JIU/REP/2023/1

Организация Объединенных Наций

Обзор хозяйственно-административного руководства Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения

Отчет Объединенной инспекционной группы

Подготовлено Каролиной Фернандес Опазо

Please recycle

JIU/REP/2023/1

Только английский

Обзор хозяйственно-административного руководства Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА)

Отчет Объединенной инспекционной группы

Подготовлено Каролиной Фернандес Опазо

Организация Объединенных Наций, Женева, 2023 год

Обзор хозяйственно-административного руководства Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА)

I. Введение и цели обзора

Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА) стремится обеспечить женщинам и молодым людям доступ к высококачественным услугам в области сексуального и репродуктивного здоровья и играет в системе ООН ведущую роль в продвижении программ в области народонаселения. Он был создан в 1967 г. как трастовый фонд и начал свою деятельность в 1969 г. Фонд полностью финансируется за счет добровольных взносов правительств, межправительственных организаций, частного сектора, фондов и частных лиц.

ЮНФПА отчитывается перед Генеральной Ассамблеей через Экономический и Социальный Совет и перед Исполнительным Советом Программы развития ООН (ПРООН), ЮНФПА и Управление ООН по обслуживанию проектов (ЮНОПС).

Настоящий доклад является первым обзором хозяйственно-административного руководства ЮНФПА, проведенным Объединенной инспекционной группой (ОИГ), и является частью программы работы ОИГ на 2022 год. Его основная цель — проведение независимой оценки хозяйственно-административного руководства с целью помочь повысить эффективность и результативность деятельности ЮНФПА в реализации его мандатов полномочий и достижении целей миссии.

II. Основные выводы

A. Управление и руководство

Управленческие процессы, используемые в ЮНФПА, охватывают все сферы деятельности фонда. Руководящая структура и высшее руководство регулярно взаимодействуют по широкому кругу вопросов. Стратегическое планирование осуществляется на основе консультаций с участием соответствующих заинтересованных сторон, включая другие подразделения Организации Объединенных Наций, при этом учитывается опыт, полученный на предыдущих стратегических этапах работы. Тем не менее в ходе обзора были выявлены некоторые вопросы, касающиеся сферы управления. Решение этих вопросов может усовершенствовать управленческий процесс и повысить прозрачность общего руководства ЮНФПА.

В обзоре предложены некоторые изменения, направленные на повышение независимости и прозрачности в сфере управления организацией. «Главенствующий настрой» в отношении ожиданий упорядоченного, этичного, экономичного, эффективного и результативного поведения всех сотрудников ЮНФПА на всех уровнях и в любое время, установленный Исполнительным советом и Директором-исполнителем ЮНФПА как часть философии управления ЮНФПА, его стиля работы и организационной культуры, является основой для эффективного надзора.

По мнению инспектора, пример является наглядным сигналом к действию для всей организации и служит ряду целей. Ограничение срока полномочий Директора-исполнителя и установление разумных периодов «перерыва» для членов Исполнительного совета перед их последующим трудоустройством в ЮНФПА — это меры, призванные продемонстрировать участие высшего руководства в повышении

прозрачности управления и его стремление соответствовать данным принципам. Ограничение сроков пребывания на руководящих должностях рассматривается многими структурами ООН как способ привнесения новых идей и перспектив в организацию. Однако на должность Директора-исполнителя ЮНФПА не распространяются какие-либо ограничения по количеству сроков пребывания в должности. Инспектор рекомендует Исполнительному совету рассмотреть вопрос об установлении ограничений на количество сроков полномочий для должности Директора-исполнителя ЮНФПА.

Обеспечение межправительственной поддержки и надзора за деятельностью ПРООН, ЮНФПА и ЮНОПС со стороны Исполнительного совета является масштабной задачей, сложности которой добавляют различия в мандатах, размерах и характере деятельности каждой из трех организаций. В своем обзоре инспектор призывает Исполнительный совет уделять больше времени руководству и надзору за деятельностью ЮНФПА и предлагает рассмотреть более общие решения, такие как создание отдельного совета или согласование управления ЮНФПА с различными программами ООН, работа по которым тесно связана с деятельностью фонда.

B. Организационная структура

Штаб-квартира ЮНФПА, состоящая из 14 отделов, офисов, служб и подразделений, находится в Нью-Йорке, хотя некоторые подразделения штаб-квартиры расположены в Женеве (гуманитарная деятельность) и Копенгагене (снабжение). Кроме того, ЮНФПА имеет 6 региональных офисов, 8 представительских офисов, 3 субрегиональных офиса и 121 офис в странах и на территориях. Если региональные, страновые и территориальные отделения имеют четко определенный круг обязанностей, то этого нельзя сказать о субрегиональных и представительских отделениях, которые готовят руководящие документы по своей деятельности, но мандат которых не определен.

Еще один вопрос, рассмотренный инспектором, касался регионального разграничения, как оно определяется различными структурами Организации Объединенных Наций. По определению ЮНФПА, региональный охват часто отличается от охвата, установленного его основными программными партнерами ООН. Разница в региональном географическом охвате, установленном подразделениями ООН, не способствует сотрудничеству, совместной реализации программ и партнерству, что может привести к проблемам в оперативной деятельности. Однако следует отметить, что ЮНФПА не считает это серьезным препятствием для сотрудничества. Инспектор призывает высшее руководство ЮНФПА стремиться к более тесному взаимодействию с партнерами в контексте реорганизации системы развития Организации Объединенных Наций.

В своем обзоре инспектор также упоминает инициативу по созданию региональных оперативных центров общих служб ЮНФПА и указывает, что планирование работ по ней следует рассматривать как часть общей стратегии в соответствии с инициативами по реформированию системы развития Организации Объединенных Наций на региональном уровне и рекомендациями ОИГ по этому вопросу, включенными в ее доклад о возможностях повышения эффективности и результативности служб административной поддержки путем расширения межведомственного сотрудничества (JIU/REP/2018/5).

C. Администрирование, бюджет и финансовое управление

ЮНФПА финансируется за счет добровольных взносов. Общий объем поступлений ЮНФПА существенно вырос в период 2014–2021 гг. (46 %); однако этот рост характеризуется снижением нецелевых взносов (–2 %) и увеличением объема инструментов высокоцелевого финансирования (97 %), что усугубляется существующей зависимостью от небольшой группы ключевых доноров. Снижение

объема нецелевых взносов, а также увеличение использования строго целевого финансирования вызывают серьезную озабоченность ЮНФПА в связи с тем, что это влияет на гибкость подхода к реализации программ, включая потенциальные проблемы с выполнением мандата. Потенциальное воздействие общего финансового кризиса и изменения в приоритетах основных доноров создают неопределенность и опасения относительно доходов на среднесрочную перспективу, несмотря на благополучное финансовое положение ЮНФПА в настоящее время.

ЮНФПА прилагает большие усилия для расширения и диверсификации донорской базы, поэтому инспектор призывает к тщательному мониторингу и ведению отчетности по усилиям и результатам, достигнутым в снижении зависимости от одних и тех же постоянных доноров.

Следует отметить, что в силу исторических связей, сложившихся с момента его создания, ЮНФПА закупает у ПРООН различные казначейские, кадровые и операционные услуги, включая обработку платежей, управление инвестициями, администрирование льгот для сотрудников, услуги по организации поездок и выдаче виз, а также администрирование программ младших сотрудников категории специалистов.

