поручила руководителям учреждений возглавить работу и групп по программам, и групп по операциям с установлением взаимосвязей через страновую группу.

67. **Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует анализировать накопленный опыт в этой области в целях выявления реальных точки соприкосновения планирования деятельности по программам и операций.** Не слишком ли высок уровень обобщения Рамочной программы/Плана Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития как практического механизма согласования административно-хозяйственной деятельности? Явная готовность руандийской группы по управлению операциями переходить на более высокий уровень при планировании закупок говорит в пользу ее выбора в качестве активного партнера для такого анализа.

68. Полученные ответы на вопросник и проведенные беседы показывают, что стратегии административно-хозяйственной деятельности не получают достаточной поддержки со стороны организаций, штаб-квартиры которых оставляют выбор форм участия в значительной мере на усмотрение местных представителей. **Всем организациям следует применять опыт ЮНИСЕФ, который дает своим страновым отделениям конкретные указания в отношении того, по каким вопросам они могут и не могут осуществлять сотрудничество.**

69. Экономия, достигаемая за счет стратегий административно-хозяйственной деятельности, – в той мере, в какой она поддается подсчету, – в значительной степени приходится на определенные формы сотрудничества в области закупок и обслуживания объектов. Следует иметь в виду, что сотрудничество в области долгосрочных соглашений о закупках и совместной эксплуатации основных помещений осуществлялось еще до появления стратегии административно-хозяйственной деятельности. Хотя эти полезные элементы нашли свое место в стратегиях административно-хозяйственной деятельности, сама по себе такая стратегия для их реализации не требуется.

Г. Сфера деятельности существующих центров комплексного обслуживания на страновом уровне ограничена: функции обслуживания объединены только в одном из них

70. Ни в одном из центров комплексного обслуживания на страновом уровне нет ничего близкого к стандартному модулю для объединения общих направлений административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне, хотя определенные уроки извлечь можно, даже если они и не всегда будут отличаться особой новизной. Генеральный секретарь сообщил, что в рамках деятельности центров комплексного обслуживания в Бразилии, Вьетнаме и Дании учреждения системы развития предприняли важные шаги на пути к успешной консолидации оперативных служб различных структур Организации Объединенных Наций в некоторых географических точках³⁵. На самом деле это не так. Сфера таких действий очень ограничена. Ни в одном из центров не объединена вся административно-хозяйственная деятельность. Во Вьетнаме и Копенгагене объединен только ограниченный круг услуг, связанных с эксплуатацией общего здания. Центр совместных операций в Бразилии прямо не занимается помещениями; при этом сфера его функционирования является гораздо более ограниченной, чем предполагалось, и с самого начала центр сталкивается с серьезными проблемами. Вместе с тем, созданное в 2006 году совместное отделение в Кабо-Верде объединило функциональные службы и служит моделью, которая может представлять интерес для внедрения Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию в других странах с объединенными программами небольших размеров.

71. Для будущего планирования может оказаться важным наличие общей характерной черты: все четыре центра действуют на базе ПРООН и, за исключением центра в Кабо-Верде, они, благодаря независимым структурам и механизмам управления, представляют больший интерес для участвующих в их деятельности организаций, чем модель ведущего учреждения. Например, в Бразилии Инспектору сообщили, что одной из главных причин создания центра совместных операций является недовольство моделью ведущего учреждения. Аналогичным образом, предоставление услуг, связанных с эксплуатацией помещений в Едином зеленом доме Организации Объединенных Наций во Вьетнаме, не ведущим учреждением, а Группой общего обслуживания стало одним из факторов для переезда в это здание. В рамках оценки общеорганизационных услуг ПРООН, недавно проведенной ее Независимым управлением оценки, сделан вывод о том, что механизмы совместного обслуживания операций эффективнее модели ведущего учреждения, поскольку они более нейтральны в плане управления, ответственности и доверия и могут способствовать повышению ориентации на клиента при оказании услуг. При этом также указывается, что такие подразделения в состоянии предлагать и внедрять новшества и мероприятия по повышению качества услуг с ориентацией на клиентов, не порождая рисков некорректной работы шлюза безопасности, которые возникают в случае модели ведущего учреждения³⁶.

72. Ниже отдельно освещаются примеры Вьетнама, Кабо-Верде и Бразилии. Каждый по-разному демонстрирует:

- трудности горизонтальной интеграции на страновом уровне ввиду специфики механизмов внутреннего контроля различных организаций;
- проблемы обеспечения дальнейшей поддержки со стороны штаб-квартир организаций и их руководства после того, как уже начата работа по реализации соответствующих мероприятий;
- препятствия, обусловленные различиями в правилах и процедурах;

³⁵ См. A/71/63-E/2016/8, пункт 230.

³⁶ UNDP Independent Evaluation Office, *Evaluation of UNDP Inter-agency Operational Services* (2018), conclusion 6, p. 10, and para92, p. 40.

- необходимость ясности в вопросе о правах юридического лица, требующихся поставщику услуг, и о его подотчетности;
- отношение к сотрудникам общих служб как к своего рода «институциональным сиротам». Если сотрудники нанимаются одной из организаций, но затем обслуживают все участвующие организации, не ясно, какие системы и вспомогательные службы они вправе использовать. Следует напомнить о том, что, как предусматривалось, Сеть по вопросам людских ресурсов Комитета высокого уровня по вопросам управления в рамках поддержки стратегического плана Комитета высокого уровня должна была выработать в 2013 году порядок предоставления статуса «внутреннего кандидата» для всех сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций³⁷;
- в какой степени те или иные мероприятия реализуются по инициативе конкретных сотрудников, не имея внутриорганизационного оформления, в результате чего смена персонала приведет к изменению курса.

Центр совместных операций в Бразилии

73. Уникальной особенностью бразильского опыта является преобладающий фактор озабоченности вопросами организации предоставления услуг правительственным клиентам – основного источника финансирования деятельности ПРООН и ЮНЕСКО, которые разрабатывали план создания центра совместных операций. Одним из побудительных мотивов для создания Центра совместных операций является давление с целью сокращения оперативных расходов в результате сокращения поступлений платежей за услуги от Бразилии, которая стала реже поручать выполнение работ структурам Организации Объединенных Наций. Сокращение поступлений поставило под сомнение перспективы сохранения присутствия некоторых учреждений системы Организации Объединенных Наций³⁸. Еще одним фактором, как сообщалось Инспектору, было стремление сократить масштабы практики, в рамках которой финансирующие структуры предлагают проекты разным организациям системы Организации Объединенных Наций, чтобы выяснить, кто из них пойдет на снижение цен.

74. Центр совместных операций должен был финансироваться при участии страновой группы Организации Объединенных Наций, обслуживать все проекты Организации Объединенных Наций и уменьшить число оперативных подразделений в разных учреждениях. Предлагалось начать с объединения закупочной деятельности, что объясняется ее значимостью в работе ПРООН и ЮНЕСКО. Страновая группа запросила содействие, которое должно было помочь наметить путь вперед. После этого Комитет высокого уровня по вопросам управления и Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития направили две совместные миссии в порядке поддержки мероприятий по созданию Центра совместных операций.

75. Ввиду возможностей расширения масштабов применения такого опыта бразильская инициатива привлекла к себе большое внимание и неоднократно освещалась в докладах Генерального секретаря Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее о мерах, принимаемых с целью содействия расширению общей административно-хозяйственной деятельности. Например, Экономический и Социальный Совет был проинформирован о том, что в Бразилии был реализован первый экспериментальный проект по планированию и организации комплексного центра обслуживания и что данный проект содержит элементы, которые могут лечь в основу методологии функционирования общего центра обслуживания в интересах дальнейшего внедрения этого механизма³⁹. Позднее – задним числом становится понятно, что это следовало расценивать как тревожный признак – Генеральный секретарь указал, что в экспериментальном этапе будут участвовать

³⁷ СЕВ/2013/HLCM/HR/20.

³⁸ United Nations country team, “Business Operations Strategy (BOS): concept note for a pilot implementation in Brazil” (30 January 2013).

³⁹ См. E/2013/94, пункт 181.

восемь структур (из которых пять были очень небольшими) и что участие ФАО, ВОЗ (Панамериканская организация здравоохранения (ПАОЗ)), ЮНИСЕФ и ВПП будет зависеть от того, какие выводы будут сделаны по итогам всеобъемлющего анализа затрат и результатов⁴⁰.

76. Предусматривалось создание центра совместных операций со штатом в 27 сотрудников для оказания услуг в области людских ресурсов, включая набор персонала и привлечение на договорной основе национальных сотрудников и консультантов, осуществление закупок, организацию поездок и оказание целого ряда услуг в области ИКТ. Предполагалось, что в результате будет высвобождено 15 эквивалентов полной штатной единицы и ежегодная экономия денежных средств составит 1,7 млн долл. США, в том числе 60% по статье поездок. Центр начал функционировать в марте 2016 года при более узких рамках деятельности и участия, чем предполагалось. В настоящее время насчитывается пять основных участвующих учреждений – ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНЕП, ЮНФПА и Структура «ООН-женщины» – и работа ведется по двум направлениям – осуществление закупок и организация поездок. По информации представителей ЮНОПС в Бразилии Управление по обслуживанию проектов вышло из состава Центра совместных операций, поскольку затраты не оправдывались объемом осуществлявшейся для него деятельности.

77. В представленной другими структурами письменной информации подробно освещаются проблемы, с которыми сталкивается Центр совместных операций, и указывается, что можно/следует делать дальше⁴¹. Как видно из представленной ниже вставки 1, Центр совместных операций с самого начала сталкивался с трудностями, несмотря на полученную ценную поддержку, в частности единовременный взнос ПРООН на организацию начального этапа работы. Ввиду проблем, связанных с затратами и их справедливым распределением, постоянных изменений в руководстве Центра совместных операций и ограниченного участия учреждений, будущее представляется неясным. Если обсуждения с ВОЗ (ПАОЗ), крупнейшим учреждением системы Организации Объединенных Наций в Бразилии, вопросов использования предоставляемых Центром совместных операций услуг по организации поездок принесут плоды, перспективы будут улучшаться. Было бы жаль бросать проделанную большую работу, не оправдывая настрой персонала канцелярии координатора-резидента и других организаций, если вообще возможно применять извлеченные уроки, многие из которых были заранее известны по итогам миссии Комитета высокого уровня по вопросам управления/Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

Вставка 1

Бразильский центр совместных операций

Общая информация

Из 23 учреждений в Бразилии активное участие принимают пять⁴².

Сфера предоставляемых услуг гораздо уже, чем предполагалось. ФАО сообщила, что она не принимает участия, поскольку эти службы дороже и медленнее ее собственных, а ЮНИСЕФ не счел убедительным обоснование целесообразности таких действий.

Сотрудники Центра совместных операций работают по контрактам с ПРООН. Руководит Центром совместных операций его Руководящий комитет в составе руководителей учреждений-участников под председательством координатора-резидента.

В условиях, когда от него требуют снижения издержек и нет стабильного и наделенного надлежащими полномочиями руководства, Центр совместных

⁴⁰ См. A/70/62-E/2015/4, пункт 149.

⁴¹ Anders Voigt, “UN Joint Operations Facility in Brazil: initial assessment report” (September 2016); and Patrick J. Tiefenbacher, “Joint Operations Facility: consolidated report” (March 2018).

⁴² ПРООН, УВКБ, Структура «ООН-женщины», ЮНИСЕФ и ЮНФПА.

операций осуществляет свою деятельность при годовом бюджете в размере около 875 000 долл. США, которым предусмотрено 11 штатных должностей. Примерно 85% расходов покрывают ПРООН и ЮНЕСКО.

Проблемы и препятствия

Трудности, выявленные на этапе планирования, так и не были устранены.

Центр совместных операций не занимает заметного места в страновой группе Организации Объединенных Наций в целом, что снижает совместную ответственность.

Центр совместных операций не связан с более широкой концепцией общей административно-хозяйственной деятельности. В настоящее время под председательством руководителя операций ВОЗ (ПАОЗ) принимаются меры по активизации работы группы по управлению операциями.

Возможности организации обслуживания и повышения эффективности операций блокируются внутренними трудностями, такими как проблемы доступа к системам общеорганизационного планирования ресурсов и различия в правилах и процедурах⁴³.

Кадровые службы не охвачены в силу ощущаемых различий в правилах⁴⁴.

Вместо применения стандартных процедур Центр совместных операций адаптирует их с учетом потребностей каждой организации-клиента.

Не созданы условия для расширения масштабов деятельности. ЮНЕСКО отказалась использовать услуги по оформлению поездок, и Центру совместных операций не переданы функции набора консультантов и привлечения индивидуальных подрядчиков. Трудно доказать жизнеспособность служб, если соответствующие функции не передаются спонсорами.

Вместо использования существующего документа собственными силами разработано руководство по закупкам. Но даже в этом случае ЮНЕСКО, один из двух основных клиентов в сфере закупок, одобрила его лишь с оговорками, требуя применения собственных процедур в случае 5 из 16 предлагаемых операций.

Крупные средства получены от Управления Организации Объединенных Наций по координации оперативной деятельности в целях развития. Центр совместных операций получил доступ к средствам в размере более 200 000 долл. США на цели установки электронной аппаратуры и анализа структуры своих расценок. Это свидетельствует о необходимости учета возможностей финансирования на ранних этапах внедрения инновационных форм ведения деятельности.

Пример Центра совместных операций служит иллюстрацией трудностей организации общей административно-хозяйственной деятельности «снизу вверх», неспособности поддерживать общеорганизационное взаимодействие в целях решения принципиальных проблем, стойкости бюрократических барьеров, необходимости тщательно проработанного экономического обоснования и пагубной тенденции к тому, что некоторые склонны оставаться сторонними наблюдателями, когда другие рискуют, внедряя инновации.

Кабо-Верде

78. Совместное отделение в Кабо-Верде объединяет усилия ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ; ВПП принимала участие до тех пор, пока она не покинула страну. Создание отделения было обусловлено тем, что в странах, где присутствие системы

⁴³ United Nations Development Group/High-level Committee on Management, "Joint Operations Facility: advisory report" (March 2014).

⁴⁴ Voigt, "UN Joint Operations Facility in Brazil", p. 9.

Организации Объединенных Наций очень невелико, совокупный объем расходов учреждений Организации Объединенных Наций на представительство, персонал и вспомогательное обслуживание нередко, по мнению Генерального секретаря, чрезмерны в сравнении с их небольшими бюджетами по программам. Модель совместного отделения призвана повысить эффективность деятельности Организации Объединенных Наций в таких странах путем рационализации представительства и улучшения соотношения расходов по программам и вспомогательных расходов⁴⁵.

79. Предполагалось, что к 2007 году в той или иной форме модель совместного отделения будет внедрена в 20 странах. Этого не произошло; отделение в Кабо-Верде остается единственным совместным отделением.

80. В плане достигнутой экономии ситуация не ясна, поскольку нет базовой информации. Кроме того, планировалось, что объединение служб будет проводиться при том понимании, что местные рабочие места сокращаться не будут.

81. Службы ФАО и ВОЗ не участвуют в работе совместного отделения, но размещаются в Едином центре Организации Объединенных Наций, который предоставляет помещения и учреждениям-нерезидентам и учреждениям с небольшим техническим присутствием (МОМ, МОТ, ООН-Хабитат, Структура «ООН-женщины», УНП ООН и ЮНИДО). Несмотря на достигнутый прогресс, сфера общего обслуживания пока используется не в полную силу: ФАО не участвует в общей системе телефонной связи; нет единой службы поддержки по вопросам ИКТ, не изучены возможности совместного использования автотранспортных средств. Не проводился анализ возможного объединения вспомогательных служб других организаций системы Организации Объединенных Наций.

82. После того, как Генеральная Ассамблея призвала обеспечить реализацию модели совместных служебных помещений и расширения общего обслуживания⁴⁶, в каждый доклад Экономическому и Социальному Совету по вопросу об осуществлении резолюции 62/208 включалась информация о мерах по осуществлению такой модели⁴⁷. Впоследствии Генеральный секретарь указал, что данная модель позволила выявить возможности сокращения расходов, однако был отмечен ряд проблем, связанных главным образом с соответствующими системами поддержки и с трудностями, с которыми столкнулись учреждения при адаптации процессов на уровне штаб-квартиры к работе в режиме совместного отделения⁴⁸. Разумеется, эту модель никогда не предполагалось ограничить рамками одной страны.

83. Очень скоро совместное отделение практически оказалось в положении, когда ему пришлось самостоятельно решать проблемы, требующие общеорганизационных решений. При этом возникали трудности, но совместному отделению удалось добиться определенных результатов, увязывая потребности единого представительства с продвижением собственного бренда и программной интеграции. Оно также демонстрирует возможности единого свода правил и процедур в процессе создания условий для общей административно-хозяйственной деятельности. Некоторые проблемы наилучшим образом решаются, когда при реализации модели достигается эффект масштаба⁴⁹. Целесообразность таких действий, как представляется, зависит не столько от того, может ли работать данная модель, сколько от принципиальной готовности организаций отказаться от прямого представительства.

84. Условия реализации модели совместного отделения существуют отнюдь не только в Кабо-Верде. Они характерны для небольших страновых групп Организации Объединенных Наций, стран, перешедших в категорию стран со средним уровнем дохода, и малых островных развивающихся государств с узкой базой программных

⁴⁵ E/2005/58, p. 20.

⁴⁶ См. резолюцию 62/208 Генеральной Ассамблеи, пункт 120.

⁴⁷ E/2008/49, E/2009/69, E/2010/70 и E/2011/112.

⁴⁸ См. A/67/93-E/2012/79, пункт 99.

⁴⁹ Возможно, именно поэтому не были разработаны стандарты ИКТ для совместного отделения, предусмотренные в документе E/2006/58 (стр. 35).

ресурсов и ограниченным присутствием доноров, что затрудняет мобилизацию ресурсов.

85. Примером в данном случае служит Свазиленд. После перехода Свазиленда в нижний сегмент стран со средним уровнем дохода сократился объем его программных и основных ресурсов, в результате чего страновая группа Организации Объединенных Наций столкнулась с серьезными трудностями в плане сохранения общей финансовой жизнеспособности. Проблема усугубляется отсутствием существенной базы доноров-резидентов. Под воздействием этих факторов растет внимание к стратегиям организации совместного обслуживания.

86. Один из представителей ПРООН пояснил, что сокращение ресурсов, при сохранении этой тенденции, ставит под угрозу присутствие в стране. Представители некоторых учреждений считают полное объединение административных функций одним из предварительных условий финансовой устойчивости, добавляя, однако, что расходы на обеспечение самостоятельного международного присутствия не оправдываются объемами программ и что объединение этих структур является частью долгосрочного решения. Не имея своей точки зрения по вопросу о пороговом уровне для обеспечения финансовой жизнеспособности, Инспектор полагает, что концепция совместного отделения может выступать элементом всего комплекса ответных мер, поскольку сокращение затрат на международное представительство позволяет высвободить больше ресурсов для программной деятельности, чем одно лишь повышение эффективности административно-хозяйственной деятельности. Применение модели совместного отделения шире согласуется с заявленным намерением Генерального секретаря осуществлять экспериментальные проекты для апробирования стратегий более эффективной административно-хозяйственной деятельности⁵⁰. Оно также представляет интерес с точки зрения необходимости рассмотрения альтернативных моделей представительства, которая подразумевается в рамках планируемой реорганизации странового присутствия.

Вставка 2

Совместное отделение в Кабо-Верде

Общая информация

Функции представителя участвующих учреждений: ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и, первоначально, ВПП, выполняет координатор-резидент.

Существует одна структура, использующая оперативную платформу ПРООН с единым общим документом по страновой программе.

Персонал работает по контрактам с ПРООН, используется единый комплекс правил и положений, касающихся рабочих процессов.

Административное вспомогательное обслуживание полностью интегрировано.

Меморандум о взаимопонимании, разработанный в 2006 году с целью регулирования деятельности отделения, все еще не подписан.

Достигнута высокая степень программной интеграции/взаимоусиления, что совместное отделение считает своим крупнейшим достижением.

Проблемы и препятствия

Отсутствие доступа к системе общеорганизационного планирования ресурсов ЮНИСЕФ заставляет проводить дополнительную работу и порождает ошибки, в результате чего риск возникает и для совместного отделения, и для ЮНИСЕФ.

⁵⁰ См. A/72/684-E/2018/7, пункт 48.

Процедура отчетности на завершающем этапе об итогах контроля и достигнутых результатах весьма обременительна, но на начальной стадии программной деятельности достигнута высокая степень интеграции.

Различные циклы и требования в отношении контроля осуществления программ и представления отчетности создают значительный дополнительный объем работы и отражают неспособность полностью реализовать логику совместной программы в рамках всего ее жизненного цикла.

Снижается ощущение ответственности со стороны организаций, которые больше не имеют собственных сотрудников в совместном отделении.

Неясно, как следует рассматривать национальный персонал – в качестве внутренних или внешних кандидатов; сотрудникам не хватает доступа к другим учебным платформам и базам знаний, помимо ПРООН.

Возможность продвижения своего «бренда» требует изменения политики организационного нейтралитета.

Концепция совместного отделения может стать рабочей, если организации будут готовы отказаться от своих представителей. Не устранены такие барьеры, как доступ к системам. Ни организации, ни межучрежденческие структуры не следили за выполнением обязательств для содействия реализации таких механизмов. Данную модель следует внедрить в необходимых масштабах, чтобы оправдать общеорганизационные вложения в решение таких проблем, как обеспечение отчетности по программам и операционной совместимости систем и принятие связанных с этим мер внутреннего контроля.

Вьетнам

87. Концепция единого «зеленого» дома Организации Объединенных Наций была разработана в 2008 году для поддержки инициативы «Единство действий» и была реализована в июне 2015 года. Дом рассматривается в качестве инструмента содействия обеспечению большей согласованности, совместной подотчетности и эффективности. Важнейшими особенностями здания являются, в частности, повторное использование конструкций и материалов прежнего многоквартирного здания, максимальное использование естественного освещения и сниженное потребление электроэнергии и воды.

88. Дом очень нравится сотрудникам страновой группы Организации Объединенных Наций. Планировка здания производилась в рамках партнерства, его эксплуатация осуществляется на той же основе, и это заметно. В 2012 году работающие в стране организации системы Организации Объединенных Наций подписали меморандум о взаимопонимании по вопросу о ремонте помещений, обеспечивший комплексный подход к организации работ на объекте. Затем в 2017 году наниматели помещений в этом доме подписали меморандум о взаимопонимании, регулирующий условия размещения и вопросы использования здания и предоставления общих услуг. Кроме того, стороны договорились о коллективной ответственности за состояние дома с их участием в правлении дома. В нем уже размещаются 14 из 15 учреждений Организации Объединенных Наций, работающих в Ханое. Некоторые специализированные учреждения сообщили, что ими были получены указания из штаб-квартир постараться договориться о совместном размещении в этом доме. Все учреждения, с которыми были проведены беседы, заявили, что, по их мнению, собравшись вместе, они укрепляют и собственный имидж, и репутацию Организации Объединенных Наций в целом.

89. Комплексное предоставление услуг в Ханое осуществляется Группой общего обслуживания, в функции которой входят: техническое обслуживание и ремонт, коммунальные услуги, диспетчерская служба по системе «одного окна», предоставление канцелярских и конторских принадлежностей, страхование, протокольного обслуживания клиентов Дома, дипломатическая и обычная почта и

общие услуги, связанные с ИКТ (общая виртуальная локальная компьютерная сеть, общая система телефонной связи и общие типографские работы). Подписывая меморандумы о взаимопонимании, съемщики помещений дают согласие на все услуги, предоставляемые Группой общего обслуживания.

90. Группа общего обслуживания осуществляет свою деятельность на базе ассигнований ПРООН. Тем не менее считается, что данное подразделение не имеет особых отношений с каким-либо учреждением и ориентировано на клиентов, поскольку механизм управления позволяет всем участникам высказывать свою точку зрения. Данная система резко отличается от модели ведущего учреждения, в рамках которой каждая услуга воспринимается как «продукт» ПРООН и часто создается впечатление, что на первое место ПРООН ставит свои интересы. Однако основа одна и та же.

91. Группа по управлению операциями сообщила, что в перспективе страновая группа Организации Объединенных Наций планирует создать полностью интегрированный центр обслуживания, который сможет продемонстрировать всему миру, как Организация Объединенных Наций может объединять усилия и действовать эффективно⁵¹. В реальной жизни до этого еще далеко, поскольку, несмотря на предоставление Группой общего обслуживания целого ряда общих услуг, в организациях по-прежнему сохраняются собственные структуры административной поддержки. С самого начала при создании Дома предполагалось объединить не все, а лишь некоторые административные вспомогательные службы. Вместе с тем Группа общего обслуживания создает основу для единого обслуживания в случае принятия такого принципиального решения. В 2018 году планируется приступить к осуществлению разработанной стратегии по некоторым направлениям административно-хозяйственной деятельности, но при этом в большинстве случаев полезный эффект предполагается достичь в сфере обслуживания общих помещений. Страновая группа Организации Объединенных Наций признает необходимость постановки более масштабных задач и с этой целью назначила председателем и заместителем Председателя Группы по управлению операциями руководителей учреждений (соответственно ЮНИСЕФ и МОТ).

92. Во вставке 3 подробнее освещаются основные особенности Дома и встающие перед ним проблемы. В числе последних однозначно можно назвать трудности доступа к системам, нестыковку правил и процедур и отсутствие четкого понимания организационной принадлежности персонала общего обслуживания.

93. Как представляется, все члены страновой группы Организации Объединенных Наций согласны с тем, что система общих помещений еще не стала фактором совместной разработки программ, где, по их мнению, существенно продвинуться вперед пока не удалось. Помещения выделяются не по организационному принципу, а по функциональным областям и направлениям деятельности, что должно способствовать расширению горизонтального сотрудничества по программам.

Вставка 3

Единый «зеленый» дом Организации Объединенных Наций в Ханое, Вьетнам

Общая информация

Общие услуги предоставляет Группа общего обслуживания.

К сфере общих услуг относятся только услуги по эксплуатации объекта, протокольная служба, отдел регистрации документов и услуги в области ИКТ.

Для других целей организации сохраняют собственные вспомогательные службы.

⁵¹ “Business Operations Strategy (BOS): concept note for a pilot implementation in Brazil” (30 January 2013).

Отмечается высокий уровень удовлетворенности страновой группы Организации Объединенных Наций постановкой дела в Доме и работой Группы общего обслуживания.

Управление осуществляется через правление Дома, которому помогает небольшой исполнительный комитет.

По общему мнению, Группа общего обслуживания независима и одинаково относится ко всем, что обеспечивается ее механизмами управления. Данная структура опирается на ассигнования ПРООН.

Группа общего обслуживания создавалась в качестве проекта ПРООН. Персонал работает по контрактам с ПРООН, за исключением некоторых специалистов по ИКТ, являющихся сотрудниками одного из учреждений в силу правил, ограничивающих доступ к его информационно-технологической инфраструктуре кругом лиц, имеющих трудовые договоры с этим учреждением. Из-за этого запрета в каждой участвующей организации приходится держать сотрудника, отвечающего за информационные технологии, даже если это не оправдано объемом работы.

Интеграция ИКТ началась в результате работы межучрежденческих миссий в 2008 и 2012 годах и Международного вычислительного центра Организации Объединенных Наций. В отсутствие прежних механизмов оказания такой поддержки ханойская группа сообщает о снижении уровня участия штаб-квартир.

Проблемы и препятствия

Существует мнение, что осуществлению общей административно-хозяйственной деятельности мешает нестыковка политики в области людских ресурсов, финансов и закупок.

Группе общего обслуживания недостает делегированных полномочий на осуществление закупочной деятельности, которой, по ее мнению, она в состоянии заниматься; она зависит от ПРООН в случае действий, совершенных в ее системе общеорганизационного планирования ресурсов, что добавляет еще один уровень/этап при осуществлении операций.

Руководитель Группы общего обслуживания получает доступ к системам ПРООН только на начальном этапе осуществления операций и не видит весь бюджет.

Несмотря на наем по контракту с ПРООН, сотрудники Группы не в полной мере рассматриваются в качестве работников этого учреждения. Это ограничивает доступ к внутренним системам ПРООН для целей управления кадровым потенциалом и организации профессиональной подготовки.

Существуют различные мнения в отношении надлежащего учета общего имущества и управления им.

Хотя структура Группы общего обслуживания может стать ядром комплексного обслуживания, организациям нужно конкретно сформулировать это пожелание и придется преодолевать бюрократические барьеры, препятствующие расширению общих служб в Ханое, как и повсюду в мире. Кроме того, следует изучить вопрос о том, не ограничивает ли механизм функционирования в качестве проекта ПРООН рамки необходимой управленческой деятельности.

Копенгаген

94. Городок Организации Объединенных Наций существует с июля 2013 года, и в настоящее время в нем размещается 11 организаций системы Организации Объединенных Наций (ВОЗ, ВПП, МОМ, ПРООН, Структура «ООН-женщины», УВКБ, ЮНЕП, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА). Функции управления возложены на ПРООН, которая создала для их выполнения Группу общего

обслуживания городка Организации Объединенных Наций. Сотрудники Группы общего обслуживания работают по контрактам с ПРООН. Ни одно из учреждений, представленных в Копенгагене, не осуществляет программ в Дании.

95. Группа общего обслуживания подотчетна страновой группе Организации Объединенных Наций в вопросах деятельности, касающейся общих помещений. Она оказывает услуги по эксплуатации здания, а также некоторые финансовые услуги учреждениям, имеющим в Копенгагене небольшие подразделения, например таким, как представительство ПРООН для стран Северной Европы и ВПП. Вместе с тем за общую систему ИКТ и предоставляемое в ограниченном объеме конференционное обслуживание отвечает ВОЗ, а услуги по обеспечению безопасности предоставляет ЮНОПС. Поскольку Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения раз в два года проводит конференции для своего региона, оно считает важным, чтобы вопросы использования помещений для заседаний и технологий проведения видеоконференций относились к его сфере ведения. ЮНОПС как единственная участвующая организация со штаб-квартирой в Копенгагене уже имеет налаженные связи с Департаментом Организации Объединенных Наций по вопросам охраны и безопасности. Группа по управлению операциями сводит воедино все эти каналы общего обслуживания при обсуждении бюджета и информирует страновую группу Организации Объединенных Наций.

96. Рамки концепции, которой руководствуются страновая группа Организации Объединенных Наций и Группа по управлению операциями, расширяются, и теперь, помимо вопросов эффективности обслуживания, охватывают аспекты создания основы для действенной увязки с целями в области устойчивого развития. Выделены четыре области достижения результатов: услуги, экологические меры, условия на рабочих местах и узловой центр по целям в области устойчивого развития. Поставлена задача позиционировать городок Организации Объединенных Наций в качестве центра передового опыта во всех перечисленных четырех областях, хотя для этого делаются лишь первые шаги. Общая идея заключается в том, чтобы разработать варианты решений, которые можно будет использовать при обслуживании других общих помещений.

97. В плане обслуживания Группа общего обслуживания видит новые возможности при использовании общего транспортного агента, чтобы можно было реализовывать преимущества совокупного объема поездок. Кроме того, как представляется, перспективными направлениями являются управление людскими ресурсами, закупки и другие функции, в случае которых учреждения могли бы сократить численность своего персонала и присутствие на местах.

G. Не следует упускать из виду механизмы обслуживания на региональном уровне

98. В ходе бесед, проводившихся в ходе данного обзора, обращалось внимание на очень крупные региональные комплексы в составе подразделений, создаваемых учреждениями для решения конкретных задач. Тот факт, что такие подразделения не уделяют особого внимания изучению возможностей развития совместной административно-хозяйственной деятельности, возможно, объясняется тем, что у каждого из них есть свой круг обязанностей. Например, в Бангкоке учреждения системы Организации Объединенных Наций имеют в своем штате около 2 500 человек и занимают 12 различных помещений. В частности, это – страновая группа Организации Объединенных Наций, уделяющая основное внимание Таиланду; региональные представительства Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и других учреждений для поддержки программ в других частях Азиатско-Тихоокеанского региона; и Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). Группа по управлению операциями охватывает все эти структуры, включая ЭСКАТО. В соответствии с широко распространенным мнением о том, что группы по управлению операциями являются подразделениями исключительно странового уровня, Бангкокская группа по управлению операциями формально подотчетна

координатору-резиденту в Таиланде. Вместе с тем, являясь членами группы по управлению операциями, ЭСКАТО и ряд региональных представительств учреждений системы Организации Объединенных Наций в то же время выходят за рамки компетенции координатора-резидента, который ввиду этого не может продвигать комплексный подход от имени всех организаций системы Организации Объединенных Наций, представленных в Бангкоке. Это наглядно свидетельствует о необходимости соответствующих инструментов для региональных условий и надлежащих механизмов управления. Планирующийся переезд в общие помещения подразделений учреждений системы Организации Объединенных Наций в Дакаре со штатом численностью около 2 000 человек дает Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию основание рассмотреть вопрос о путях оптимизации другой, помимо собственно эксплуатации объекта, деятельности административно-хозяйственных служб представительств различных учреждений.

99. Согласно анализу, недавно подготовленному для проводимого Генеральным секретарем обзора регионального уровня в контексте переориентации системы развития Организации Объединенных Наций, в различных региональных подразделениях работает, по оценкам, примерно 9 000 человек. **Генеральному секретарю и Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию настоятельно рекомендуется обеспечить, чтобы эти региональные подразделения учитывались при разработке стратегий повышения эффективности на основе межучрежденческого сотрудничества. Если по соображениям иерархии в организациях системы Организации Объединенных Наций требуется, чтобы подразделение Секретариата официально считалось возглавляющим такую сводную структуру, не следует допускать, чтобы из-за факторов негибкости Секретариата при оказании административной поддержки блокировались возможности в рамках сотрудничества, которые могли бы быть реализованы другими учреждениями. В подобных обстоятельствах сотрудником, отвечающим за организацию работы группы по комплексному управлению операциями в области общей административно-хозяйственной деятельности, следует назначать старшее должностное лицо организации, менее ограниченной в своих действиях.**

100. Наблюдается и другая тенденция, когда учреждения в индивидуальном порядке предпринимают попытки повысить эффективность путем создания региональных узловых центров для оказания оперативной поддержки, которая до этого предоставлялась на страновом уровне. Например, ВОЗ, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА предпринимают такие шаги в южной части Африки. С точки зрения конкретной организации эти действия могут иметь смысл, но эти тенденции следует принимать во внимание при анализе общей административно-хозяйственной деятельности на будущее.