D. Управление кадрами

В своем обзоре инспектор рассмотрел контрактные рамки и условия; практику найма; классификацию должностей; класс, пол и географическое распределение персонала; делегирование полномочий, обучение персонала и отношения между персоналом и руководством.

Контрактная система, как для штатных, так и для внештатных сотрудников является надежной, а предлагаемые варианты и формы хорошо структурированы. Недавно была запущена новая стратегия управления людскими ресурсами, и существует надежда, что она будет способствовать решению, среди прочего, вопросов, связанных с четким делегированием полномочий и восприятием отсутствия реакции со стороны Отдела людских ресурсов, что в сочетании с длительными сроками найма усугубляет негативное отношение персонала и руководства к Отделу людских ресурсов и указывает на очевидное отсутствие прозрачности в процессах найма. Тем не менее в показателях, представленных ЮНФПА на 2022 г. в отношении времени, необходимого для набора персонала, и доли вакансий, можно наблюдать заметные улучшения. При этом расширенное делегирование полномочий также вызвало некоторые опасения относительно полномочий региональных директоров в вопросах людских ресурсов.

Наиболее тревожными являются выводы, касающиеся неправомерного поведения. По общему мнению сотрудников, высшее руководство не принимает надлежащих мер и просто «отмахивается» или «игнорирует» проблемы, особенно в случаях злоупотребления служебным положением и сексуальных домогательств. В своем обзоре инспектор выражает признательность за усилия, предпринятые высшим руководством, такие как создание Группы добросовестности ЮНФПА — группы независимых, но взаимосвязанных подразделений, которые занимаются вопросами внутреннего правосудия и благосостояния персонала. Инспектор предлагает ЮНФПА для укрепления доверия и повышения прозрачности существующих механизмов работать над упрощением обмена информацией и оперативным принятием решений многочисленными органами, занимающимися вопросами неправомерного поведения.

E. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ)

Общее направление, которого придерживается ЮНФПА в отношении управления информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ), заключается в приоритетном использовании онлайн- и облачных инструментов для

сотрудничества. Однако у фонда иногда возникают проблемы совместимости с другими учреждениями ООН, которые используют платформу на базе Microsoft.

Проект преобразования ИКТ ЮНФПА, запущенный в 2017 г., направлен на внедрение новой облачной системы планирования ресурсов организации, призванной упростить представление, отслеживание, утверждение и отчетность по основным направлениям деятельности, что может позволить ЮНФПА реализовать свои организационные и глобальные приоритеты в будущем. Инспектор определил этот проект как зону основного риска, в том числе с точки зрения упущенных возможностей, поскольку проект претерпел значительные изменения с момента своего создания, включая важные изменения в направлении и руководстве. Это также потребовало значительных затрат, а у ЮНФПА не было необходимого пространства для маневра, поскольку он является частью более масштабной организации, отвечающей за совместную разработку и запуск новой системы планирования ресурсов фонда. На момент завершения подготовки настоящего обзора ЮНФПА сообщил, что новая система была успешно запущена в январе 2023 г.

ЮНФПА следует продолжать тщательно отслеживать ее внедрение, включая предлагаемые функциональные возможности, пробелы и интеграцию с другими системами, используемыми ЮНФПА. Поэтому Инспектор приветствует и поощряет проведение регулярного мониторинга и оценки рисков в контексте инициатив по управлению изменениями, призванных способствовать плавной разработке, запуску и последующей стабилизации системы Quantum.

F. Управление рисками и контроль

В апреле 2022 г. ЮНФПА ввел новую политику управления общеорганизационными рисками в попытке, среди прочего, повысить грамотность в вопросах рисков и укрепить культуру управления рисками в фонде. В настоящее время общее управление рисками осуществляется с помощью внутренней программы управления рисками, которую ЮНФПА планирует обновить параллельно с внедрением новой системы планирования общеорганизационных ресурсов.

Одна из отмеченных зон риска связана с внедрением процедур управления работой с партнерами-исполнителями и соответствующей отчетностью. В 2021 г. на осуществление программных мероприятий партнерами-исполнителями приходилось около 33 % всех расходов ЮНФПА. Инспектор подтверждает, что ЮНФПА создал надежную систему контроля за деятельностью партнеров-исполнителей. Однако значимость ресурсов, доверенных партнерам-исполнителям, требует постоянного внимания со стороны ЮНФПА. Необходимо приложить все усилия для принятия мер по обеспечению гарантий, установленных в системе контроля партнеров-исполнителей, и своевременного отражения результатов в соответствующих информационных системах.

G. Надзорные функции, мониторинг и оценка

Структура внутреннего надзора, включающая Управление аудита и расследований, Управление по оценке и Бюро по вопросам этики, и соответствующие политики надзора обеспечивают надежную основу для контроля над деятельностью ЮНФПА. Структура контроля дополняется внешним контролем, осуществляемым Консультативным комитетом по надзору, Комиссией ревизоров и ОИГ. Различные надзорные функции, выполняемые вышеупомянутыми органами, связаны между собой за счет хорошо отлаженных механизмов, включая соответствующий мониторинг и механизмы регулярной отчетности.

Учитывая, что надзор является общей обязанностью государств-членов, осуществляемой, в частности, посредством их участия в руководящих органах и советах, участие бывших членов Исполнительного совета в структуре высшего руководства ЮНФПА или в качестве членов любого из его надзорных органов может

быть воспринято как конфликт интересов. Поэтому инспектор призывает установить дополнительные защитные меры, такие как периоды «перерыва», чтобы гарантировать независимость решений и их выполнение.

Инспектор приходит к выводу, что Консультативный комитет по надзору не может считаться независимым надзорным комитетом, поскольку за подбор и назначение его членов и утверждение его мандата отвечает Директор-исполнитель. Кроме того, основная роль комитета заключается в консультировании руководства, и он подчиняется непосредственно Директору-исполнителю. Для того чтобы Комитет считался действительно независимым консультативным органом по надзору, эти элементы необходимо пересмотреть в соответствии с передовой практикой аудита и предыдущими рекомендациями, содержащимися в соответствующих отчетах ОИГ. Если такие изменения не будут внедрены, следует изменить название Комитета, чтобы оно действительно отражало его роль (например, Консультативный комитет руководства или что-то подобное), и создать независимый консультативный комитет по аудиту в соответствии с профессиональными стандартами и практикой надзора.

Необходимо решить проблему отставания и растущего числа дел, связанных с внутренними расследованиями. Число новых случаев в 2022 г. является самым высоким за последние пять лет (139 по состоянию на 20 ноября) и уже превысило общее количество случаев, зарегистрированных в 2021 г. Необходимо приложить дополнительные усилия для сокращения текущего отставания. Эта проблема усугубляется наличием большого количества свободных вакансий в Управлении аудита и расследований, что сказывается на результатах работы Управления. По мнению инспектора, критически важная миссия Управления требует более стабильной кадровой структуры, срочного заполнения вакантных должностей и долгосрочного планирования со стороны его руководства.

Следует также отметить, что опрос персонала и проведенные интервью указывают на высокий уровень недоверия к механизмам сообщения о проблемах. Тем не менее существует и положительный момент, поскольку Инспектор оценил подход, предпринятые действия и цели, установленные Бюро по вопросам этики для удовлетворения серьезной потребности в повышении наглядности информации о механизмах защиты персонала, включая защиту лиц, сообщающих о нарушениях, и доверия к ним.

H. Работа с населением и партнерские отношения

Система коммуникаций в ЮНФПА является четкой, последовательной и всеобъемлющей, а управление и руководящие принципы обеспечиваются посредством различных подробных политик.

В организации, финансируемой на добровольной основе, привлечение заинтересованных сторон и эффективное формирование и обеспечение общественной поддержки ее миссии имеет решающее значение для достижения стратегических целей. Для обеспечения результатов необходимо выделить достаточное количество ресурсов на информационно-просветительскую работу, коммуникацию и мобилизацию ресурсов.

Инспектор рекомендует осуществлять мониторинг и регулярно представлять в рамках отчетов, касающихся диалога по структурированному финансированию, информацию о прогрессе и результатах, достигнутых по различным каналам партнерства (т. е. частный сектор, организации гражданского общества, международные финансовые учреждения, научные круги и средства массовой информации).

III. Рекомендации.

Настоящий обзор содержит шесть рекомендаций, четыре из которых адресованы Исполнительному совету, а две — Директору-исполнителю для принятия соответствующих мер. В обзор также добавлена 21 неофициальная рекомендация, призванная дополнить указанные 6 рекомендаций и повысить общую эффективность и результативность ЮНФПА.

Рекомендация 1

Исполнительному совету следует до конца 2024 г. рассмотреть и рекомендовать Экономическому и Социальному Совету и, при необходимости, Генеральной Ассамблее (с привлечением Совета) установить ограничения на количество сроков полномочий для должности Директора-исполнителя ЮНФПА.

Рекомендация 2

Исполнительный совет может рассмотреть до конца 2024 года различные возможности для механизмов управления ЮНФПА, такие как создание отдельного совета ЮНФПА или согласование действий с различными фондами или программами ООН с высоким уровнем программной синергии и общими областями деятельности под управлением одного совета.

Рекомендация 3

Директор-исполнитель должен обеспечить до конца 2023 г. разработку дополнительных мер, направленных на повышение объективности и очевидной прозрачности процессов набора персонала, а также соблюдать уже существующую политику в этой сфере.

Рекомендация 4

Директор-исполнитель должен внимательно следить и контролировать риски, связанные с реализацией проекта преобразования ИКТ, и регулярно сообщать о них Исполнительному совету, уделяя особое внимание расходам и функциональности новой системы общеорганизационного планирования ресурсов и ее интеграции с существующими системами, а также принимать меры по их сокращению, если это будет необходимо. До конца 2023 г. должны быть представлены соответствующие отчеты; затем отчеты представляются на каждой ежегодной сессии Исполнительного совета до завершения проекта трансформации.

Рекомендация 5

Исполнительному совету следует, консультируясь с Генеральным секретарем, до конца 2023 г. рассмотреть и возглавить реализацию мер по ограничению занятости его членов в ЮНФПА, направленных на содействие независимости и прозрачности и сокращения проявления конфликта интересов в общем управлении ЮНФПА.

Рекомендация 6

Исполнительному совету следует до конца 2023 г. рассмотреть вопрос либо о создании независимого надзорного консультативного комитета для надзора за деятельностью ЮНФПА, либо о повышении независимости нынешнего надзорного консультативного комитета в соответствии с передовой практикой и профессиональными стандартами надзора, в том числе в отношении его круга полномочий, назначения его членов и порядка подчинения, которые должны

подлежать утверждению и непосредственному контролю со стороны Исполнительного совета.

Неофициальные рекомендации

- Процесс управления может получить содействие, а Исполнительный совет может, при желании, уделить больше времени руководству и надзору за деятельностью ЮНФПА (см. пункт 47).
- Директор-исполнитель должен до конца 2023 г. разработать круг полномочий для субрегиональных и представительских офисов, определив, среди прочего, их роли, функции, порядок отчетности, четкий порядок делегирования полномочий и надзорные обязанности (см. пункт 54).
- В рамках планов по созданию механизма финансирования для мобилизации неосновных ресурсов для малых островных развивающихся государств, включенных в стратегический план на 2020–2025 гг., Директор-исполнитель должен представить в контексте среднесрочного обзора стратегического плана доклад о ходе внедрения нового механизма финансирования, о том, как он работает, какие результаты уже получены и какие планируется получить (см. пункт 76).
- Директор-исполнитель должен тщательно контролировать усилия, предпринимаемые для достижения целевых показателей финансирования, увеличения донорской базы и объемов неосновных ресурсов, получаемых для гуманитарного реагирования, а также регулярно отчитываться перед Исполнительным советом, используя отчет по диалогу по структурированному финансированию, о принятых мерах, включая корректирующие меры, если таковые имеются, по этому вопросу, а также обновлять стратегию мобилизации ресурсов (см. пункт 91).
- Инспектор считает, что, хотя многочисленные политики, процедуры и руководящие принципы ЮНФПА обеспечивают ему удовлетворительную административную, бюджетную и финансовую основу, тот факт, что они представлены в различных форматах и не имеют условных обозначений, может затруднить их использование государствами-членами и потенциальными донорами. Соответственно, Директору-исполнителю следует рассмотреть возможность публикации цифрового сборника, содержащего Финансовые положения и правила, а также все связанные с ними политики, в том же формате и с использованием соответствующих символов документов (см. пункт 98).
- Директор-исполнитель может пожелать провести анализ рентабельности затрат от тех видов деятельности и услуг, которые переданы третьим сторонам, когда соглашение подлежит продлению или на рынок выходит новый поставщик услуг, чтобы определить: (a) удобство продолжения сотрудничества; (b) целесообразность создания условий для выполнения этих услуг собственными силами; или (c) целесообразность использования глобальных центров общих служб (см. пункт 109).
- Инспектор призывает Директора-исполнителя создать четкую и всеобъемлющую кадровую структуру для ЮНФПА путем унификации существующих политик и упорядочения их применения (см. пункт 122).
- Инспектор считает, что порядок делегирования полномочий в вопросах, связанных с людскими ресурсами, принятый в сентябре 2022 г., не обеспечивает адекватного делегирования функций в области людских ресурсов, а скорее, расширяет централизованный контроль на рабочем месте через вновь назначенных деловых партнеров по людским ресурсам. Поэтому Директор-исполнитель, при желании, может рассмотреть вопрос о расширении делегирования полномочий региональным директорам в пересмотренном варианте документа (см. пункт 129).