Н. Необходимо задействовать имеющиеся у Секретариата возможности

101. В значительной мере внимание общей административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне уделялось в разрезе резолюций об оперативной деятельности в целях развития, которые, как правило, не охватывают большинство подразделений Секретариата на местах, например в случае миротворческих операций. **В тех случаях, когда Секретариат задействует весьма значительные ресурсы в рамках оперативного обслуживания в местах, где работают страновые группы Организации Объединенных Наций, эти возможности следует учитывать при изучении стратегий комплексного обслуживания. Если Генеральный секретарь сочтет, что положения и правила, регулирующие деятельность Секретариата, препятствуют осуществлению такого сотрудничества, ему следует довести информацию об этих препятствиях до сведения Генеральной Ассамблеи.**

I. Раздробленность финансирования снижает эффективность и прозрачность административной деятельности

102. Целевое выделение средств снижает эффективность, существенно затрудняя комплексное выполнение административных задач и комплексный административный маневр с учетом имеющихся возможностей. Такие механизмы финансирования помогают ускорить осуществление отдельных проектов или программ, имеющих собственные вспомогательные подразделения. В ВОЗ, например, программа по борьбе с полиомиелитом имеет собственные службы поддержки и является главным источником финансирования административных подразделений в ряде стран. ПРООН и ЮНИСЕФ также используют проектные структуры, по крайней мере частично на основе существующего механизма финансирования.

103. Это, в свою очередь, снижает прозрачность ресурсов, выделяемых для выполнения административных функций, поскольку административные потребности, заложенные в рамках самостоятельной программы, учитываются в качестве расходов по программам. Опять же в ВОЗ, в предлагаемом бюджете по программам на 2018–2019 годы предусмотрены сметные расходы по статье управления и администрации в размере 224 млн долл. США в год, что отражает потребности в общеорганизационных услугах/вспомогательной поддержке⁵². В эту сумму, однако, не включены административные расходы в рамках программы по борьбе с полиомиелитом, которые, по оценке старшего должностного лица ВОЗ, составляют 50 млн долл. США в год.

104. В подготовленных в последнее время докладах ОИГ обращает внимание на снижение эффективности и возникновение дополнительных объемов работы в связи с проведением оценок по инициативе доноров и представлением отчетности по результатам увеличения целевого финансирования⁵³. В разрезе административных служб снижение прозрачности соответствующих ресурсов и способности организаций управлять ими на комплексной основе является еще одним аспектом скрытых издержек размывания основного финансирования. В результате возрастает признанная Генеральной Ассамблеей необходимость устранения дисбаланса между основными и неосновными ресурсами⁵⁴ и актуальность предполагаемого договора о финансировании.

J. Выводы и рекомендации на страновом уровне

105. Как было показано, модель административной поддержки на страновом уровне в отрыве от глобального контекста не работает. Настоящий обзор позволяет сделать вывод о том, что на страновом уровне основными проблемами в плане повышения эффективности на основе общей административно-хозяйственной деятельности, в частности, являются: различные модели организации работы; различия в правилах и процедурах; нестыковка задач на страновом уровне с поддержкой со стороны организаций; тот факт, что реализация таких стратегий, как стратегия общей административно-хозяйственной деятельности, – процесс длительный, причем необязательно с явно видимой отдачей; и наличие различных интересов и возможностей в рамках страновых групп Организации Объединенных Наций. Для устранения этих трудностей предлагается ряд не взаимоисключающих рекомендаций в целях: учета условий небольших страновых групп Организации Объединенных Наций; преодоления бюрократических барьеров; содействия разработке комплексной модели с участием нескольких ведущих сторон; и переориентации работы расширенных страновых групп Организации Объединенных Наций по вопросам административно-хозяйственной деятельности с выделением меньшего количества более продуктивных направлений.

⁵² A/70/7.

⁵³ JIU/REP/2017/2 и JIU/REP/2017/7.

⁵⁴ См. резолюцию 72/279 Генеральной Ассамблеи, пункт 25.

106. К тому же отмечается, что явных стимулов к расширению межучрежденческого сотрудничества на страновом уровне мало; пожалуй, наоборот, вектор стимулов имеет противоположную направленность. Почему руководитель программы стал бы по своей воле стремиться ослабить контроль над административно-хозяйственной деятельностью и сократить соответствующий штат сотрудников? Стимулом к этому могла бы быть возможность альтернативного использования высвобождаемых ресурсов в рамках программы, однако, как правило, средства, сэкономленные по статье административных расходов, не подлежат перераспределению на местном уровне. Классификация руководящих должностей отчасти зависит от размеров штата подчиненных и сметы ресурсов. Неясно, чего могут добиться руководители, пойдя на сужение своих возможностей и свободы маневра, особенно в том случае, если вероятность повышения качества услуг, предоставляемых другим поставщиком, неоднозначна. Кроме того, как показывает, например, опыт Кабо-Верде, ввиду того, что в большинстве таких случаев сотрудники нанимаются на местной основе, соображения, связанные с их контрактами и дальнейшим трудоустройством, существенным образом влияют на реальное положение дел. Сокращать штат очень трудно, и это оказывает влияние на перспективы объединения функциональных служб на страновом уровне и перебазирования с выводом из страны служб, не зависящих от местоположения.

107. Приводимая ниже рекомендация направлена на устранение проблем, с которыми сталкиваются небольшие страновые группы Организации Объединенных Наций, и на расширение опыта работы совместного отделения.

Рекомендация 3

Генеральной Ассамблее на ее семьдесят третьей сессии следует предложить руководству фондов и программ Организации Объединенных Наций и административным руководителям других базирующихся на местах организаций шире апробировать модель совместного отделения, принимая во внимание намеченный ранее целевой уровень охвата 20 стран и уроки, извлеченные из опыта Кабо-Верде.

108. Необходимо также устранять бюрократические барьеры, реальные или мнимые. Следует надеяться, что этому вопросу будет уделено серьезное внимание в рамках работы Группы по инновациям в административно-хозяйственной деятельности, созданной Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию. Поскольку различия в правилах и процедурах постоянно затрудняют работу, желательно изыскать возможность использования единого комплекса норм, не тратя годы на их предварительное бюрократическое согласование. Нужно апробировать – вначале в пяти–десяти небольших страновых группах Организации Объединенных Наций – такие варианты, как, например, модель хостинга, в случае которой одно учреждение предоставляет другим услуги по размещению и соответственно весь персонал формально набирается одной организацией. Собственно говоря, Генеральный секретарь уже упоминал такой вариант размещения в рамках новой модели представительства и обязался апробировать данный подход⁵⁵. Помимо введения общих правил, эти вопросы можно решать с сохранением организационной принадлежности. **Было бы полезно использовать опыт служб хостинга, накопленный в подразделениях системы Организации Объединенных Наций, таких, например, как ВОЗ и ЮНОПС.**

Рекомендация 4

В целях преодоления бюрократических барьеров Генеральному секретарю в консультации с Председателем Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует к концу 2020 года приступить к

⁵⁵ E/2005/58, таблица, стр. 23.

апробированию модели, в соответствии с которой одно учреждение предоставляет другим соответствующие услуги по размещению.

109. Добиться одинаковых темпов продвижения вперед всех учреждений системы не удалось. Без учета миротворческих операций на пять организаций – ВПП, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ и ЮНФПА – на страновом уровне приходится около 75% расходов на административное вспомогательное обслуживание и персонал. Добившись разработки общего подхода, они бы достигли достаточной критической массы для реализации немалой доли возможностей повышения эффективности и смогли создать платформу, к которой позднее могли бы присоединиться другие. В качестве одного из участников этой небольшой группы предлагается включить ЮНФПА, поскольку в силу своих средних размеров Фонд может быть и клиентом, и работать на основе самообеспечения. Эта группа учреждений предлагается в качестве основной, но при этом не исключается участие других заинтересованных сторон.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю следует назначить к сентябрю 2019 года ограниченную группу в составе административных руководителей, включая руководство ВПП, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, в целях выработки предложения в отношении совместных механизмов административного вспомогательного обслуживания на страновом уровне в соответствии с положениями резолюции 72/279 Генеральной Ассамблеи.

110. Как указывалось в пункте 64 выше, по сравнению с другими сегментами на закупочную деятельность и обслуживание объектов приходится более значительная часть сэкономленных средств. Расширенной страновой группе Организации Объединенных Наций следует продолжать заниматься вопросами организации общей административно-хозяйственной деятельности с прицелом, однако, на меньшее количество реально продуктивных направлений. Одним из аспектов станет укрепление сотрудничества в области закупок, которое, как показывают стратегии административно-хозяйственной деятельности и накопленный опыт, позволяет и экономить денежные средства, и повысить эффективность работы. Другой предусматривает обеспечение общих помещений с учетом повышения эффективности, которого нередко удается добиться благодаря совместной эксплуатации объектов, включая инфраструктуру ИКТ. Подчеркивая значение общих помещений, Инспектор не высказывает своей точки зрения о конкретном целевом показателе, озвученном Генеральным секретарем. Потребуется предметная оценка возможностей. **Для достижения реального обоснованного прогресса требуется эффективное и постоянное руководство на уровне штаб-квартир, поскольку для поддержки страновых групп нужна общеорганизационная концепция финансирования, правовых рамок, государственно-частных партнерств, проектных заданий и межучрежденческих связей.** Проводившиеся для целей настоящего обзора миссии однозначно показали, что страновые группы могут взяться за эту нелегкую работу. Невозможно переоценить важную роль властей принимающих стран, которые создают нужные условия.

Рекомендация 6

Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует переориентировать общую административно-хозяйственную деятельность страновых групп Организации Объединенных Наций, сузив ее, например рамками аренды и эксплуатации общих помещений и закупочной деятельности. Все страновые группы следует обязать представить к концу 2020 года экономическое обоснование использования общих помещений. Кроме того, нужно предусмотреть, чтобы к концу 2020 года у них имелись долгосрочные соглашения и контракты на оказание услуг.

IV. Расширение практики совместного функционирования и изучение возможностей использования внешнего подряда

111. Для оптимизации предоставления услуг необходимо проанализировать вопрос о том, какие функции могут обеспечиваться совместно – в глобальных масштабах или на местном уровне, – а какие в силу своего характера должны предоставляться одним учреждением. В рамках этого анализа нужно также уточнить, какие функции имеют конкретную географическую привязку, а какие допускают оказание на глобальном или региональном уровне⁵⁶. Настоящий обзор позволяет сделать вывод о том, что имеются значительные возможности для осуществления широкого круга функций на основе совместного обслуживания и что ряд функций на местах не зависят от конкретного местоположения и могут осуществляться на глобальном или региональном уровне.

112. При проведении настоящего обзора для анализа вопросов, возникающих в точках выбора варианта решения, применительно к подфункциям в шести административных областях использовано простое дерево принятия решений (диаграмма VII). В числе ключевых следует выделить следующие вопросы: связана ли та или иная функция с определением стратегических направлений, надзором за проведением политики и участием заинтересованных сторон; существуют ли особые региональные потребности и имеются ли факторы, например механизмы внутреннего контроля, в силу которых руководство должно осуществляться непосредственно каждым отдельным учреждением.

Диаграмма VII



Вопросы для рассмотрения на «дереве решений»

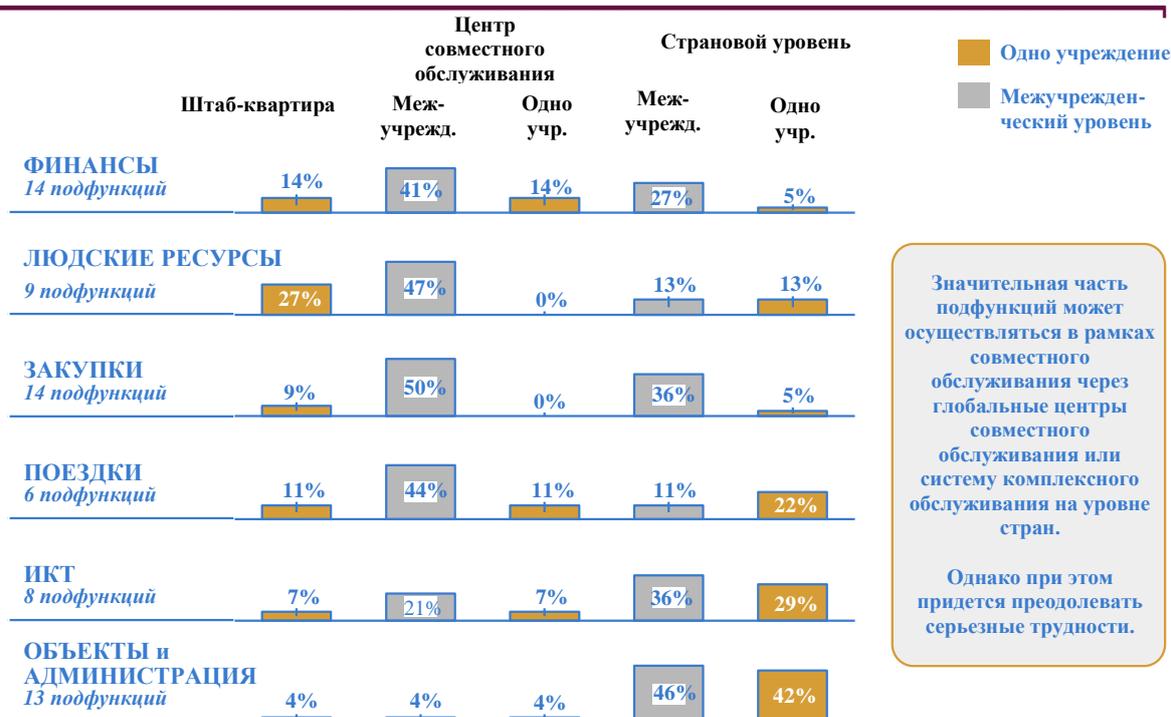
<p>1</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ К чему относится соответствующая функция – стратегическое руководство, разработка политики, надзор или руководство в рамках участия заинтересованных сторон? ❖ Требуется ли данной функции постоянного взаимодействия (помимо запросов) с функциями руководства осуществлением программ? ❖ Предусмотрены ли процессы передачи информации/принятия решений, которые требуют личного взаимодействия? 	<p>2</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Насколько важны конкретные потребности региона (например, своевременность получения ответа в пределах того же часового пояса и требования, касающиеся регулирования, соблюдения норм и знания языка)? 	<p>3</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Должно ли осуществление данной функции организовываться непосредственно каждым учреждением в силу перечисленных ниже одной или нескольких причин: <ul style="list-style-type: none"> • сохранение функций внутреннего контроля (которые нельзя делегировать); • конфиденциальность; • требование в отношении использования ОПР или других ИТ-систем (невозможность обеспечения доступа); • неоправданные размеры дополнительных расходов или инвестиций?
--	---	---

⁵⁶ К числу зависящих от местоположения относятся функции, которые требуют контроля на местах, постоянного программного взаимодействия или личных контактов и должны осуществляться национальным персоналом. Не имеют географической привязки функции, которые могут осуществляться на местном уровне, но, в принципе, могут быть частично или полностью переведены на централизованную основу или автоматизированы в центре совместного обслуживания или другом пункте обслуживания.

113. Проведенный анализ показывает, что, как видно на диаграмме VIII, значительная часть подфункций может осуществляться в рамках системы общего обслуживания как на глобальном, так и на страновом уровне. Подробная информация о том, какие конкретно подфункции, судя по этой схеме, могут осуществляться на совместной основе, представлена в приложении I, диаграмма II.