- Инспектор считает, что для реализации своей надзорной функции Исполнительный совет мог бы рассмотреть Стратегию в отношении персонала и определить ее соответствие ожиданиям, изложенным в комплексном бюджете на 2022–2025 гг. (см. пункт 145).
- Инспектор призывает Директора-исполнителя более эффективно использовать механизм ротации путем создания официальной программы ротации, которая могла бы содержать, например, каталог всех должностей, подлежащих ротации, с разбивкой по классу, сроку работы, месту работы и показателям сложности, а также по должностям, требующим больше технической подготовки (см. пункт 148).
- В целях укрепления доверия и повышения прозрачности существующих механизмов Директор-исполнитель, при желании, может расширить каналы связи между заявителями и различными органами, занимающимися вопросами неправомерного поведения, путем создания системы отслеживания жалоб, в которой все вовлеченные стороны смогут следить за развитием и статусом своих дел, уделяя должное внимание правилам в отношении процедур расследования, конфиденциальности и неприкосновенности частной жизни (см. пункт 153).
- Инспектор призывает Директора-исполнителя и дальше поддерживать создание и формализацию ассоциаций персонала на местах там, где таких ассоциаций еще нет, опираясь на консультационную помощь персонала ЮНФПА (см. пункт 155).
- Целью создания регионального Комитета стратегического управления в Региональном офисе по странам Восточной Европы и Средней Азии является содействие управлению на основе участия и прозрачности. Комитет станет площадкой, на которой высшее руководство на региональном уровне и представители персонала обсуждают стратегические направления деятельности офиса, общее благополучие и безопасность персонала, а также координируют работу по различным оперативным направлениям. Инспектор считает, что Директору-исполнителю следует рассмотреть возможность создания аналогичного комитета в других региональных отделениях ЮНФПА для содействия диалогу между высшим руководством и персоналом (см. пункт 156).
- Инспектор призывает Директора-исполнителя и далее совершенствовать корпоративные планы вводного инструктажа и введения в должность, чтобы обеспечить получение вновь прибывшим персоналом достаточной информации для надлежащего выполнения своих обязанностей. Инспектор также считает, что важно привлекать представителей персонала к организации вводных занятий для вновь назначенного руководящего состава, чтобы информировать такое руководство об их роли в отношении урегулирования конфликтов, благосостояния персонала, условий труда и других соответствующих политиках (см. пункт 158).
- Инспектор считает, что Директору-исполнителю следует рассмотреть возможность проведения всеобъемлющего обзора проекта преобразования ИКТ после ввода в эксплуатацию новой системы общеорганизационного планирования ресурсов в 2023 г. и представить отчет об общих расходах и проблемах, связанных с интеграцией основных существующих информационных систем (см. пункт 170).
- Инспектор призывает высшее руководство проанализировать изменения в требованиях и ожидаемой функциональности новой системы общеорганизационного планирования ресурсов с момента запуска проекта преобразования ИКТ и обеспечить надлежащее удовлетворение этих требований (см. пункт 173).
- Инспектор считает, что для более широкого использования систем общеорганизационного управления рисками в ЮНФПА новые инструменты общеорганизационного управления рисками должны быть легкодоступными и,

по возможности, интегрированными в новую систему общеорганизационного планирования ресурсов. Инспектор призывает высшее руководство принять необходимые меры для оперативной разработки или выбора и закупки корпоративного информационного приложения для управления общеорганизационными рисками в соответствии с требованиями, установленными в политике управления общеорганизационными рисками (см. пункт 183).

- Инспектор высоко ценит систему контроля, установленную для деятельности, осуществляемой партнерами-исполнителями. Тем не менее значимость ресурсов, доверенных партнерам-исполнителям, заслуживает постоянного внимания со стороны ЮНФПА, учитывая связанный с этим риск мошенничества и проблемы, возникающие в ходе их работы. Поэтому высшее руководство должно прилагать дополнительные усилия для постоянного проведения мероприятий по обеспечению гарантий, предусмотренных системой контроля партнеров-исполнителей, и своевременно отражать их результаты в соответствующих информационных системах (см. пункт 191).
- По мнению инспектора, необходимо приложить дополнительные усилия, чтобы ускорить процесс сокращения числа открытых расследований путем срочного заполнения вакантных должностей, в том числе руководящих, в Управлении аудита и расследований. Необходимо также рассмотреть вопрос о чрезвычайном выделении временных ресурсов для срочного сокращения отставания в расследовании дел (см. пункт 255).
- Директор-исполнитель, при желании, может разработать краткосрочные и среднесрочные планы обучения в области коммуникаций и использования технологий и социальных сетей, чтобы повысить профессионализм персонала, ответственного за коммуникацию, и способствовать дальнейшему вовлечению соответствующих заинтересованных сторон и достижению коммуникационных целей ЮНФПА (см. пункт 275).
- Инспектор ожидает, что разрабатываемые новые стратегии и инструменты позволят решить проблемы в области партнерства, сформулированные в стратегии мобилизации ресурсов 2015 г. и подтвержденные в стратегическом плане на 2022–2025 гг. По мнению инспектора, новые стратегии должны включать в себя актуальные и четкие показатели, призванные, через отчеты о диалоге по структурированному финансированию, облегчить мониторинг и регулярную отчетность по прогрессу и результатах, достигнутых с использованием различных каналов партнерства (т. е. частный сектор, организации гражданского общества, международные финансовые институты, научные круги и СМИ) (см. пункт 289).

Содержание

		Стр.
	Исполнительное резюме	v
	Сокращения и аббревиатуры	xvii
I.	Введение	1
	A. История вопроса	1
	B. Цель и сфера применения	2
	C. Методология	2
	D. Благодарности	3
II.	Управление и руководство	4
	A. Мандат	4
	B. Управление	4
	C. Руководство	5
	D. Взаимоотношения Исполнительного совета и высшего руководства	7
	E. Стратегическое планирование	10
III.	Организационная структура	12
	A. Штаб-квартира	12
	B. Присутствие на местах	14
	C. Региональный охват	16
	D. Сотрудничество в системе Организации Объединенных Наций	18
	E. Региональные оперативные центры общих служб	19
IV.	Административное, бюджетное и финансовое управление	20
	A. Финансовая стабильность, предсказуемость и устойчивость	20
	B. Финансовые и бюджетные рамки	27
	C. Закупки и общие услуги	30
	D. Структура доходов и расходов	31
V.	Управление кадрами	33
	A. Система управления людскими ресурсами	33
	B. Управление кадрами	36
	C. Общее руководство: отношения с персоналом и управление людскими ресурсами	39
	D. Диалог между ассоциацией персонала и руководством	42
VI.	Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ)	44
	A. Система информационно-коммуникационных технологий	44
	B. Проект преобразования информационно-коммуникационных технологий	44
VII.	Управление рисками	48
	A. Система управления общеорганизационными рисками	48
	B. Оценка риска внедрения системы планирования ресурсов предприятия	50
	C. Управление рисками и контроль над деятельностью партнеров-исполнителей	51
VIII.	Надзорные функции, мониторинг и оценка	54

A. Надзорные структуры 54
B. Независимость надзора, прозрачность, взаимодействие и подотчетность 58
IX. Работа с населением и партнерские отношения 69
A. Социальные сети 70
B. Послы доброй воли и другие известные лица 70
C. Веб-сайт 72
D. Вовлечение заинтересованных сторон и бренд Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения 73
E. Партнерские отношения 73

Приложения

I. Пункт 1 статьи 17 Кодекса поведения высокопоставленных должностных лиц Европейского центрального банка, касающийся правил трудоустройства после увольнения 78
II. Обзор действий, которые должны предпринять участвующие организации по рекомендациям Объединенной инспекционной группы 79