Диаграмма VIII

На этой основе многие функции теоретически могут осуществляться учреждениями ООН совместно как на глобальном, так и на страновом уровнях

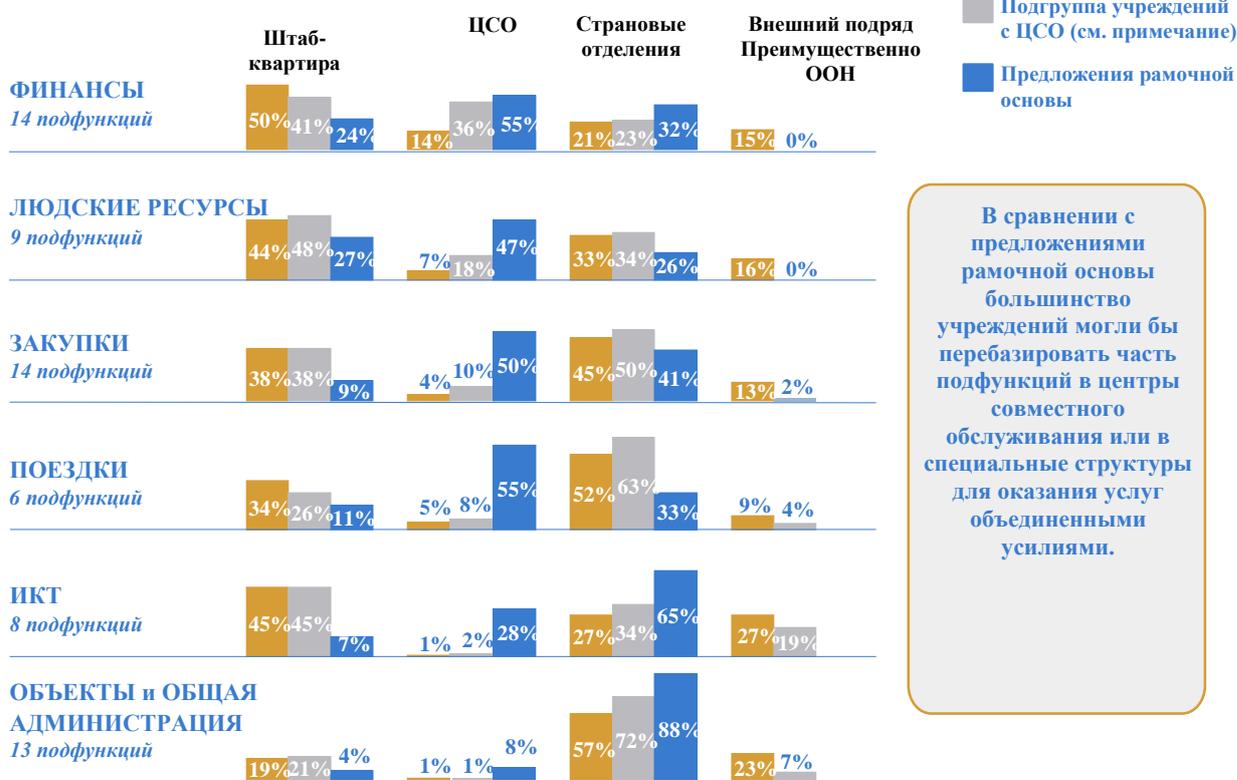


На основе ответов ВОЗ, ВПП, МОТ, ПРООН, Структуры «ООН-женщины», УВКПЧ, ФАО, ЮНЕСКО, ЮНЕП, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА. Пять из этих учреждений имеют центры совместного обслуживания: ВОЗ, ПРООН, ФАО, ЮНИСЕФ и ЮНОПС. Следует отметить, что в тех случаях, когда учреждение указывало для той или иной подфункции несколько вариантов уровня, то соответствующее значение распределялось по таким уровням.

114. ОИГ также просила организации указать, какие функции осуществляются в настоящее время, и получила 13 ответов. Анализ этих данных показывает, что многие подфункции можно объединить, переведя на централизованную основу. На диаграмме IX отражены гораздо более ограниченные потребности в осуществлении этих функций на уровне штаб-квартир, чем это имеет место в настоящее время, и значительные возможности для объединения в рамках совместного обслуживания в другом месте. Например, на диаграмме видно, что 38% подфункций в сфере закупок осуществляется на уровне штаб-квартир, в то время как аналитические материалы позволяют говорить о том, что там должно размещаться только 9% таких служб. Она также показывает, что 50% услуг может предоставляться на основе совместного обслуживания, в то время как сейчас их доля составляет примерно 4%. В тех случаях, когда штаб-квартиры учреждений размещаются в местах с высокой стоимостью жизни, при составлении экономического обоснования следует учитывать разницу в оплате труда, а также аспект повышения эффективности оперативной деятельности.

Диаграмма IX
Диапазон подфункций, оказываемых через центры совместного обслуживания (ЦСО) или аналогичные централизованные механизмы, может быть увеличен

Доля административных подфункций, осуществляемых на каждом уровне, в ряде учреждений ООН¹ в сопоставлении с цифрами предлагаемой рамочной



В сравнении с предложениями рамочной основы большинство учреждений могли бы перебазировать часть подфункций в центры совместного обслуживания или в специальные структуры для оказания услуг объединенными усилиями.

Примечание: На основе ответов ВОЗ, ВПП, МОТ, ПРООН, Структуры «ООН-женщины», УВКПЧ, ФАО, ЮНЕСКО, ЮНЕП, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА. Пять из них имеют центры совместного обслуживания: ВОЗ, ПРООН, ФАО, ЮНИСЕФ и ЮНОПС. Следует отметить, что в тех случаях, когда учреждение указывало для той или иной подфункции несколько вариантов уровня, то соответствующее значение распределялось по таким уровням.

115. Представленные данные носят иллюстративный характер, подготовлены на основе агрегирования информации по отдельным организациям и не являются своего рода указанием относительно того, как тем или иным учреждениям следует организовывать осуществление определенных подфункций. Вместе с тем они все же демонстрируют наличие широких возможностей для углубления сотрудничества на глобальном и местном уровнях. **Инспектор подчеркивает необходимость того, чтобы все организации применяли последовательную и прозрачную методологию для определения того, какие виды деятельности имеют географическую привязку, и какие услуги могут предоставляться в условиях общего обслуживания на глобальном и местном уровнях.**

116. Ответы на вопросник и результаты бесед показывают, что подразделения системы Организации Объединенных Наций мало используют внешний подряд с привлечением коммерческих поставщиков услуг, причем чаще всего это делается в случае ИКТ и эксплуатации объектов. В одном из своих докладов⁵⁷ ОИГ очертила круг некоторых проблем, связанных с использованием внешнего подряда, а именно: уважение международного характера организаций системы Организации Объединенных Наций, обеспечение необходимого уровня профессиональной квалификации для обеспечения надлежащего контроля осуществления подрядных договоров и/или управления ими и недопущение негативных последствий для затрагиваемого персонала. Она также обратила внимание на роль внешнего подряда

⁵⁷ JIU/REP/1997/5.

как инструмента обеспечения экономии средств и/или других важных положительных изменений в процессе осуществления деятельности и предоставления услуг.

117. К выявленным подфункциям применена простая структура принятия решений, показанная на диаграмме XII в приложении I. Это позволяет говорить о наличии гораздо более широких возможностей для использования внешнего подряда, как показано на диаграмме XIII в приложении I.

118. В настоящем докладе не высказывается предложений относительно передачи на внешний подряд каких-либо конкретных услуг. **Вместе с тем руководству учреждений настоятельно рекомендуется рассмотреть возможность активного использования внешнего подряда в рамках имеющихся инструментальных средств для получения доступа к эффективным услугам, учитывая наличие обширной отрасли аутсорсинга бизнес-процессов.**

V. Взаимное признание действующих процедур пока делает только первые шаги

119. Согласно определению, сформулированному целевой группой, созданной в структуре Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, взаимное признание – это принцип, который позволяет учреждениям использовать процедуры друг друга, не прибегая к дополнительным мерам обеспечения надлежащей осмотрительности для подтверждения конкурентоспособности, заключения контрактов или проведения внешних ревизий. Он позволяет обеспечить межведомственное обслуживание, предоставляя структурам системы Организации Объединенных Наций возможность взаимно использовать существующие в том или ином учреждении стратегии, процедуры, инструментальные средства и связанные с ними оперативные механизмы⁵⁸. Согласно одному из ранее выпущенных документов с изложением позиции Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, в основу этого принципа положено допущение о том, что все учреждения Организации Объединенных Наций соответствуют стандартам международного аудита и внутреннего контроля и регулярно становятся объектом оценки, проводимой в сравнении с этими стандартами. Поэтому взаимное использование систем и процедур не должно быть сопряжено для учреждений с каким-либо риском⁵⁹.

120. Все большее распространение получает идея взаимного признания действующих процедур учреждений системы Организации Объединенных Наций в качестве важного элемента стратегий повышения эффективности деятельности и показателей осуществления программ на основе межучрежденческого сотрудничества. Привлекательность этой идеи понять нетрудно. Она позволяет учреждениям использовать контракты и услуги, имеющиеся в системе Организации Объединенных Наций, не дублируя в полном объеме административные процедуры должной осмотрительности и обходясь без обременительных, требующих больших затрат времени усилий, необходимых для согласования регулирующих положений, правил и процедур. Кроме того, целевая группа Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию полагает, что взаимное признание позволяет углублять сотрудничество и интеграцию с выходом на такие формы, как согласование политики и объединение имеющихся ресурсов⁶⁰.

121. Генеральная Ассамблея поддержала этот подход, указав, что структуры в рамках системы развития Организации Объединенных Наций должны действовать в соответствии с принципом взаимного учета передового опыта в том, что касается правил и процедур, с целью содействовать активному сотрудничеству между учреждениями и сокращению операционных расходов правительств и сотрудничающих учреждений⁶¹. В докладе Генерального секретаря о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций отмечено, что прогресс в сфере общей административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне также зависит от прогресса в деле взаимного признания политики и процедур структурами в рамках системы развития Организации Объединенных Наций⁶². Однако нельзя ограничиваться декларативными заявлениями, особенно с учетом того, что неясно, о применении какого «передового опыта» идет речь.

122. При проведении обзора организациям задавался вопрос, применяют ли они принцип взаимного признания и в каких случаях. Безусловно, шире всего он применяется в области закупок. За период после принятия в 2011 году решения о необходимости выработки руководящих указаний в отношении сотрудничества подразделений системы Организации Объединенных Наций в области закупок,

⁵⁸ Business Innovations Group, “Report of Task Team 4 – mutual recognition, simplification and harmonization of policies” (20 October 2017), p. 2.

⁵⁹ United Nations Development Group, “UNDG position paper – the role of UN business operations for enhanced programme delivery under the SDGs” (23 May 2016), p. 5.

⁶⁰ Business Innovations Group, “Report of Task Team 4”.

⁶¹ См. резолюцию 71/243 Генеральной Ассамблеи, пункт 52.

⁶² См. A/72/684-E/2018/7, пункт 44.

Закупочная сеть Комитета высокого уровня по вопросам управления в значительной степени согласовала вопросы совместного использования долгосрочных соглашений, сняв ограничения на сотрудничество, дав возможность какой-либо одной организации проводить закупки от имени других сторон и отказавшись от процедуры повторной проверки в случае сотрудничества с другими структурами Организации Объединенных Наций.

123. Даже в области закупок принцип взаимного признания применяют не все организации. В процессе сбора данных для настоящего обзора выяснилось, что в числе крупных организаций, базирующихся на местах, принцип взаимного признания не применяют ВПП и УВКБ. Впоследствии УВКБ сообщило, что в марте 2018 года пересмотрело свои правила и процедуры и теперь нужно обеспечить их применение на местах. Тем не менее, безусловно, работа по обеспечению применения концепций взаимного признания в тех случаях, когда приняты такие решения, еще не завершена. Члены групп по управлению операциями обращали внимание на проблемы использования долгосрочных соглашений других организаций из-за различий в объемах делегированных полномочий, а также необходимости повторной проверки. Ни в одном случае принцип взаимного признания не стал для какой-либо организации основанием для отказа от собственного закупочного подразделения на страновом уровне и с переходом к использованию услуг другого учреждения. Различия между организациями в объемах делегирования полномочий на местах должны устраняться на основе применения принципа взаимного признания.

124. В других, помимо закупок, областях вспомогательной деятельности база для использования принципа взаимного признания в качестве одного из методов осуществления деятельности на страновом уровне проработана в меньшей степени. Например, сотрудники всех представительств в странах, с которыми были проведены беседы, упоминали обусловленные различиями в правилах и процедурах препятствия для сотрудничества по кадровым вопросам, например с использованием результатов проведенных другими учреждениями процедур отбора кандидатов для заполнения штатных должностей и привлечения консультантов.

125. Конкретные аспекты сотрудничества, которые осуществляются на уровне стран, на практике зависят от взаимного признания, хотя эта терминология и не используется. Например, по сообщению МОТ, ею в настоящее время введен порядок перечисления финансовых средств от ее имени Программой развития Организации Объединенных Наций без подтверждающих документов. Помимо большой практической полезности взаимного признания на уровне отдельных операций, **еще не установлено, позволяет ли взаимное признание – и каким образом – повысить степень объединения административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне.**

126. При разработке и применении процедур взаимного признания желательно также свести к минимуму операционные издержки, связанные с согласительными мероприятиями. Даже с учетом осязательного прогресса в сфере закупок начатая семь лет назад работа все еще не завершена.

Рекомендация 7

Генеральному секретарю во взаимодействии с руководством других структур, осуществляющих программы на местах, следует к концу 2020 года разработать конкретное предложение, в котором будет определен порядок применения процедур взаимного признания в качестве инструмента укрепления потенциала в целях сокращения дублирования функций и оптимизации физического присутствия.

VI. Изучение возможностей расширения спектра услуг

127. Неоправданный перекоп в работе общего подразделения вспомогательного обслуживания в сторону операционных функций существенно сузил бы рамки обсуждаемого подхода. На них приходится лишь ограниченная доля совокупных расходов и, как показывает практика, при их осуществлении приходится сталкиваться с препятствиями, которые затрудняют результативное сотрудничество. Реально повысить эффективность позволяет и реализация возможностей в рамках более широкого диапазона оперативных услуг, поскольку они пересекаются с потребностями по программам, где и расходуется основная часть средств, и не настолько тесно связаны с процессами, правилами и процедурами на базе общеорганизационного планирования ресурсов. Особенностью пересмотренного подхода является изучение вариантов использования на более систематической основе имеющихся у организаций системы Организации Объединенных Наций профильных возможностей оказывать услуги другим организациям.

A. Закупочная деятельность

128. Одной из областей, где по-прежнему требуются более решительные, директивные подходы, является сфера закупок. По данным подготовленного ЮНОПС статистического доклада за 2017 год в указанном году учреждениями системы Организации Объединенных Наций было закуплено товаров и услуг на сумму около 18,6 млрд долл. США⁶³. С 2016 года в эти доклады включается информация о совместных закупках⁶⁴.

129. В докладе указывается, что совместно осуществляется 14,2% закупок, что составляет 2,6 млрд долл. США. Более двух третей всех совместных закупок приходится на ЮНИСЕФ, что объясняется осуществлением Фондом технического сотрудничества по тематике стандартов и спецификаций с ВОЗ и другими организациями.

130. В целом, представленные данные о закупочной деятельности не свидетельствуют о значительных масштабах объединения усилий при приобретении товаров и услуг, равно как и о последовательном широком применении действующих долгосрочных соглашений. Например, в докладе указывается, что из 455 млн долл. США, израсходованных, согласно сообщениям, на компьютерные услуги, на совместные операции приходится только 14,5%, даже несмотря на то, что в этом секторе заключено больше долгосрочных соглашений, чем в любом другом. По 18 товарным категориям, о закупочной деятельности в которых сообщили по меньшей мере 25 организаций (7,2 млрд долл. США), доля совместных операций составляла 5,7%⁶⁵.

131. Возможностей для объединения потребностей меньше, чем можно предложить, исходя из обобщенных данных. Примерно 70% закупок осуществляется шестью организациями⁶⁶, причем треть от общего объема приходится на ВПП и ЮНИСЕФ. По мнению таких организаций, как ЮНИСЕФ, значительную часть при этом составляют стратегические закупки продуктов, которые на практике не приобретаются другими учреждениями. Так, закупки вакцин и биологических препаратов в ЮНИСЕФ, продуктов питания в ВПП, и товаров, связанных с охраной репродуктивного здоровья, в ЮНФПА, как правило, не дублируются в других организациях. ЮНИСЕФ сообщает, что его подход выходит за рамки одного лишь приобретения товаров, и предусматривает стимулирование конкуренции, расширение источников поставок и разработку инновационных форм подрядных

⁶³ UNOPS, *2017 Annual Statistical Report on United Nations Procurement* (Copenhagen, 2018), p. 13.

⁶⁴ В докладе подчеркивается, что эти данные не абсолютно точны, поскольку, как правило, совместные мероприятия напрямую не отражаются в таком виде в системах планирования организационных ресурсов. Ввиду этого нужны оценки организаций.

⁶⁵ UNOPS, *2017 Annual Statistical Report on United Nations Procurement*, p. 71.

⁶⁶ ВПП, ПРООН, Секретариат Организации Объединенных Наций, УВКБ, ЮНИСЕФ и ЮНОПС.

взаимоотношений в сотрудничестве с партнерами. Этот подход позволил увеличить число поставщиков готовых к употреблению продуктов питания с одного до пяти.

132. Получению достоверного представления о реальных возможностях повышения эффективности на основе совместной закупочной деятельности мешают многочисленные трудности. В некоторых случаях по названию товары похожи, но на деле потребности по программам различны (что было отмечено Закупочной сетью в случае палаток)⁶⁷. С учетом относительно низкого уровня зафиксированных совместных закупок – даже в существующем широком определении понятия «совместных», – возможно, было бы полезно привлечь внешних консультантов, не связанных с интересами какой-либо конкретной структуры закупок в рамках системы Организации Объединенных Наций.

133. Генеральному секретарю и руководству организаций системы Организации Объединенных Наций рекомендуется рассмотреть вопрос о привлечении внешних специалистов для оказания помощи в оценке повышения эффективности в результате расширения практики предоставления одной организацией услуг по закупкам другим организациям, в том числе организациям с небольшими закупочными потребностями⁶⁸, и общесистемного использования электронных платформ, разработанных отдельными организациями для подбора поставщиков.

В. Управление парком автотранспортных средств

134. В учреждениях, фондах и программах Организации Объединенных Наций эксплуатируется свыше 20 000 легковых автотранспортных средств, на что (включая амортизацию) ежегодно тратится примерно 300 млн долл. США⁶⁹. Инспектор обращает внимание на инициативы на глобальном и страновом уровнях, которые заслуживают анализа на предмет более широкого применения.

135. На глобальном уровне в ВПП и УВКБ в централизованном порядке используются внутренние системы аренды автотранспортных средств, в рамках которых организуется вспомогательное обслуживание с учетом потребностей в области планирования, закупок, замены автопокрышек, отслеживания автотранспортных средств с использованием глобальной системы определения координат и технического обслуживания вплоть до выбытия активов. В настоящее время ЮНИСЕФ изучает целесообразность рассмотрения транспорта в качестве услуги, включая возможность организации такого обслуживания другим учреждением по поручению Фонда вместо приобретения и эксплуатации собственного автопарка в количестве 2 700 транспортных средств. **Следует дополнительно проработать технико-экономические обоснования для более широкого применения таких подходов, учтя при этом вариант предоставления услуг другим учреждениям.** При этом можно, в частности, уделить внимание вариантам полного цикла обслуживания – от глобальной аренды до управления парком автотранспортных средств на местном уровне.

136. На страновом уровне Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития обратила внимание на преимущества совместного использования парка автотранспортных средств как инструмента обеспечения более эффективного использования парка автотранспортных средств, сокращения его размеров и связанных с этим расходов и повышения безопасности дорожного движения и эффективности работы⁷⁰. В докладе, подготовленном для изучения обоснованности

⁶⁷ Закупочная сеть Комитета высокого уровня по вопросам управления, проект «Согласование процесса и практики закупочной деятельности в поддержку полевых операций» (этап 2 проекта).

⁶⁸ 19 подразделений системы Организации Объединенных Наций тратят на закупки меньше 50 млн долл. США в год (UNOPS, *2017 Annual Statistical Report*, p. 19).

⁶⁹ Luigi Demunnik, “United Nations fleet sharing: proof of concept – evaluation report” (2017).

⁷⁰ United Nations Development Group, “Moving together with UN fleet sharing — guidance for setting up and operating a carpool system” (2017).

концепции, высказывается мысль о возможности экономии средств в размере 30 млн долл. США в год, в первую очередь за счет оптимизации размеров автопарка⁷¹. **Следует дополнительно изучить возможности совместного использования парка автотранспортных средств на страновом уровне, уделяя особое внимание извлеченным урокам в отношении необходимых механизмов руководства и управления.**

С. Выбытие активов

137. У организаций, базирующихся на местах, имеются дорогостоящие активы, например автотранспортные средства и оборудование информационных технологий. ВПП обратила внимание Инспектора на накопленный в УВКБ опыт списания автотранспортных средств с помощью аукционов, которые планируются в централизованном порядке и проводятся при поддержке на местах. ВПП решила воспользоваться подходом УВКБ, не создавая свою собственную систему публичного аукциона и, в данном конкретном случае, выручила 3 млн долл. США, причем в ином случае значительную часть этих средств получить бы не удалось. По сообщению УВКБ, в 2017 году им было получено 10 млн долл. США в виде выручки от продажи имущества при списании активов, – в частности транспортных средств, – которая при использовании прежних методов дала бы не более 1 млн долл. США⁷². **Инспектор настоятельно призывает Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев рассмотреть вопрос о подготовке экономического обоснования возможности оказания этих услуг Управлением по поручению других организаций системы Организации Объединенных Наций.** Кроме того, эту службу можно было бы связать с более широкой системой обслуживания, включающей в себя этапы планирования активов, управления ими и их выбытия.

⁷¹ Demunnik, “United Nations fleet sharing”, p. 10.

⁷² Беседа с представителями Отдела снабжения УВКБ, 21 июня 2018 года.

VII. Факторы, определяющие характер модели обслуживания

138. При создании будущих механизмов следует опираться на работающие варианты, не довольствуясь тем, что уже имеется в настоящее время в организациях. Ключевой вопрос заключается в том, существуют ли современные поставщики услуг в рамках системы Организации Объединенных Наций, которые в состоянии и готовы предоставлять услуги на глобальном и местном уровнях. Определенного ответа на этот вопрос пока нет.

A. Следует рассмотреть возможность выделения уполномоченного поставщика услуг на страновом уровне

139. В ходе бесед в штаб-квартирах учреждений затрагивалась тема необходимости корректировки договоренностей в странах на индивидуальной основе в зависимости от того, у кого имеются требуемые объемы и возможности. Отмечалась также целесообразность поощрения конкурентной среды в интересах повышения эффективности. На первый взгляд, может показаться, что в этом есть рациональное зерно, хотя не вполне понятно, почему учреждения Организации Объединенных Наций, наделенные соответствующими мандатами, будут вести конкурентную борьбу за оказание административных услуг.

140. Инспектор настоятельно призывает с большой осторожностью отнестись к такому подходу. Важно избегать чрезмерной фрагментации, обусловленной анализом сравнительных преимуществ конкретных учреждений в каждой стране по принципу «снизу вверх». Идея проведения анализа на страновом уровне примерно по 120 позициям – в разбивке по направлениям обслуживания, учреждениям и условиям проведения переговоров – является кошмарной бюрократической перспективой. Привлечение множества поставщиков услуг для различных стран может вылиться в чрезмерное усложнение процедур, проблемы стыковки системы и фрагментацию оперативной деятельности. Проблемы применения индивидуальных подходов «снизу вверх» проиллюстрированы на примере центра совместных операций в Бразилии, о котором говорилось выше. Следует отметить, что на уровне стран предоставление услуг другим учреждениям не сопряжено с осуществлением крупных операций. По сообщению ПРООН, на протяжении последних восьми лет суммы возмещаемых на страновом уровне расходов на оказание услуг учреждениям колебались в пределах 15–18 млн долл. США. Объемы таких средств могут возрасти в случае расширения поставщиками услуг ассортимента услуг, предоставляемым организациям, которые обеспечивали такое обслуживание собственными силами.

141. **Во всех странах следует выделить уполномоченного поставщика услуг, за исключением тех случаев, когда такой поставщик не располагает соответствующими возможностями.** Предсказуемость этой задачи могла бы также подкрепить профессионализм и эффективность поставщика услуг и облегчить планирование структуры страновой группы. Это не должно исключать использования согласованных с поставщиком услуг внутренних договоренностей, в соответствии с которыми предоставлять услугу может другое учреждение, если в конкретных обстоятельствах оно обладает профильной компетенцией.

B. Необходимо уточнить ожидания ПРООН и ЮНОПС

142. Генеральный секретарь предусматривает для ПРООН особую роль в области обслуживания. В своем первом докладе о переориентации он указал, что глобальная оперативная структура и возможности ПРООН по оказанию услуг являются ценными активами, которые должны подлежать дальнейшему развитию и использованию⁷³. В последствии в связи с реформой системы координаторов-резидентов он отметил, что ПРООН будет и далее оказывать вспомогательную поддержку координаторам-

⁷³ См. A/72/124-E/2018/3, пункт 50.

резидентам и их канцеляриям, в том числе в отношении всех административных и оперативных требований, связанных с координационной функцией, на основе модели платных услуг⁷⁴. И Генеральная Ассамблея просила, чтобы переориентация осуществлялась с уделением должного внимания роли гибко реагирующей ПРООН в качестве платформы поддержки системы развития Организации Объединенных Наций⁷⁵. **Как оперативная поддержка системы координаторов-резидентов в более общем плане стыкуется с текущим планированием общего обслуживания, предстоит определить дополнительно.**

143. В рамках настоящего обзора оценка возможностей подразделений Организации Объединенных Наций оказывать услуги другим учреждениям не проводилась. Тем не менее, учитывая историческую роль, которую играет ПРООН в качестве поставщика услуг, в ходе настоящего обзора межучрежденческого сотрудничества, разумеется, проводились десятки бесед с клиентами и сотрудниками ПРООН и в штаб-квартире, и в странах, в ходе которых собеседники высказывали свое мнение, исходя из своего опыта работы с ПРООН как с поставщиком услуг. Самые последние обзоры, проведенные Независимым управлением оценки и Управлением внутренней ревизии ПРООН, также дают представление о соответствующих вопросах. Исходя из этих бесед и обзоров, предлагается ряд замечаний.

144. Во-первых, необходимо признать историческую функцию ПРООН как уполномоченного поставщика услуг, которую ПРООН выполняет по просьбе Административного комитета по координации (предшественника КСР), и ту основу, которую она обеспечила – и продолжает обеспечивать – в плане представительства, соглашений с принимающей страной, отношений с государственными органами, доверия властей принимающих стран, банковских процедур и административных систем. Руководитель администрации одной организации-клиента отметил, что все это воспринимается как само собой разумеющееся и особо не ценится – этот момент необходимо исправить.

145. С этим связано замечание о роли ПРООН как соединительной ткани системы развития Организации Объединенных Наций. В ходе многих бесед вырисовывалась ситуация, показывающая, как присутствие ПРООН и ее способность и готовность оказывать услуги становится одним из важнейших факторов обеспечения деятельности этих организаций во многих странах. Почти без всяких исключений ПРООН называют на страновом уровне ключевой движущей силой реализации межучрежденческих совместных инициатив.

146. В то же время многие собеседники на страновом уровне говорили о многочисленных проблемах. По их мнению, возможности их организаций сдерживаются нехваткой жизнеспособных альтернатив. Кроме того, представители ПРООН указали, что им недостает общеорганизационных инструментов для организации взаимоотношений с клиентами, при этом директор программы в одной из стран рассказал, что он предпринимает шаги для временного откомандирования одного сотрудника из Азии в Африку, который займется внедрением инструментального средства, уже применяющегося в Азии. Что касается жалоб на качество обслуживания, то партнеры ПРООН на страновом уровне отмечали, что нередко проблемы возникают в результате неэффективного планирования со стороны клиентов.

147. Для того чтобы быть полностью готовой отвечать разумным ожиданиям в качестве поставщика услуг, ПРООН должна, в частности: рассматривать предоставление услуг приоритетной задачей с обеспечением ответственности за ее выполнение; уточнить иерархическую структуру системы обслуживания⁷⁶; уточнить роль и руководство структур совместного обслуживания; внедрить инструментальные средства поддержки клиентов и ввести ключевые показатели

⁷⁴ См. A/72/684-E/2018/7, пункт 71.

⁷⁵ См. резолюцию 72/279 Генеральной Ассамблеи, пункт 32.

⁷⁶ Директоры страновых отделений подотчетны географическим бюро, а Бюро управленческого обслуживания осуществляет надзор за проводимой политикой. Последнее должно иметь горизонтальные полномочия для определения стандартов и анализа результатов.

деятельности; повысить внутриорганизационную эффективность на основе изучения вариантов объединения функций предоставления услуг; и сотрудничать с другими механизмами управления, которые способствуют обеспечению равных возможностей для всех. Такие меры могут содержать технические элементы, но они будут представлять собой культурный сдвиг, для реализации которого потребуются твердое руководство и решительная поддержка Исполнительного совета.

148. Иная непростая проблема возникает в связи с ЮНОПС. Где место этой структуры, которая определена в качестве поставщика услуг без профильного мандата, в меняющейся конфигурации подразделений обслуживания в системе Организации Объединенных Наций? По сообщению ЮНОПС, оно не считает, что располагает уникальными сравнительными преимуществами для осуществления таких видов деятельности, как эксплуатация объектов на страновом уровне, но при этом полагает, что может обеспечить предоставление целого ряда других услуг.

149. Инспектор не высказывает своей точки зрения по вопросу о том, какой вклад должна вносить ЮНОПС, если Управлению вообще следует это делать. Вместе с тем важно, чтобы высоко функциональное подразделение системы Организации Объединенных Наций, созданное исключительно в качестве поставщика услуг, в полной мере использовалось и задействовалось в соответствии со своими возможностями и обязанностями организации, действующей под руководством Генеральной Ассамблеи.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю следует совместно с Директором-исполнителем ЮНОПС обеспечивать, чтобы при разработке механизмов административного вспомогательного обслуживания в полной мере учитывались имеющиеся у этого управления возможности оказания услуг.

150. Администратору ПРООН и Директору-исполнителю ЮНОПС следует также разработать механизмы сотрудничества на основе сильных сторон каждой организации.

С. Следует проводить оценку результатов деятельности поставщиков услуг

151. С учетом того, насколько важны контроль результатов работы и отчетность для поставщиков услуг, обслуживающих внутренних клиентов, следует отметить, что это еще в большей степени справедливо для совместной работы различных учреждений, особенно если при этом имеет место отход от предыдущей практики. В ответах на вопросник и в ходе бесед, проводившихся для подготовки обзора, организации, размеры которых недостаточны, чтобы задействовать собственные системы, подчеркивали, что они ждут от поставщиков услуг в системе Организации Объединенных Наций высокого качества, оперативности реагирования, равного обращения и прозрачного исчисления затрат. Поэтому очень важно, чтобы клиенты и поставщики услуг одинаково понимали свои соответствующие обязанности, а контроль и оценка обслуживания производились на основе объективных критериев.

152. С учетом того внимания, которое Генеральный секретарь уделяет качественным критериям, Группа по инновациям в административно-хозяйственной деятельности, созданная Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, будет, несомненно, уделять пристальное внимание проработке аспектов управления деятельностью в рамках будущих механизмов совместного обслуживания. Инспектор высказывает ряд соображений, которые могут быть приняты во внимание.

153. Подчеркивается важность планирования применения надлежащих инструментов и систем для оценки результатов работы. Недавний обзор опыта центров обслуживания показал совершенно разный уровень готовности к этому и чрезмерно

широкое использование электронных таблиц в формате Excel и трудоемких ручных операций по извлечению данных различных систем⁷⁷. В ходе обзора поставщики услуг на страновом уровне сообщали, что они даже хуже оснащены инструментальными средствами, такими как платформы организации взаимоотношений с клиентами, для регулирования и отслеживания эффективности обслуживания. **При планировании управления деятельностью первоочередное внимание следует уделять сбору данных как элементу текущей работы, не полагаясь на неструктурированные данные, например на данные таблиц, которые составляются и ведутся отдельными подразделениями. Кроме того, следует уделять внимание анализу данных о результатах работы, чтобы можно было на основе соответствующих выводов улучшить работу в будущем.**

154. Для обеспечения взаимопонимания между клиентами и поставщиками услуг могут быть весьма полезны соглашения об уровне обслуживания. В рамках таких соглашений легче обслуживать клиентов на одинаковой основе, поскольку цены и объемы обслуживания оговорены, обязанности клиентов определены и обе стороны имеют базу для взаимодействия при определении характера и стандарта требуемого обслуживания. Установление цен на услуги на основе оценки фактических расходов позволит судить о ценности получаемых услуг и, по мере необходимости, изучать целесообразность применения альтернативных механизмов обслуживания.

155. Ключевые показатели деятельности требуют осмотрительного отношения. При небольшом количестве они должны быть практически осуществимы, легко понятны и отражать существующие условия, с тем чтобы пользователи могли видеть, как результаты их деятельности согласуются с поставленными задачами. Кроме того, они должны адекватно отражать накопленный реальный опыт и периодически обновляться; контрольные уровни ключевых показателей деятельности, определенные на основе возможностей поставщиков услуг, порой могут выступать необходимой отправной точкой, но при этом их следует сопоставлять с опытом других поставщиков услуг в качестве опорного ориентира для поощрения дальнейших улучшений.

156. Наконец, важное значение имеет прозрачность стоимости услуг. Организации системы Организации Объединенных Наций, как правило, не подсчитывают издержки своих административных продуктов, представляя вместо этого сведения по ряду других показателей. **Инспектор считает, что полезно было бы определять результаты функций обслуживания и подсчитывать соответствующие расходы, поскольку это позволило бы сосредоточить внимание на результатах, а не на управлении вводимыми ресурсами, повысить прозрачность и обеспечить более прочную основу для принятия решений.**

⁷⁷ См. JIU/REP/2016/11, пункт 65.

VIII. Нужно уделять внимание созданию базовых межучрежденческих механизмов

A. Необходимо творчески подходить к ресурсному обеспечению инновационных форм общей административно-хозяйственной деятельности

157. Межучрежденческие координационные механизмы, такие как Комитет высокого уровня по вопросам управления, играют важную роль в общей административно-хозяйственной деятельности, уточняя благоприятную нормативно-правовую и административную основу сотрудничества и разрабатывая конкретные взаимовыгодные инструменты и платформы. В этой связи следует обратить внимание на два вопроса.

158. Одним из них является значительная роль добровольного финансирования в развитии общей административно-хозяйственной деятельности. В рамках инициативы «Единство действий» Комитет высокого уровня по вопросам управления КСР учредил целевой фонд по унификации деловой практики. Многие инициативы Комитета высокого уровня по вопросам управления в отношении партнерских деловых договоренностей по укреплению поддержки на страновом уровне в течение последних восьми лет осуществлялись с использованием средств этого целевого фонда. Секретариат Комитета сообщил, что полученные средства в размере 10 млн долл. США выплачены.

159. Управление по координации операций в целях развития также занимается распределением добровольных взносов по линии фонда совместных действий с целым рядом программ кредитования, которые охватывают, в частности, инновационные подходы в работе. Ранее оно имело доступ к ресурсам, привлекаемым для содействия реализации инициативы «Единство действий». Эти ресурсы использовались, например, Центром совместных операций в Бразилии в сложные моменты его развития.