Сокращения и аббревиатуры

ККАБВ — Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам

ПГС — помощник Генерального секретаря

КСР — Координационный совет руководителей системы ООН

ФАО — Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

МАГАТЭ — Международное агентство по атомной энергии

ИКТ — Информационно-коммуникационные технологии

ИВА — Институт внутренних аудиторов

МОТ — Международная организация труда

ИМО — Международная морская организация

ITC — Международный торговый центр

МСЭ — Международный союз электросвязи

ОИГ — Объединенная инспекционная группа

НПО — неправительственная организация

ЮНЭЙДС — Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу

ЮНКТАД — Конференция ООН по торговле и развитию

ПРООН — Программа развития Организации Объединенных Наций

ЮНЕП — Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

ЮНЕСКО — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

ЮНПФА — Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

«ООН-Хабитат» — Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам

УВКБ ООН — Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

ЮНИСЕФ — Детский фонд Организации Объединенных Наций

ЮНИДО — Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

ЮНИТАР — Учебный и научно-исследовательский институт ООН

УНП ООН — Управление ООН по наркотикам и преступности

ЮНОПС — Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов

БАПОР — Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ

УООН — Университет Организации Объединенных Наций

«ООН-Женщины» — Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин

ЮНВТО — Всемирная туристская организация

ЗГС — Заместитель Генерального секретаря

ВПП — Всемирная продовольственная программа

ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения

ВТО — Всемирная торговая организация

I. Введение

1. Обзор хозяйственно-административного руководства в Фонде ООН в области народонаселения (ЮНФПА) является частью серии обзоров хозяйственно-административного руководства, проводимых Объединенной инспекционной группой (ОИГ) для своих участвующих организаций. Обзор включен в программу работы ОИГ на 2022 год [1] и является первым обзором хозяйственно-административного руководства ЮНФПА, проведенным ОИГ. Обзор соответствует второму тематическому направлению деятельности в рамках долгосрочного стратегического плана, цель которого — повысить эффективность и результативность работы соответствующих секретариатов при реализации мандатов полномочий и решении задач, поставленных перед организациями [2].

A. История вопроса

2. В июле 1967 г. в ответ на резолюцию 2211 (XXI) Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь учредил целевой фонд, который впоследствии был назван Фонд Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности в области народонаселения (ЮНФПА). В 1972 г. Генеральная Ассамблея постановила передать ЮНФПА в ее ведение [3], а в 1987 г. он был официально переименован в Фонд ООН в области народонаселения [4]. ЮНФПА стремится обеспечить женщинам и молодым людям доступ к высококачественным услугам в области сексуального и репродуктивного здоровья, включая добровольное планирование семьи, чтобы они могли делать осознанный и добровольный выбор в отношении своей сексуальной и репродуктивной жизни [5].

3. Руководящим органом ЮНФПА является Исполнительный совет, который также выполняет функции руководящего органа Программы развития ООН (ПРООН) и Управления ООН по обслуживанию проектов (ЮНОПС). ЮНФПА возглавляет Директор-исполнитель, назначаемый Генеральным секретарем по согласованию с Исполнительным советом [6]. Штаб-квартира ЮНФПА находится в Нью-Йорке. Фонд имеет шесть региональных, три субрегиональных и восемь представительских офисов. В общей сложности ЮНФПА присутствует в более чем 150 странах и территориях.

4. Деятельность ЮНФПА изложена в четырехлетнем стратегическом плане, который охватывает период 2022–2025 гг. [7]. Стратегический план был одобрен Исполнительным советом в июле 2021 г. и является вторым в серии из трех последовательных стратегических планов, рассчитанных до 2030 г. Цели стратегического плана — ускорить реализацию Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию [8] и достичь соответствующих Целей устойчивого развития к 2030 г. [9]. В настоящее время основным направлением

[1] A/76/34, приложение VII.
[2] A/74/34, приложение I.
[3] Резолюция 3019 (XXVII) Генеральной Ассамблеи, пункт 1.
[4] Решение 42/430 Генеральной Ассамблеи.
[5] Мандат ЮНФПА был утвержден Экономическим и Социальным Советом в 1973 г. в резолюции 1763 (LIV).
[6] Резолюция 64/219 Генеральной Ассамблеи, пункт 3.
[7] DP/FPA/2021/8.
[8] В 1994 г. в Каире состоялась Международная конференция по народонаселению и развитию. На конференции 179 стран приняли Программу действий, которая призвала сделать репродуктивное здоровье и права женщин центральным элементом национальных и глобальных усилий по развитию. В Программе действий и последующей деятельности по ее реализации ЮНФПА было предложено взять на себя руководящую роль в соответствующих областях и периодически отчитываться перед государствами-членами о достигнутом прогрессе.
[9] DP/FPA/2021/8, пункты 2 и 4 и рис. 1.

деятельности ЮНФПА является достижение «трех преобразующих результатов», которые также называют «тремя нулями» [10].

5. ЮНФПА финансируется за счет добровольных взносов, которые являются либо произвольными (регулярные, нецелевые или основные ресурсы), либо ограниченными донорами для конкретной цели, программы или деятельности (прочие, целевые или неосновные ресурсы) [11].

6. ЮНФПА является одной из организаций, участвующих в работе ОИГ. На протяжении многих лет ОИГ неоднократно давала рекомендации Исполнительному совету и Директору-исполнителю ЮНФПА в рамках общесистемных обзоров ООН, проводимых по целому ряду вопросов. Показатели одобрения и выполнения рекомендаций ОИГ в ЮНФПА относительно высоки по сравнению с другими участвующими организациями [12]. Эта положительная тенденция сохраняется, и, согласно последним данным, предоставленным веб-системой отслеживания ОИГ, в период с 2012 по 2020 год ЮНФПА принял около 90 % рекомендаций ОИГ. Из принятых рекомендаций ЮНФПА выполнил около 69 %, о 23 %х сообщил как о находящихся в процессе выполнения; к выполнению 8 % еще не приступил.

B. Цель и сфера применения

7. Основная цель настоящего обзора — дать независимую оценку хозяйственно-административного руководства в ЮНФПА, чтобы помочь повысить его эффективность и результативность в достижении его мандата и целей миссии.

8. В центре внимания настоящего обзора находятся вопросы управления и руководства; организационная структура; администрация, бюджет и финансовое управление; управление людскими ресурсами; управление информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ); управление рисками и контроль; надзорные функции; а также информационно-разъяснительная деятельность и партнерские отношения.

9. Оценка эффективности технической и программной работы ЮНФПА не входит в сферу охвата обзора. Такие аспекты освещаются лишь в той мере, в какой это необходимо для рассмотрения ранее указанных приоритетных областей и, в частности, для рассмотрения процессов реализации, мониторинга и оценки стратегического плана на 2022–2025 гг. В этой связи команда ОИГ надлежащим образом проанализировала работу, проведенную соответствующими надзорными органами ЮНФПА.

C. Методология

10. Для составления настоящего обзора команда ОИГ использовала сочетание качественных и количественных методов. Команда ОИГ придерживается подхода, основанного на сотрудничестве с заинтересованными сторонами, запрашивая комментарии и предложения в процессе анализа, который включает, среди прочего, следующее.

- Кабинетный обзор: был проведен кабинетный обзор с изучением документации Исполнительного совета и рекомендаций надзорных органов, а также внутренних политик и положений, включенных в Руководство по политике и процедурам, и других соответствующих внутренних документов и статистических данных.