160. Продумывая эффективные и улучшенные механизмы комплексного обслуживания, нужно будет учитывать потребности в начальном финансировании на уровне и учреждений, и стран. Исчерпание средств целевого фонда Комитета высокого уровня по вопросам управления свидетельствует о неотложной необходимости рассмотрения оптимальных путей ресурсного обеспечения инновационных подходов в области организации совместной деятельности.

161. Генеральному секретарю следует, проконсультировавшись с другими административными руководителями, определить в рамках механизмов, которые он считает целесообразными, потребности в ресурсах для организации и развития инноваций в интересах межучрежденческого сотрудничества в области административно-хозяйственной деятельности.

B. Имеются возможности для расширения межучрежденческого сотрудничества в области общей административно-хозяйственной деятельности

162. Вторым моментом заключается в том, что межучрежденческие механизмы должны эффективнее способствовать организации общей административно-хозяйственной деятельности. Это не умаляет значительных результатов, достигнутых в ряде областей. Например, по мнению Комитета высокого уровня по вопросам управления, работа по вопросам общих казначейских услуг стала основой скоординированного подхода к банковским операциям и общей валютной платформы, позволяющей, как сообщает Комитет, ежегодно экономить более 20 млн долл. США⁷⁸.

⁷⁸ СЕВ/2016/HLCM/3, p. 16.

163. Прделана значительная работа по согласованию правил и процедур закупок, позволившая Комитету высокого уровня по вопросам управления сделать вывод об устранении всех препятствий на пути сотрудничества в области закупок⁷⁹. Разработаны руководящие принципы для организации совместной закупочной деятельности на страновом уровне. Создание и дальнейшее развитие системы «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций» позволило значительно увеличить число зарегистрированных поставщиков, в том числе из развивающихся стран. Система используется участвующими организациями на страновом уровне в качестве инструмента повышения эффективности; по сообщению руководителя операций ВОЗ в Африке, ВОЗ, регистрируя свои потребности в системе глобального рынка, а не используя, как прежде, одних только местных поставщиков, сэкономила 1,6 млн долл. США.

164. Несмотря на полученные положительные результаты, на деле на местах различия в правилах и процедурах по-прежнему затрудняют осуществление общей административно-хозяйственной деятельности. Несмотря на все успехи в области политики по созданию условий для совместного осуществления закупок, сделано немного. Сотрудники групп по управлению операциями, с которыми проводились беседы в ходе настоящего обзора, указывали, что им мешают различные объемы делегированных полномочий и необходимость повторной проверки. Решение Бразильского центра совместных операций по закупкам разработать вместо уже утвержденного документа собственное руководство по закупкам и последующее введение в действие положений, предусматривающих использование в рамках этой важнейшей инициативы закупочных процедур, учитывающих специфику учреждений, позволяют говорить о том, что работа по унификации закупочной деятельности еще не завершена (см. вставку 1).

165. Что касается людских ресурсов, то на экспериментальной основе совместный набор персонала на местах осуществляется уже не первый год – ввиду различных кадровых процедур, которые применяются организациями, данный подход является инновационным. Под руководством ЮНЕСКО в 2014 году было выдвинуто предложение, в котором были изложены общие принципы полезного, по мнению некоторых организаций, подхода, не получившего, однако, поддержки других учреждений. В практическом плане, хотя данная инициатива возможно, еще где-то числится, на деле упоминания о ней исчезли и она не реализуется.

166. Связь между тем, что разрабатывается по горизонтали и затем передается по вертикали в организации и на места, мягко говоря, несовершенна. **Комитету высокого уровня по вопросам управления и Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует более эффективно доводить инновационные формы организации работы до подразделений на местах, а административным руководителям – повышать ответственность за внедрение в рамках своих организаций совместных процедур, согласованных в Комитете высокого уровня по вопросам управления.**

167. На подготовительном этапе проработка важной инициативы на уровне штаб-квартир о совместном приобретении автотранспортных средств велась шесть лет, и при этом было потрачено свыше 1 млн долл. США. Тем не менее один из основных пользователей автотранспортных средств – УВКБ – указал, что Управление не может в полной мере использовать новые контракты, поскольку они уступают уже существующим и переход на них экономически не оправдан. В данной программе не участвует ЮНОПС, которое активно предоставляет транспортные средства.

168. По сообщениям председателей некоторых сетевых структур, административное руководство учреждений практически не дает указаний, которые могли бы нацелить на получение нужных результатов или подтвердить полезность участия в межучрежденческой работе. **Изменение Генеральным секретарем порядка работы КСР не должно приводить к снижению внимания руководителей к вопросам определения желаемых результатов реформы административно-хозяйственной**

⁷⁹ См. СЕВ/2013/5, приложение 2, пункт 33.

деятельности. Генеральному секретарю и его партнерам в КСР следует поддержать идею приоритизации целенаправленного сотрудничества в целях улучшения административно-хозяйственной деятельности, определения необходимых преобразующих изменений и усиления ответственности за вклад в реализацию этих межучрежденческих мероприятий.

169. Одним из главных достоинств действующей модели системы инициатив является более высокая вероятность реализации инициатив. Однако при всех положительных аспектах упора на функциональные области такой подход имеет и свои недостатки. Он может затруднить проработку возможностей объединения структур и функций обслуживания и применения межфункционального подхода, требующегося для сквозного анализа многих форм административно-хозяйственной деятельности.

Рекомендация 9

Генеральному секретарю в консультации с Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций и Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию следует провести обзор межучрежденческих механизмов поддержки сотрудничества в области общей административно-хозяйственной деятельности на предмет обеспечения того, чтобы они предусматривали сочетание мер на глобальном и страновом уровнях, четкое определение приоритетов и применение методов работы, способствующих получению нужных результатов. Доклад о сделанных выводах и принятых мерах должен быть представлен Экономическому и Социальному Совету на его сессии в 2020 году и Генеральной Ассамблее на ее семьдесят четвертой сессии.

IX. Предстоящие задачи

170. Намечая дальнейшие действия, директивные органы будут, несомненно, исходить из признания сложного многообразия системы Организации Объединенных Наций и ее административно-хозяйственной деятельности. Добиться серьезного прогресса в реализации концепции общей административно-хозяйственной деятельности будет непросто. Продвижение вперед будет в значительной степени зависеть от создания фактологической базы, необходимой для демонстрации получаемых преимуществ, последовательного руководства на долгосрочную перспективу и готовности организаций поступиться частью контрольных функций. При этом нужно не расхолаживать людей, а, скорее, указать на необходимость увязки масштабности устремлений, твердости курса и целеустремленности усилий. В ходе длительного и сложного процесса было бы нереально рассчитывать на каскад последовательного повышения эффективности и нарастания экономии, поскольку одновременно с этим потребуются инвестиции в развитие мощностей, технологий и систем и в управление процессом преобразований. Кроме того, достигнутый прирост эффективности в ряде случаев может носить единовременный характер и не выражаться в денежной форме – в зависимости от того, использовались ли для этого целевые взносы или же средства могут быть перераспределены на другие цели.

171. Как показывает анализ, представленный в настоящем докладе, при имеющихся значительных возможностях повышения эффективности пока достигнуты не слишком значительные результаты. Его выводы также подчеркивают важность полноценного учета качественных факторов в разработке мер по повышению эффективности. Рекомендуется интегрированный комплекс невзаимоисключающих мер. Они предполагают применение в более широких масштабах модели совместного отделения для небольших страновых групп Организации Объединенных Наций; осуществление на экспериментальной основе модели хостинга для преодоления различий в правилах и процедурах; постановку перед небольшой группой крупных структур задачи разработки концепции комплексного обслуживания; и переориентацию более широкого сотрудничества страновых групп Организации Объединенных Наций на осуществление административно-хозяйственной деятельности с выделением меньшего количества более продуктивных направлений. Рекомендуется также принятие мер по обеспечению благоприятных нормативно-правовых и административных рамок, требующихся для развития такого сотрудничества.

172. В ходе работы в столь сложных условиях нужно принимать во внимание соображения поддержки учреждений-нерезидентов на страновом уровне. Так, например, по информации Управления Верховного комиссара по правам человека, имеющиеся у него возможности получения услуг ПРООН являются одним из важнейших факторов обеспечения деятельности Управления на страновом уровне. В условиях планируемой реорганизации страновых групп Организации Объединенных Наций такие потребности возрастут еще больше.

173. Необходимо будет уделять внимание и созданию правильно проработанной системы стимулирования. На страновом уровне, как указано в пункте 106, таких стимулов не наблюдается. Полезно было бы обеспечить возможность перераспределения средств, сэкономленных благодаря повышению эффективности, для осуществления программ на местном уровне, но это не единственная проблема. Сотрудничество в области административно-хозяйственной деятельности не может и не должно быть просто еще одним дополнением к обычным обязанностям оперативных руководителей. Оно должно являться составляющим элементом оценки эффективности с соответственным отражением результатов и неудач в рамках этой деятельности.

174. Уместно еще раз подчеркнуть, что ориентация исключительно на осуществление сотрудничества на страновом уровне не срабатывает, поскольку административно-хозяйственная деятельность является компонентом интегрированной структуры. Конкретным примером является решение вопроса о том, следует ли осуществлять ту или иную функцию на местном уровне или на базе централизованной платформы. Организациям нужно четко определить, какие службы

зависят от места расположения, признавая при этом, что в условиях технического прогресса понятие географической привязки будет меняться. В стране должны оставаться только те службы, которые по необходимости следует там оставить. **Группе Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и входящей в ее структуру Группе по инновациям в административно-хозяйственной деятельности следует выработать общее понимание в вопросе о том, какие функции должны выполняться на местном уровне, а какие подразделения следует перебазировать, поскольку это позволит обеспечить более четкую основу для определения рамок общего обслуживания с учетом структур, остающихся на страновом уровне.** Вопрос о наличии географической привязки не всегда однозначен. Некоторые организации руководствуются так называемым смешанным подходом, в рамках которого интеграцией стратегий, процессов и систем занимаются штаб-квартира или глобальные поставщики, а страновые отделения обеспечивают компоненты обслуживания на низовом уровне.

175. Упор в некоторых организациях на децентрализацию не должен чрезмерно осложнять объективное рассмотрение вопроса о зависимости вспомогательных служб от местоположения. Такие требования в отношении децентрализации управления или политики не являются несовместимыми с общеорганизационной точкой зрения на пути обеспечения максимальной эффективности. Теперь при передаче функций принятия решений по программам уже не нужно параллельно делегировать в полном объеме и административные полномочия. Это могут учесть, в частности, ВОЗ, ПРООН и УВКБ. Что касается ВОЗ, то с назначением заместителя Генерального директора, который будет осуществлять надзор над операциями, можно надеяться на расширение возможностей для применения глобального подхода к управлению административным вспомогательным обслуживанием.

176. Было бы ошибкой продолжать сосредоточивать все усилия на общей административно-хозяйственной деятельности на страновом уровне. Нужна глобальная стратегия, в рамках которой следует позиционировать вспомогательные подразделения на страновом уровне. Генеральная Ассамблея признала необходимость применения комплексного подхода, призвав к созданию механизмов предоставления общих вспомогательных услуг на страновом, региональном и глобальном уровнях⁸⁰. Проблема заключается в том, что до сих пор, – вероятно, вследствие прежнего акцента на механизмы на страновом уровне – практически нет аналитических материалов по вопросам создания организациями систем совместного обслуживания на глобальном уровне, которые можно было бы использовать, намечая путь вперед. Настало время принять меры для выполнения этой просьбы Генеральной Ассамблеи. Генеральный секретарь, как представляется, предпринимает осторожные шаги в этом направлении, поскольку он заявил, что основное внимание будет уделяться административно-хозяйственной деятельности на местах, отметив при этом, что может потребоваться и перестройка структур штаб-квартир⁸¹. **Оценку возможностей на страновом и глобальном уровнях следует проводить в их взаимосвязке, обеспечивая более оптимальное взаимодействие на страновом уровне в интересах достижения экономии за счет эффекта масштаба при предоставлении услуг на глобальном уровне и создания условий, позволяющих организациям, не обладающим собственным потенциалом для организации совместного обслуживания, получать доступ к таким платформам.**

177. Шесть организаций системы Организации Объединенных Наций создали совместные центры обслуживания, которые могли бы предоставлять услуги другим учреждениям и со временем добиться дальнейшей интеграции. Генеральный секретарь намерен изучить возможность объединения служб, предоставляющих услуги независимо от местоположения, в шесть или семь сетей центров совместного обслуживания⁸². **Инспектор настоятельно призывает продолжить работу по**

⁸⁰ См. резолюцию 67/226 Генеральной Ассамблеи, пункт 155.

⁸¹ См. A/72/684-E/2017/7, пункт 47.

⁸² Там же.

рассмотрению и разработке оптимизированных механизмов предоставления услуг, не зависящих от местоположения.

178. Пока механизма для осуществления этой работы не создано. ОИГ призвала Комитет высокого уровня по вопросам управления наметить горизонтальное направление работы по вопросам центров обслуживания в интересах углубления сотрудничества⁸³, однако сделано это не было. Возможны различные структурные варианты в зависимости от используемой модели деятельности, спектра оказываемых услуг, стремления к переменам и наличия соответствующего потенциала. Так, в частности, для реального продвижения вперед можно объединить усилия правильно выбранных организаций в рамках совета или форума совместного обслуживания для разработки экономического обоснования и оперативной структуры глобального совместного обслуживания, предусмотрев при этом дополнительные варианты с учетом масштабов и сложности деятельности; определить функциональные возможности, которые должны обеспечиваться в условиях межучрежденческого совместного обслуживания; рассмотреть вопрос о надлежащем сочетании возможностей системы Организации Объединенных Наций и коммерческих поставщиков услуг; и вынести рекомендации в отношении внедрения новых технологий в рамках механизмов обслуживания. Он мог бы также установить минимальные критерии для центров обслуживания системы Организации Объединенных Наций в отношении спектра услуг, организации взаимоотношений с клиентами, оперативной независимости, механизмов работы с клиентами, управления деятельностью и директивного управления.

Рекомендация 10

Генеральному секретарю и руководству организаций, в структуре которых имеются глобальные многофункциональные совместные центры обслуживания или которые планируют создавать такие центры (ВОЗ, ПРООН, Секретариат, УВКБ, ФАО, ЮНИСЕФ и ЮНОПС), и ВПП, а также другим административным руководителям, изъявляющим готовность сотрудничать, следует к концу 2019 года учредить совет по вопросам совместного обслуживания для разработки экономического обоснования и оперативной структуры глобального совместного обслуживания.

179. В состав такого совета должны входить не только поставщики услуг, но и их пользователи. Инспектор подчеркивает важность проведения анализа и разработки механизмов совместного обслуживания, а не конкретного механизма для этой цели. Важно обеспечить учет достижений технического прогресса, благодаря которым можно автоматизировать процессы с применением робототехники, искусственного интеллекта, машинного обучения и других новейших технологий и создавать базу для использования методов бизнес-аналитики как инструмента повышения эффективности деятельности организации. Идет четвертая промышленная революция, поэтому, создавая совместные службы, важно работать на перспективу.

180. Следует добиваться повышения внутриорганизационной эффективности, не дожидаясь результатов совместных усилий. В разрезе внутренних механизмов предлагается обратить внимание на три момента:

- важность упрощения и упорядочения процессов как фактора обеспечения эффективности. О полезности совершенствования рабочих процессов свидетельствует нынешний опыт МОТ, Генеральный директор которой в начале 2018 года проинформировал Административный совет о том, что благодаря совершенствованию рабочих процессов по статьям поддержки программ было перераспределено на другие цели 58 млн долл. США⁸⁴;
- примером полезного подхода является работа, проводимая в настоящее время в ФАО и ЮНИСЕФ для анализа рабочих процессов и объединения функций по

⁸³ См. JIU/REP/2016/11, пункт 127.

⁸⁴ GB.329/PV, p. 205.

оказанию услуг в тех случаях, когда это позволяет получить полезную отдачу за счет эффекта масштаба и стандартизации. Обе эти организации наделяют свои центры обслуживания полномочиями, позволяющими им находиться в авангарде перемен, осуществляя при этом надзор в вопросах управления;

- необходимость видения процессов во всем их комплексе, а не только в ракурсе отдельных функциональных элементов. **Напоминая о том, что создание центра обслуживания УВКБ в Будапеште в значительной мере предполагало перебазирование некоторых функций⁸⁵, Управлению настоятельно предлагается обеспечить, чтобы в рамках внутренней реорганизации, возможность которой рассматривается в настоящее время, был также предусмотрен анализ сквозных рабочих процессов для обеспечения того, чтобы они были эффективными и давали возможность четко понимать, как и где лучше всего их осуществлять.** Как сообщает УВКБ, ведущаяся в настоящее время работа по упрощению процедур управления людскими ресурсами действительно предполагает применение концепции преодоления разобщенности.

181. В будущем система Организации Объединенных Наций, представляющая собой, скорее, свободную федерацию, возможно, не раз окажется на распутье. Говоря о сотрудничестве в вопросах административного вспомогательного обслуживания, сейчас никто не в состоянии выбрать единственный верный ответ. Однако следует воспользоваться благоприятным моментом для выработки всеобъемлющего общего понимания возможностей рационального предоставления этих услуг.

⁸⁵ JIU/REP/2016/11.

Приложение I

Дополнительные данные

Диаграмма I
Административные функции и подфункции

Финансирование	Людские ресурсы	Закупки	Поездки	ИКТ	Хозяйственное управление и общая администрация
Хозяйственное управление и общая администрация	Разработка стратегий и политики в области людских ресурсов	Разработка стратегий и политики закупок	Правила оформления поездок	Разработка стратегий и политики в области ИКТ	Разработка политики хозяйственного управления
Бюджет и прогнозирование	Пособия и льготы	Поиск поставщиков/предварительный отбор	Координации/планирование поездок	Разработка приложений	Аренда помещений
Общий бухгалтерский учет	Объявления о найме	Регистрация поставщиков	Разрешение на поездку	Поддержка пользователей (служба помощи)	Эксплуатация служебных помещений
Казначейские услуги	Предварительная проверка и ведение реестра	Работа с поставщиками	Приобретение проездных билетов	Создание/обслуживание ИТ-инфраструктуры	Приемная
Кредиторская задолженность	Собеседования с кандидатами	Поиск поставщиков и составление запросов предложений	Аренда и прокат автомобилей	Телекоммуникации	Организация питания персонала
Дебиторская задолженность	Проверка анкетных данных	Подряды/долгосрочные договоры	Управление парком автотранспортных средств	ISP	Обычная и дипломатическая почта
Начисление заработной платы	Наем/увольнение сотрудников	Проведение переговоров		Техническое обслуживание ИТ-оборудования	Протокольное обслуживание
Суточные, льготы и сборы	Профессиональная подготовка и повышение квалификации	Оформление заявок		Учебная подготовка по вопросам ИКТ	Страхование объектов
Административная отчетность	Управление служебной деятельностью	Поручения на покупку			Управление активами
Финансовая отчетность		Выставление и оплата счетов			Безопасность
Налог на добавленную стоимость		Транспортно-экспедиторское обслуживание			Организация мероприятий/конференций
Банковское обслуживание		Таможенная очистка			Переводческие услуги
Микроанализ поставщиков		Контроль соблюдения установленных норм			Парк транспортных средств/техническое обслуживание и топливо
Финансовый анализ деятельности		Управление служебной деятельностью			

Диаграмма II
Возможности организации совместного обслуживания в разбивке по подфункциям

X Основной метод
X Альтернативный метод
X Дополнительный метод

Финансирование	Штаб-квартира	Глобальное совместное обслуживание		Региональное совместное обслуживание		Страна		Замечания
		Межучр.	Отд. учр.	Межучр.	Отд. учр.	Межучр.	Отд. учр.	
Стратегия и планирование финансирования	X							Стратегическая функция
Бюджет и прогнозирование – на уровне организации	X							Требуется надзор со стороны штаб-квартиры
Бюджет и прогнозирование – на местном уровне							X	Требуется постоянное взаимодействие с программами
Общий бухгалтерский учет		X						МОМ оказывает поддержку в вопросах учета через Манильский административный центр; требуется общая подготовка персонала
Казначейские услуги		X	X					Тесно связаны с кредиторской и дебиторской задолженностью и НДС; при передаче на внешний подряд возникают проблемы утраты контроля и безопасности данных, которые, однако, преодолимы
Кредиторская задолженность		X						ФАО обеспечивает эту функцию через ЕГЦО; требуется общая подготовка персонала
Кредиторская задолженность – местные поставщики/небольшие объемы						X		Может требоваться личное взаимодействие
Дебиторская задолженность		X						Требуется общая подготовка персонала
Дебиторская задолженность – местные партнеры						X		Может требоваться личное взаимодействие
Зарботная плата		X						Требуется общая подготовка персонала
Суточные, льготы и сборы		X						ПРООН обеспечивает эту функцию через ЕГЦО; требуется общая подготовка персонала
Административная отчетность		X	X					Поскольку все больше стран осуществляют совместные программы, эта функция может переноситься на межучрежденческий уровень
Финансовая отчетность	X					X		Требуется надзор со стороны штаб-квартиры; нужны специалисты по оказанию общих вспомогательных услуг
НДС		X				X		Тесная связь с кредиторской задолженностью; обработка может производиться в ЕГЦО и при личном представлении на страновом уровне
Банковское обслуживание						X		Может требоваться личное взаимодействие
Микроанализ поставщиков						X		Может требоваться личное взаимодействие
Финансовый анализ деятельности		X	X					Связан с бухгалтерскими и казначейскими услугами

Людские ресурсы	Штаб-квартира	Глобальное совместное обслуживание		Региональное совместное обслуживание		Страна		Замечания
		Межучрежденческое	Отд. учр.	Межучрежденческое	Отд. учр.	Межучрежденческое	Отд. учр.	
Разработка стратегий и общих правил и политики в области ЛР	X							Стратегическая функция
Пособия и льготы	X							Стратегическая функция
Объявления о найме				X				Могут потребоваться знания местных условий (например, местных газет) и языковая подготовка
Предварительный отбор и ведение реестра				X				Могут потребоваться знания местных условий (например, школ, компаний) и языковая подготовка
Собеседования с кандидатами				X			X	Первые собеседования могут проводиться региональными ЦСО
Проверка анкетных данных				X				Могут потребоваться знания местных условий (например, школ, компаний) и языковая подготовка
Наем/увольнение	X	X		X		X		Функция распространяется на все методы обслуживания; на страновом уровне в Фиджи в настоящее время осуществляется совместный найм персонала на основе стратегии АХД
Профессиональная подготовка и повышение квалификации		X						Онлайновый механизм может совместно использоваться во всех учреждениях
Профессиональная подготовка и повышение квалификации на местах						X		Может требоваться личное взаимодействие
Управление служебной деятельностью	X						X	Требуется надзор руководства за деятельностью сотрудников

Альтернативный метод: подлежит использованию в случае возникновения трудностей осуществления из-за недостаточной согласованности норм;
дополнительный метод: дополнительная подотчетность.

X Основной метод
 X Альтернативный метод
 X Дополнительный метод

Закупки	Штаб-квартира	Глобальное совместное обслуживание		Региональное совместное обслуживание		Страна		Замечания
		Межучр.	Отд. учр.	Межучр.	Отд. учр.	Межучр.	Отд. учр.	
Разработка стратегий и политики закупок	X							Стратегическая функция
Поиск поставщиков/ предварительная проверка – глобальные поставщики		X						Функция требует наличия общих навыков
Поиск поставщиков/ предварительный отбор – местные поставщики						X		Может требоваться личное взаимодействие
Регистрация поставщиков		X				X		Функция требует наличия общих навыков и взаимодействия со страновыми группами
Работа с поставщиками - глобальные поставщики		X						Функция требует наличия общих навыков; системы работы с поставщиками можно внедрять и в других учреждениях
Работа с поставщиками – местные поставщики						X		Может требоваться личное взаимодействие
Поиск поставщиков и составление запросов предложений		X				X	X	Поиск поставщиков по программам должен производиться на соответствующем уровне; в рамках комплексного предоставления услуг данная функция переходит в межучрежденческий сегмент на страновом и глобальном уровнях
Подряды/долгосрочные договоры – глобальные поставщики		X						Функция требует наличия общих навыков
Подряды/долгосрочные договоры – местные поставщики						X		Может требоваться личное взаимодействие
Переговоры – глобальные поставщики		X						Функция требует наличия общих навыков
Переговоры – местные поставщики						X		Может требоваться личное взаимодействие
Оформление заявок		X						Функция требует наличия общих навыков
Поручения на покупку		X						Функция требует наличия общих навыков
Выставление и оплата счетов				X				Может требовать наличия языковой подготовки и работы с воскресенья по четверг
Транспортно-экспедиторское обслуживание				X				Может требовать наличия языковой подготовки и работы в воскресенье
Таможенная очистка						X		Функция требует наличия общих навыков
Контроль соблюдения установленных норм				X				Функция требует наличия общих навыков; может требовать наличия языковой подготовки и работы с воскресенья по четверг
Управление служебной деятельностью	X					X		Требуется надзор руководства за работой поставщиков

X Основной метод
 X Альтернативный метод
 X Дополнительный метод

Поездки	Штаб-квартира	Глобальное совместное обслуживание		Региональное совместное обслуживание		Страна		Замечания
		Межучр.	Отд. учр.	Межучр.	Отд. учр.	Межучр.	Отд. учр.	
Правила оформления поездок	X							Стратегическая функция
Координации/планирование поездок				X				Связано с приобретением проездных билетов
Разрешение на поездку							X	С разрешения руководства организации
Приобретение проездных билетов		X		X				Требует наличия связей с местными агентствами, гостиницами и авиакомпаниями
Аренда и прокат автомобилей		X						В ВПП имеется глобальная программа аренды автотранспортных средств
Управление парком автотранспортных средств		X	X			X	X	ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА планируют на экспериментальной основе объединить парк автотранспортных средств на страновом уровне. Эту практику можно распространить до глобального уровня
ИКТ								
Разработка стратегий и общих правил в области ИКТ	X							Стратегическая функция
Разработка приложений		X	X					Межучрежденческая структура может выступать в качестве центра предметного передового опыта, но при этом могут потребоваться согласованные системы
Поддержка пользователей (служба помощи)				X				Использование региональной структуры позволяет устранять трудности разницы во времени и языковые проблемы
Создание/обслуживание ИТ-инфраструктуры						X	X	Требуется личное взаимодействие; данные функции требуют наличия общих помещений для совместного использования
Телекоммуникации						X	X	
ISP						X	X	
Техническое обслуживание ИТ-оборудования						X	X	
Подготовка в области ИКТ (например, для освоения новых устройств) – онлайн-курс		X						Онлайн-система может обслуживать несколько учреждений
Подготовка в области ИКТ (например, для освоения новых устройств) – обучение на местах						X		Требуется личное взаимодействие

Альтернативный метод: подлежит использованию в случае возникновения трудностей осуществления из-за недостаточной согласованности норм;
дополнительный метод: дополнительная отчетность.

X Основной метод
 X Альтернативный метод
 X Дополнительный метод

Хозяйственное управление и общая администрация	Штаб-квартира	Глобальное совместное обслуживание		Региональное совместное обслуживание		Страна		Замечания
		Межучр.	Отд. учр.	Межучр.	Отд. учр.	Межучр.	Отд. учр.	
Разработка политики хозяйственного управления	X							Стратегическая функция
Аренда помещений						X	X	Требуется личное взаимодействие; данные функции требуют наличия общих помещений для совместного использования
Эксплуатация служебных помещений						X	X	
Приемная						X	X	
Организация питания персонала						X	X	
Обычная и дипломатическая почта						X	X	
Протокольное обслуживание						X	X	
Страхование объектов						X	X	
Управление активами		X	X			X	X	Глобальный контроль за активами на уровне ЕГЦО и местное управление активами на уровне стран; связь с финансовой отчетностью
Безопасность						X	X	Требуется личное взаимодействие; данная функция требует наличия общих помещений для совместного использования
Организация мероприятий/конференций						X	X	Требуется личное взаимодействие; данная функция требует наличия общих помещений для совместного использования
Переводческие услуги						X		Различными учреждениями в одной стране могут использоваться обычные долгосрочные договоры на оказание услуг письменного перевода
Автопарк/техническое обслуживание и топливо						X	X	Требуется личное взаимодействие; данная функция требует наличия общих помещений для совместного использования

Альтернативный метод: подлежит использованию в случае возникновения трудностей осуществления из-за недостаточной согласованности норм; дополнительный метод: дополнительная отчетность.

Диаграмма III

Анализ потенциальной эффективности в включенных в выборку странах

Исходные допущения:

Имеющиеся в страновых отделениях административные должности сотрудников, занимающихся выполнением функций, не связанных с конкретным местоположением, передаются в центр совместного обслуживания (ЦСО), а многие должности, связанные с выполнением функций, зависящих от местоположения, – в межучрежденческий центр комплексного обслуживания (ЦКО).

Расходы на должности в центре совместного обслуживания на 80% ниже, а сами должности в 1,5 раза эффективнее. Должности в центре комплексного обслуживания в 1,2 раза эффективнее, чем должности в страновом отделении¹.



Примечания: (1) избранные значения коэффициентов расходов и эффективности определены на основе обоснованных предположений для целей настоящей оценки.

Источники: Данные, предоставленные Генеральному секретарю десятью организациями в контексте подготовки им докладов о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций.

Проведенное ОИГ обследование стратегий административно-хозяйственной деятельности и сделанные выводы

Диаграмма IV

Рамки стратегий административно-хозяйственной деятельности (АХД)



Источник: UNDG BOS Guidance 2016; ответы на вопросник ОИГ и результаты бесед с представителями ряда страновых групп Организации Объединенных Наций; среднесрочная оценка АХД 2015 года.

Диаграмма IV (продолжение)

Стратегия АХД ...	Стратегия АХД не ...
<ul style="list-style-type: none">• обеспечивает инструменты для улучшения межучрежденческого сотрудничества в области закупочной деятельности, информационно-коммуникационных технологий, людских ресурсов, финансов, материально-технического обеспечения и общего обслуживания объектов;• направлена на расширение сотрудничества между учреждениями;• опирается на существующие структуры управления в соответствующей стране;• выступает в качестве добровольного механизма, поскольку учреждения могут присоединяться к инициативам и выходить из числа участников;• предлагает методологию отслеживания показателей эффективности во всех областях сотрудничества.	<ul style="list-style-type: none">• предусматривает инструментов улучшения межучрежденческого сотрудничества при осуществлении программ и взаимоотношений с государственными органами принимающей страны;• направлена на повышение степени интеграции учреждений;• должна подменять существующие структуры управления в соответствующей стране;• обязывает учреждения осуществлять минимальный комплекс инициатив;• служит межстрановой стандартной платформой для отслеживания показателей эффективности.

Диаграмма V

Примеры методов сотрудничества

Методы сотрудничества	Примеры и замечания
Страновые группы Организации Объединенных Наций выделяют в группе одну организацию для руководства оказанием функциональных услуг по поручению других учреждений.	Например, в стране А учреждение А занимается общими помещениями и организует службу приема.
Входящие в страновую группу Организации Объединенных Наций учреждения создают объединенную функциональную группу для совместного оказания услуг (включая комплексную структуру).	Например, в стране В координационные пункты по вопросам ИКТ во всех учреждениях добились значительного прогресса в заключении связанных с ИКТ долгосрочных соглашений и согласовании инфраструктуры.
Входящие в страновую группу Организации Объединенных Наций учреждения дают согласие на использование долгосрочных соглашений с внешними поставщиками услуг, заключенных другими учреждениями группы.	Например, в стране С действие заключенного учреждением В долгосрочного соглашения об использовании коммерческих складов было распространено на другие учреждения.
Входящие в страновую группу Организации Объединенных Наций учреждения заключают новые совместные долгосрочные соглашения с внешними поставщиками услуг на основе концепции «ведущего учреждения».	Например, в стране D учреждениями заключены, в частности, долгосрочные соглашения о приобретении авиабилетов, техническом обслуживании автотранспортных средств и услугах по организации питания персонала.
Входящие в страновую группу Организации Объединенных Наций учреждения имеют собственные службы, но совместно используют инструментальные средства, оказывают друг другу консультативные услуги и обмениваются опытом (например, предоставляя списки поставщиков, спецификации).	Например, во многих странах, где реализуются стратегии АХД, учреждения используют общий реестр консультантов.

Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

Примечание: Приведены данные о применяемых в настоящее время методах сотрудничества; по сообщению ряда стран планируется расширить диапазон методов, главным образом в сфере ИКТ, но эти планы еще не реализованы.

Диаграмма VI
Стратегии административно-хозяйственной деятельности (АХД) – достигнутые результаты

Достижения	Закупки	Финансирование	Людские ресурсы	Поездки	ИКТ	Хозяйственное управление и общая администрация	Всего
Экономия средств за счет сокращения штатов	2	0	1	0	1	0	4 (2%)
Экономия средств за счет сокращения затрат времени, что позволит сотрудникам выполнять другие задачи	12	4	4	7	9	9	45 (18%)
Экономия средств за счет сокращения расходов на административные услуги, не связанных с персоналом	5	3	1	3	4	4	20 (8%)
Экономия средств за счет снижения затрат на приобретаемые товары и услуги	12	3	1	6	11	4	37 (15%)
Повышение качества услуг	9	6	4	4	12	7	42 (17%)
Повышение оперативности и гибкости обслуживания	8	6	3	4	8	6	35 (14%)
Расширение сотрудничества и улучшение координации в рамках деятельности учреждений, входящих в страновые группы Организации Объединенных Наций	12	9	7	8	10	10	56 (22%)
Прочие улучшения	3	3	2	1	4	2	15 (6%)
Итого	63 (25%)	34 (13%)	23 (9%)	33 (13%)	59 (23%)	42 (17%)	254 (100%)

Экономия средств главным образом по статье закупки товаров и услуг. Кроме того, отчасти экономия достигается в результате сокращения расходов, не связанных с персоналом.

Повышение эффективности редко трансформируется в сокращение числа административных сотрудников.

Следует, однако, отметить, что количественную оценку достигнутой (или планируемой) экономии средств смогли дать лишь несколько стран.

Во многих случаях отмечается повышение качества обслуживания и расширение сотрудничества.