[10] Там же, пункт 1.

[11] DP/FPA/2021/9, пункт 7.

[12] См. отчет ОИГ под названием «Обзор принятия и выполнения рекомендаций ОИГ Фондом ООН в области народонаселения (ЮНФПА)» (JIU/ML/2016/5).

- Вопросник: ЮНФПА был выдан корпоративный вопросник, охватывающий основные области управления и надзора.
- Онлайн-опросы: были проведены два отдельных онлайн-опроса, один из которых предназначался для членов Исполнительного совета, а другой — для сотрудников ЮНФПА. В ходе опроса членов Исполнительного совета попросили выразить более общее мнение Совета о стратегиях управления и администрирования, проводимых высшим руководством ЮНФПА. На вопросы анкеты ответили 19 членов Исполнительного совета. В ходе опроса персонала рассматривались такие вопросы, как условия работы, руководство, организационная структура, административная поддержка, людские ресурсы, отношения между персоналом и руководством, обмен знаниями, ИКТ, управление рисками, а также функции надзора и оценки. В ходе опроса персонала было получено в общей сложности 1057 ответов [13].
- Интервью: в штаб-квартире ЮНФПА в Нью-Йорке и в двух региональных офисах в период с июня по декабрь 2022 г. были проведены 66 очных и онлайн-интервью. Команда ОИГ провела интервью с представителями высшего руководства, включая Директора-исполнителя, заместителей Директора-исполнителя по программе и по управлению, руководителя аппарата, директоров различных отделов, советника по этике, директоров Управления по оценке и Управления аудита и расследований, председателя Консультативного комитета по надзору и других соответствующих сотрудников, включая представителей персонала. Кроме того, было проведено одно интервью с президентом и региональными представителями Исполнительного совета. Также были организованы три конфиденциальные встречи фокус-групп в разных местах, чтобы узнать мнения сотрудников ЮНФПА, представляющих различные категории и классы.
- Миссии на местах: команда ОИГ посетила штаб-квартиру ЮНФПА в Нью-Йорке в октябре 2022 г. Она также провела две выездные миссии: одну в Региональном отделении для арабских государств в Каире и другую в Региональном отделении для стран Восточной Европы и Средней Азии в Стамбуле в октябре и ноябре 2022 г. соответственно. Команда ОИГ выбрала эти два офиса на основании их финансовых и операционных данных. Географическая близость обоих офисов и доступные ресурсы также стали определяющими факторами для их выбора в качестве объектов предметного исследования.

11. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций между инспекторами, с тем чтобы проверить его выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

12. Вся полученная информация и мнения были рассмотрены в соответствии со стандартными практиками соблюдения конфиденциальности, используемыми в ОИГ. Отчет в основном отражает агрегированные ответы, и в тех случаях, когда цитаты приводятся в иллюстративных целях, источники намеренно не указываются.

D. Благодарности

13. Инспектору хотелось бы выразить свою признательность секретариату и основным заинтересованным сторонам ЮНФПА за их полное сотрудничество при подготовке обзора, особенно координатору и тем, кто предоставил письменные ответы, участвовал в интервью и/или опросе персонала и охотно делился своими знаниями и мнениями.

[13] Согласно данным, предоставленным ЮНФПА, в 2021 г. общая численность персонала составляла 3154 человека, а общая численность внештатного персонала (контракты на оказание услуг и добровольцы Организации Объединенных Наций) — 1165 человек. Исходя из этих данных, команда ОИГ оценивает уровень ответов примерно в 24 %.

II. Управление и руководство

14. Настоящий обзор содержит оценку структуры управления и соответствующих процессов ЮНФПА, включая стратегическое планирование, реализацию программ, высшее руководство, управление коммуникациями и мониторинг деятельности, осуществляемой Исполнительным советом и Директором-исполнителем ЮНФПА для достижения целей и задач стратегического плана на 2022–2025 гг.

A. Мандат

15. Мандат ЮНФПА, как он определен в резолюции 1763 (LIV) Экономического и Социального Совета, состоит в следующем:

(a) наращивать на международной основе при содействии компетентных органов системы Организации Объединенных Наций знания и потенциал для удовлетворения национальных, региональных, межрегиональных и глобальных потребностей в области народонаселения и планирования; содействовать координации в области планирования и подготовки программ; и сотрудничать со всеми заинтересованными сторонами;

(b) способствовать повышению осведомленности, как в развитых, так и в развивающихся странах о социальных, экономических и экологических последствиях национальных и международных проблем народонаселения, о правозащитных аспектах планирования семьи и о возможных стратегиях их решения в соответствии с планами и приоритетами каждой страны;

(c) оказывать систематическую и постоянную помощь развивающимся странам по их просьбе в решении их демографических проблем, причем такая помощь должна предоставляться в формах и средствами, запрашиваемыми странами, обратившимися за помощью, и наиболее подходящими для удовлетворения потребностей отдельных стран;

(d) играть ведущую роль в системе Организации Объединенных Наций в продвижении программ в области народонаселения и координировать проекты, поддерживаемые Фондом.

B. Управление

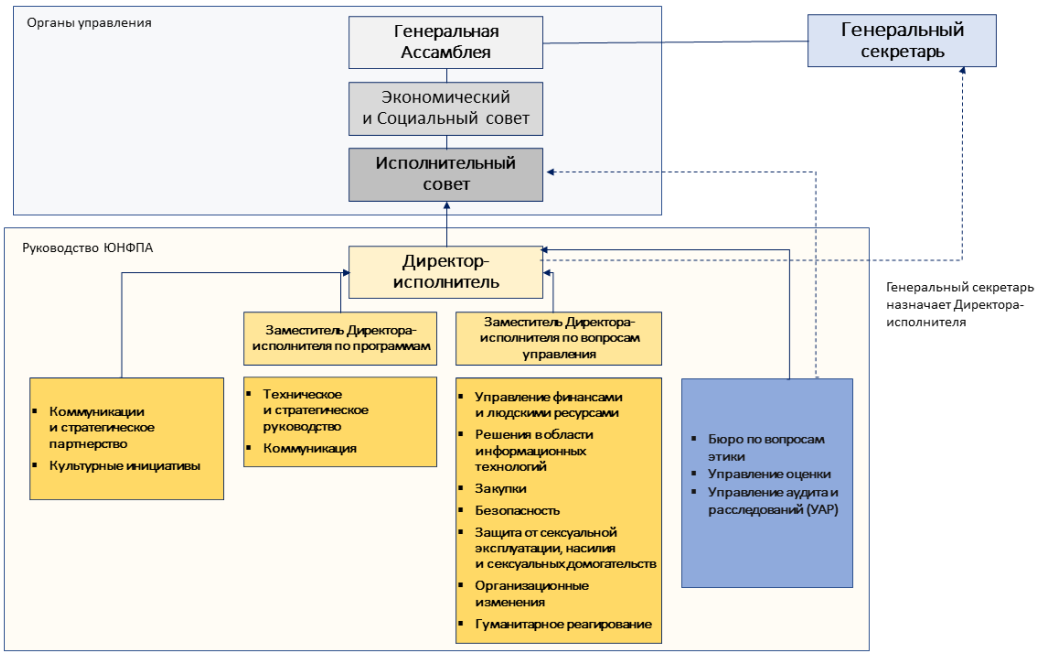
16. Генеральная Ассамблея является высшим руководящим органом Организации Объединенных Наций. Она может обсуждать любые вопросы или дела в рамках Устава Организации Объединенных Наций и вместе с Экономическим и Социальным Советом и Исполнительным советом образует структуру управления ЮНФПА. ЮНФПА начал свою деятельность в 1969 г. как Фонд ООН для деятельности в области народонаселения под управлением ПРООН. В 1972 г. Ассамблея постановила, что Совет управляющих ПРООН будет также являться руководящим органом ЮНФПА [14]. В 1994 г. Ассамблея преобразовала Совет управляющих в Исполнительный совет ПРООН и ЮНФПА [15].