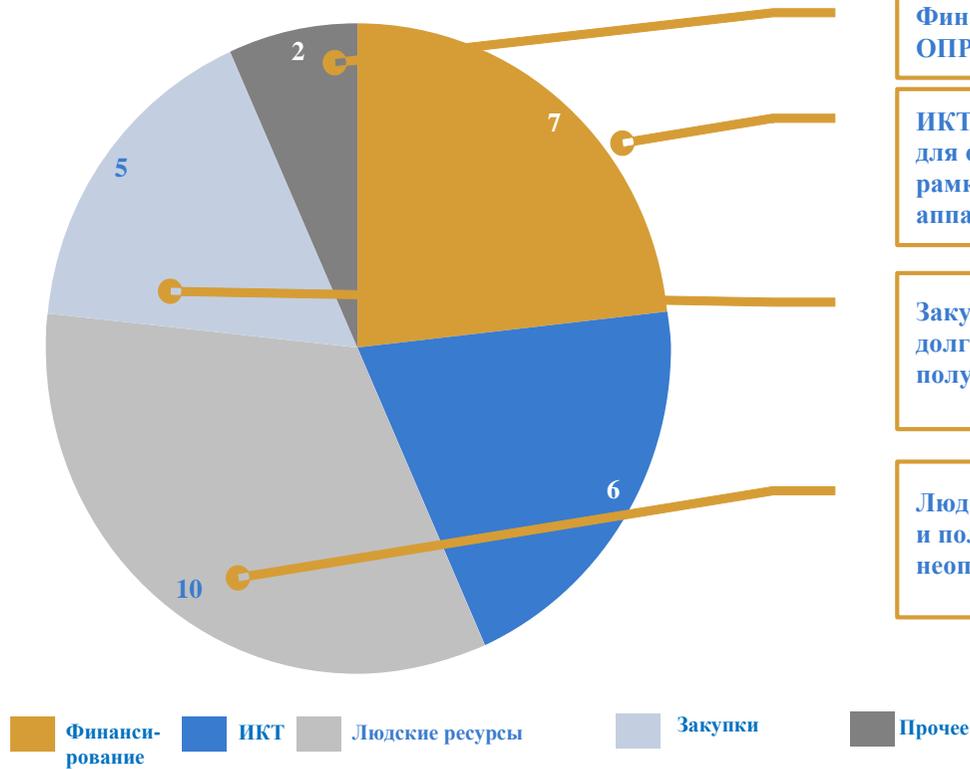
Наибольший прогресс достигнут в сегментах закупок, ИКТ и хозяйственного управления и общей администрации, при этом экономия денежных средств, даже при осуществлении функций, не связанных с закупками, достигается главным образом за счет снижения затрат на приобретаемые товары и услуги.

Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

Диаграмма VII

Серьезные трудности, препятствующие реализации инициатив в рамках стратегий АХД
(цифрами указано число полученных в ходе обследования ответов)

Службы, в случае которых выявлены серьезные трудности, препятствующие реализации инициатив в рамках стратегий АХД



Выявленные проблемы

Финансирование: различные финансовые платформы ОПР; валютная политика; политика в области СППДС

ИКТ: недостаточный доступ в рамках систем учреждений для оказания поддержки; обмен специалистами по ИКТ в рамках нескольких учреждений; и разные стандарты на аппаратные средства и программное обеспечение

Закупки: пороговые уровни закупок; в случае долгосрочных соглашений Секретариат ООН должен получать разрешение от Центральные Учреждений

Людские ресурсы: политика набора персонала; и политика стажировок (оплачиваемых или неоплачиваемых)

Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

Диаграмма VIII

Последствия политики и другие ограничения в разрезе представлений на страновом уровне

Разная политика набора персонала не позволяла осуществлять мероприятия по найму работников. Большинство учреждений не могли даже воспользоваться результатами работы по набору персонала, проводившейся совсем недавно другим учреждением с аналогичными рабочими функциями.

– Страна со стратегией АХД

Различия в политике управления финансовой деятельностью – между учреждениями, которые используют СППДС и не используют этот подход – приводят в замешательство партнеров-исполнителей.

– Страна со стратегией АХД

Недостаточное применение принципа взаимного признания является большой проблемой и играет очень большую роль в сегменте управления людскими ресурсами, где нам не удалось найти общий язык в вопросе передачи кадровых функций в центр комплексного обслуживания.

– Инициатива комплексного обслуживания

Все учреждения Организации Объединенных Наций принимают участие в большинстве мероприятий в рамках стратегии АХД, за исключением некоторых направлений, таких как финансы, СППДС и ИКТ, поскольку в этом случае требуются дополнительные усилия по согласованию политики среди учреждений на уровне штаб-квартир и эти вопросы невозможно решать на страновом уровне.

– Страна со стратегией АХД

Администратор информационных систем учреждения X подал заявление на замещение вакантной должности в учреждении Y. Учреждение X обратилось с просьбой к учреждению Y создать одну общую должность, поскольку для выполнения объема работы в обоих учреждениях требовался только один сотрудник. Однако учреждение Y отказалось, поскольку этот вариант не был бы утвержден штаб-квартирой.

– Страна со стратегией АХД

Некоторые инициативы (такие, как объединение сетей ИКТ для повышения качества и эффективности с точки зрения затрат) было невозможно осуществить из-за принципиальных ограничений принимающей страны и/или различных стратегий и оперативных потребностей организаций системы Организации Объединенных Наций.

– Страна со стратегией АХД

Ведомственная политика препятствует осуществлению инициатив в рамках стратегий АХД в таких областях, как людские ресурсы ... учреждения неохотно идут на сотрудничество в этой сфере из-за возникающих непростых вопросов.

– Страна со стратегией АХД

Различия в требованиях к аппаратным средствам ограничивают возможности действий в области ИКТ.

– Страна со стратегией АХД

Источник: Интервью с представителями стран, в которых реализуются инициативы комплексного обслуживания и стратегии АХД, и ответы на вопросник ОИГ.

Диаграмма IX
Причины неучастия



Следует отметить, что перечисленные здесь факторы в значительной мере совпадают с указанными в Руководстве ЮНИСЕФ по вопросам стратегий АХД, выпущенном 29 апреля 2016 года, однако по результатам интервью и обследований становится очевидно, что на решения, принимаемые в вопросе участия всеми организациями системы Организации Объединенных Наций, влияют сходные факторы.

Источник: Интервью с представителями стран, в которых реализуются инициативы комплексного обслуживания и стратегии АХД; ответы на вопросник ОИГ; и Руководство ЮНИСЕФ по вопросам стратегий АХД.

Диаграмма X

Точки зрения на страновом уровне по поводу добровольного участия в стратегиях административно-хозяйственной деятельности (АХД)

Опора на добровольное участие не обеспечивает устойчивость модели деятельности. Скорее, следует разрабатывать стимулирующие подходы с переходом к обязательной модели, чтобы ее успех в будущем не зависел от того, кто занимается этими вопросами на местах, или от динамики межучрежденческих взаимоотношений.

С учетом размеров страновой группы Организации Объединенных Наций предпочтительнее было бы придать стратегии АХД обязательный характер, поскольку это позволит повысить спрос, тем самым побуждая поставщиков услуг предлагать более выгодные условия.

Участие в реализации стратегии АХД должно быть обязательным для всех учреждений ООН на страновом уровне, а не только по принципу добровольного присоединения.

Возможно, необходимо обеспечить обязательный характер стратегии АХД во всех странах.

Стратегия АХД должна быть обязательной, а не добровольной.

В принципе, одна из возможных проблем состоит в том, что страновые группы ООН не могут заставить то или иное учреждение участвовать в реализации стратегии АХД в обязательном порядке, если такое учреждение не проявляет желания сделать это.

Нужно предусмотреть требование об обязательном участии организаций системы Организации Объединенных Наций в реализации стратегии АХД.

Следует сделать разработку стратегии АХД обязательной для всех стран. Если стратегия не будет носить обязательный характер, будет трудно обеспечить ее всеобщую реализацию. Однако типовая форма такой стратегии не должна быть обязательной, поскольку в разных странах существуют совершенно разные ситуации.

Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

Диаграмма XI

Другие уроки стратегий организации административно-хозяйственной деятельности (АХД)

Увеличение отдачи благодаря стратегиям АХД		Число ответов
Обязательное участие	<ul style="list-style-type: none"> Обязательное участие в реализации стратегии АХД поможет страновым группам сэкономить еще больше средств, не допуская тех расходов по персоналу, без которых можно обойтись, укрепляя переговорные позиции в сфере закупок 	8
Согласованные/ взаимно признанные правила учреждений	<ul style="list-style-type: none"> Согласование правил учреждений (например, в кадровых вопросах и в сфере ИКТ) на уровне штаб-квартир и взаимное признание правил на страновом уровне выступают одним из наиболее важных факторов обеспечения сотрудничества на страновом уровне 	7
Стимулы	<ul style="list-style-type: none"> Рейнвестируемые сэкономленные средства в рамках стратегии АХД в стране стало бы позитивным стимулом для сотрудничества страновых групп 	2
Система общих помещений	<ul style="list-style-type: none"> Значительная часть средств, сэкономленных в рамках стратегии АХД, приходится на совместное обслуживание в общих помещениях и таких помещений 	3
Снижение затрат на разработку стратегий АХД		
Руководящие указания	<ul style="list-style-type: none"> Дополнительные руководящие указания и учебные занятия для страновых групп по вопросам стратегий АХД позволят обеспечить более высокое качество планирования, что приведет к улучшению результатов 	5
Автоматизированная система отчетности	<ul style="list-style-type: none"> Механизм стратегии АХД весьма сильно зависит от получения данных, а сбор данных требует больших затрат времени. Единая централизованная онлайн-система планирования, сбора данных и отчетности позволит лучше отслеживать результаты деятельности 	6
Упрощенные рамки	<ul style="list-style-type: none"> Упрощенные рамки стратегии АХД позволят сократить общие затраты времени на разработку такой стратегии и обеспечить составление сжатого документа с акцентом на нескольких ключевых точках эффективного воздействия 	2

Источник: Ответы на вопросник ОИГ и результаты бесед.

Диаграмма XII

Структура принятия решений: подфункции, которые могут передаваться на внешний подряд



Вопросы для рассмотрения на каждой «развилке»

- 1**

 - Передавался ли ранее данный процесс на внешний подряд каким-либо учреждением ООН?

2

 - Связан ли данный процесс со стратегическим планированием, играет ли он ключевую роль в осуществлении программы?

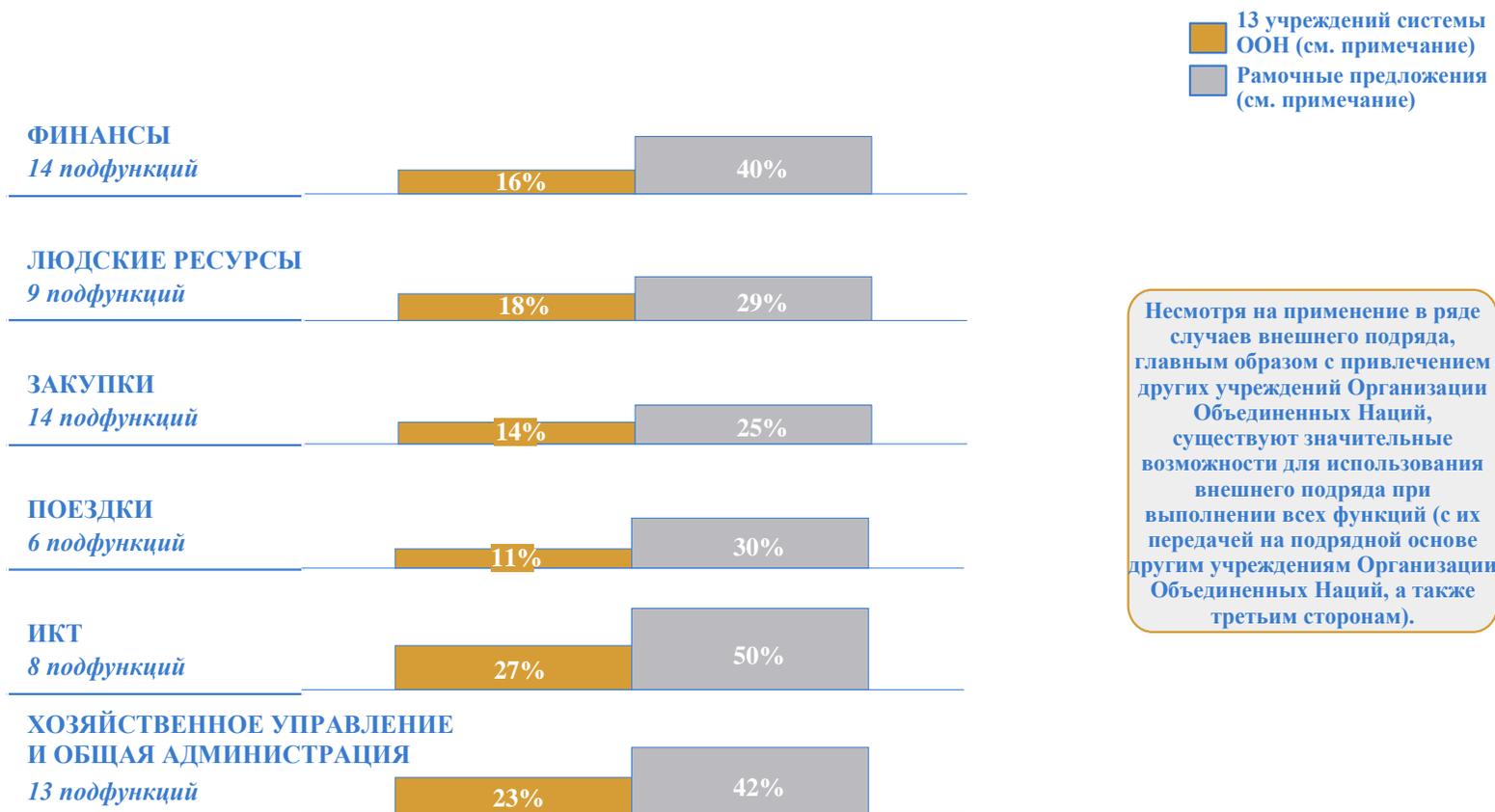
3

 - Сопряжен ли данный процесс с серьезным операционным риском (например, с угрозой для безопасности данных, с неспособностью обеспечить связь с другими процессами)?
 - Сопряжен ли данный процесс с серьезным временным риском (например, с способностью урегулирования ситуаций в исключительных случаях или обеспечения уровней обслуживания)?
 - Может ли при передаче данного процесса на внешний подряд возникнуть угроза для безопасности учреждения?

Источник: Обзор специальной литературы.

Диаграмма XIII

Доля переданных на внешний подряд административных подфункций в сопоставлении с рамочными предложениями



Несмотря на применение в ряде случаев внешнего подряда, главным образом с привлечением других учреждений Организации Объединенных Наций, существуют значительные возможности для использования внешнего подряда при выполнении всех функций (с их передачей на подрядной основе другим учреждениям Организации Объединенных Наций, а также третьим сторонам).

Примечание: На просьбу представить данные откликнулись 13 учреждений системы Организации Объединенных Наций: ВОЗ, ВПП, МОТ, ПРООН, Структура «ООН-женщины», УВКПЧ, ФАО, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА. Пять из них имеют центры совместного обслуживания: ВОЗ, ПРООН, ФАО, ЮНИСЕФ и ЮНОПС. Следует отметить, что в тех случаях, когда учреждение указывало для той или иной подфункции несколько вариантов уровня, то соответствующее значение распределялось по таким уровням.

Примечание: Цифры рамочных предложений рассчитаны на основе предположения о том, что на внешний подряд передана половина подфункций в группах 1, 5 и 6. Это допущение сделано, исходя из того, что в некоторых случаях по итогам анализа затрат и результатов вариант внешнего подряда будет отвергнут, а также того, что некоторые учреждения передадут на внешний подряд только часть подфункций.

Источник: Анализ ответов на вопросник ОИГ.

Приложение II

**Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям
по рекомендациям ОИГ
JIU/REP/2018/5**

	Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы														Специализированные учреждения и МАГАТЭ															
		КСР	ООН*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	«ООН-женщины»	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО	
Доклад	Для принятия мер	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Для информации	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Рекомендация 1	a		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E			E			E	E			E				
Рекомендация 2	a		L	L			L	L	L	L	L	L	L		L	L	L			L			L	L			L				
Рекомендация 3	c, h		L																												
Рекомендация 4	c, h		E				E		E		E					E															
Рекомендация 5	c, h		E				E		E		E	E				E											E	E			
Рекомендация 6	f, h		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E			E			E	E			E				
Рекомендация 7	a, c, h		E	E			E	E	E	E	E	E	E		E	E	E			E			E	E			E				
Рекомендация 8	c		E										E																		
Рекомендация 9	c	E	E																												
Рекомендация 10	g, h		E				E				E	E		E		E	E										E				

Условные обозначения: L: рекомендация для принятия решения руководящим органом E: рекомендация для принятия мер административным руководителем

: рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

Ожидаемая отдача: a: повышение прозрачности и подотчетности b: распространение передового опыта c: укрепление координации и сотрудничества d: повышение последовательности и согласованности e: усиление контроля и соблюдения требований f: повышение эффективности g: значительная финансовая экономия h: повышение результативности i: прочее.

* Согласно перечню в документе ST/SGB/2015/3.