17. Исполнительный совет теперь отвечает за обеспечение межправительственного руководства и надзора за деятельностью ЮНФПА, ПРООН и ЮНОПС [16]. Его основными функциями являются: (a) мониторинг деятельности Фонда; (b) утверждение программ, включая страновые программы; (c) принятие решений по административным и финансовым планам и бюджетам; (d) рекомендация новых инициатив Экономическому и Социальному Совету и, через Совет, Генеральной Ассамблее; (e) поощрение и рассмотрение новых программных инициатив; и (f) представление ежегодных отчетов Экономическому и Социальному Совету, которые

[14] Резолюция 3019 (XXVII) Генеральной Ассамблеи, пункт 2.
[15] Резолюция Генеральной Ассамблеи, 48/162, приложение I, пункт 21.
[16] Решение 48/501 Генеральной Ассамблеи и резолюция 65/176.

могут включать рекомендации по улучшению координации на местах [17]. Исполнительный совет состоит из представителей 36 стран [18], избираемых Экономическим и Социальным Советом на трехлетний срок. Представители работают на ротационной основе [19]. С 2001 г. Совет ежегодно проводит две очередные сессии и одну ежегодную сессию.

Рисунок I
Структура управления ЮНФПА



Источник: подготовлено ОИГ на основе резолюции 48/162 Генеральной Ассамблеи.

18. Бюро Исполнительного совета состоит из президента и четырех вице-президентов, избираемых на один год на основе справедливого географического представительства. Основными функциями Бюро являются подготовка и организация заседаний Совета, содействие прозрачному принятию решений и поощрение диалога при принятии решений. Бюро также согласовывает состав групп, участвующих в выездах Совета на места.

C. Руководство

19. Директор-исполнитель ЮНФПА назначается Генеральным секретарем по согласованию с Исполнительным советом сроком на четыре года [20]. Нынешний

[17] Резолюция 48/162 Генеральной Ассамблеи, приложение I, пункт 22.

[18] В настоящее время состав Исполнительного совета по региональным группам выглядит следующим образом: Африка: 8 стран (Алжир, Камерун, Чад, Кот-д'Ивуар, Эфиопия, Кения, Лесото, Нигерия); Азия: 7 стран (Бангладеш, Китай, Иран (Исламская Республика), Казахстан, Мьянма, Катар, Республика Корея); Восточная Европа: 4 страны (Республика Молдова, Российская Федерация, Словакия, Украина); Латинская Америка и Карибский бассейн: 5 стран (Колумбия, Коста-Рика, Куба, Эквадор, Гватемала); Западная Европа и другие: 12 стран (Бельгия, Канада, Дания, Германия, Исландия, Ирландия, Япония, Норвегия, Швеция, Турция, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки).

[19] За исключением группы западноевропейских и других государств, которые определили свою собственную политику внутренней ротации.

[20] Резолюция Генеральной Ассамблеи, 64/219, пункт 3.

Директор-исполнитель был переназначен в октябре 2021 г. на второй срок [21]. Директор-исполнитель действует на основании полномочий, делегированных Генеральным секретарем. Директор-исполнитель ежегодно отчитывается перед Исполнительным советом, среди прочего, о прогрессе, достигнутом в отношении системы управления стратегическим планом ЮНФПА, ориентированной на конкретные результаты, и других аспектах, имеющих отношение к управлению ЮНФПА. Директор-исполнитель также может, если сочтет нужным, делегировать определенные полномочия персоналу ЮНФПА. Директору-исполнителю помогают заместитель Директора-исполнителя по управлению и заместитель Директора-исполнителя по программам. Заместители Директора-исполнителя являются самыми старшими членами руководящей группы ЮНФПА и назначаются Генеральным секретарем по рекомендации Директора-исполнителя. Их отбор осуществляется на основе заявок, полученных на объявленные должности.

20. Заместитель Директора-исполнителя по вопросам управления руководит работой ЮНФПА по всем основным управленческим и оперативным функциям, включая управление финансовыми и людскими ресурсами, информационно-технологические решения, закупки, безопасность, защиту от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств и домогательств, организационные изменения и культурные инициативы [22]. Заместитель Директора-исполнителя по программам отвечает за техническое и стратегическое руководство, управление и коммуникацию в рамках программы работы ЮНФПА, а также за создание и поддержание партнерских отношений с организациями системы ООН, двусторонними учреждениями и другими заинтересованными сторонами [23].

21. Канцелярия Директора-исполнителя поддерживает корпоративное руководство Директора-исполнителя и заместителей Директора-исполнителя [24]. На должности директора отдела и регионального директора, которые относятся к уровню D-2, открываются вакансии; кандидаты отбираются и назначаются Директором-исполнителем. В настоящее время должности в высшем руководстве ЮНФПА относятся к следующим должностным классам: 1 заместитель Генерального секретаря, 2 помощника Генерального секретаря, 14 должностей D-2 и 74 должности D-1 [25]. Эта 91 должность составляет примерно 9 % от общего числа должностей (3157 должностей), предлагаемых на период 2022–2025 гг.

22. Исполнительный комитет [26] осуществляет стратегический надзор, консультирование и принятие решений по основным вопросам политики для достижения целей Фонда и помогает в работе Директору-исполнителю. Учитывая, что члены Комитета возглавляют отделы и выступают в качестве координаторов по связям с организациями и учреждениями системы ООН, а также с другими внешними партнерами Комитет служит важной площадкой для обмена информацией, обеспечивающей организационную слаженность и эффективность.

23. Не удалось найти никаких резолюций или решений, касающихся количества сроков пребывания в должности Директора-исполнителя ЮНФПА. Некоторые структуры ООН, такие как Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Всемирная продовольственная программа (ВПП), Структура «ООН-Женщины» и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), ограничивают количество сроков полномочий своих исполнительных глав. Другие

[21] См. https://www.unfpa.org/press/un-secretary-general-reappoints-dr-natalia-kanem-unfpa-executive-director#:~:text=UNITED%20NATIONS%2C%20New%20York%20%E2%80%93%20The,second%20term%20of%20four%20years.

[22] Описание должности заместителя Директора-исполнителя по вопросам управления (предоставлено ЮНФПА).

[23] Описание должности заместителя Директора-исполнителя по программам (предоставлено ЮНФПА).

[24] Круг полномочий Канцелярии Директора-исполнителя (предоставлено ЮНФПА).

[25] См. DP/FPA/2021/9, приложение 1.

[26] В состав комитета под председательством Директора-исполнителя входят директора отделов и региональных офисов, а также директора надзорных органов.

организации не имеют официальных ограничений в отношении количества сроков, но установили практику, согласно которой ни один исполнительный глава не должен занимать должность более двух сроков подряд (например, ПРООН и Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)).

24. В своей предыдущей работе по отбору и условиям деятельности исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций ОИГ пришла к выводу, что все организации должны ограничить срок полномочий своих исполнительных глав максимум двумя сроками подряд, причем каждый срок не должен превышать пяти лет, поскольку это позволит обеспечить надлежащий региональный и гендерный баланс среди исполнительных глав, а также привнести новый подход к управлению и руководству организациями [27].

25. Без ущерба для нынешнего действующего лица ограничение срока полномочий для руководящих должностей считается хорошей практикой, которая стимулирует лидеров к достижению результатов в течение срока их полномочий и поощряет организации к развитию и внедрению новых идей и взглядов на уровне высшего руководства. Кроме того, установление предельных сроков полномочий позволяет организациям планировать переходный период и воспринимать систему управления как более прозрачную.

26. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации будет способствовать повышению прозрачности и подотчетности в управлении ЮНФПА.

Рекомендация 1

Исполнительному совету следует до конца 2024 г. рассмотреть и рекомендовать Экономическому и Социальному Совету и, при необходимости, Генеральной Ассамблее (с привлечением Совета) установить ограничения на количество сроков полномочий для должности Директора-исполнителя ЮНФПА.

D. Взаимоотношения Исполнительного совета и высшего руководства

27. Между высшим руководством и Исполнительным советом поддерживается регулярная связь, а надзорные подразделения ЮНФПА имеют свободный и прямой доступ к Совету. Предсессионные неформальные встречи проводятся за две недели до начала каждой сессии Исполнительного совета для рассмотрения повестки дня и документации для этой сессии. Другие неофициальные брифинги и консультации проводятся перед каждой сессией и по мере необходимости на специальной основе в течение года. В дополнение к этим заседаниям высшее руководство посещает ежемесячные плановые заседания Бюро и взаимодействует на всех уровнях организации с членами и наблюдателями Исполнительного совета [28].

28. Межправительственная поддержка и надзор за деятельностью ЮНФПА, ПРООН и ЮНОПС со стороны исключительно Исполнительного совета является масштабной задачей, сложности которой добавляют различия в мандатах, размерах и характере различных видов деятельности, осуществляемых каждой из трех организаций. Учитывая их размер и характер, деятельность ПРООН и ЮНОПС требует значительного внимания со стороны Исполнительного совета. В своем ответе на вопрос анкеты ОИГ, касающийся того, что Исполнительному совету приходится заниматься деятельностью трех организаций, руководство ЮНФПА отметило, что «проблемы, возникающие в одном учреждении, могут перетекать в другие и влиять на то, как члены Совета анализируют отчеты и документы, а также воздействовать на формулировки решений других учреждений. Рассмотрение вопросов в рамках

[27] JIU/REP/2009/8, пункт 75 и рекомендация 6.
[28] Ответ ЮНФПА на корпоративную анкету ОИГ.

совместных сегментов может иногда означать, что внимание к деятельности каждого агентства рассеивается».

29. В своем ответе на вопросник ОИГ ЮНФПА отметил, что «наличие совместного Исполнительного совета для трех организаций является тяжелым бременем для Совета при выполнении им своих надзорных функций в отношении этих трех организаций и ограничивает время, выделяемое Директору-исполнителю и высшему руководству для более содержательной и эффективной отчетности. Другие организации системы ООН имеют схожие процессы, как и эти три организации, но у них есть свои собственные Исполнительные советы. Поэтому существование единого Исполнительного совета кажется нам странным».

30. ЮНФПА по-прежнему считает, что преимущества единого Совета могут послужить примером для эффективной и действенной работы Организации Объединенных Наций, что значительно перевешивает трудности. Однако мнения, высказанные представителями ЮНФПА в корпоративной анкете ОИГ, свидетельствуют о том, что: (a) следует уточнить обязанности Исполнительного совета по управлению и надзору; (b) следует повысить потенциал членов Исполнительного совета путем проведения вводного обучения по вопросам, специфичным для ЮНФПА, в том числе в части надзора; (c) Исполнительному совету следует проанализировать свою нынешнюю структуру и обязанности, чтобы убедиться, что они соответствуют расширению масштабов гуманитарных миссий организации.

31. Вопрос об отдельном Исполнительном совете ЮНФПА не нов. В своей резолюции 48/162 Генеральная Ассамблея указала, что вопрос о создании отдельного Исполнительного совета для Фонда ООН в области народонаселения будет дополнительно рассмотрен в свете итогов Международной конференции по народонаселению и развитию 1994 г. Затем Международная конференция по народонаселению и развитию в своей Программе действий предложила Ассамблее на сорок девятой сессии рассмотреть вопрос о создании отдельного Исполнительного совета Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения. Однако никакого решения по этому поводу принято не было, и нынешний состав Исполнительного совета продолжает обслуживать ЮНФПА, ПРООН и ЮНОПС (которое было добавлено в 1995 г. после его отделения от ПРООН).

32. Признавая историческую связь между ПРООН и ЮНФПА, инспектор считает, что, учитывая различные и разнообразные мандаты ПРООН, ЮНОПС и ЮНФПА, совместная поддержка и надзор со стороны единого Исполнительного совета не дали синергии или преимуществ.

33. Существуют и другие организации системы ООН (например, Структура «ООН-Женщины» и Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)), работа которых больше согласуется с деятельностью ЮНФПА с точки зрения программ. Фактически стратегические планы ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и Структуры «ООН-Женщины» на 2018–2021 гг. включают общую главу по расширению сотрудничества в соответствии с их мандатами и в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Эти организации часто сотрудничают на местах и имеют общие направления деятельности, особенно в таких областях, как гендерное равенство, репродуктивное здоровье, информационно-разъяснительная работа, образование и профилактика ВИЧ.

34. За последние четыре года ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и Структура «ООН-Женщины» совместно с ключевыми партнерами работали над устранением социально-экономических и культурных барьеров, а также ограничений в системах здравоохранения. В 2021 г. ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и «ООН-Женщины» разработали новые стратегические планы на период 2022–2025 гг. Будучи основанными на принципах Повестки дня на период до 2030 г., новые стратегические планы опираются на опыт, полученный при реализации указанной общей главы, но

также отражают желание выйти за ее рамки — в сторону более широкого общесистемного подхода ООН [29].

35. Для того чтобы наблюдать за результатами, достигнутыми в рамках программ, Исполнительный совет ежегодно проводит рабочие поездки. Совместные поездки также проводятся с исполнительными советами ЮНИСЕФ, «ООН-Женщины» и ВПП. Кроме того, Исполнительные советы встречаются на ежегодной основе; они признают необходимость повышения согласованности и более тесного сотрудничества. Открывая совместное заседание, Председатель Исполнительного совета ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС заявил, что «совместная и слаженная работа Исполнительных советов сегодня, как никогда ранее, является насущной необходимостью для того, чтобы система развития ООН соответствовала своему назначению для достижения результатов там, где это имеет наибольшее значение — на местах, на уровне стран, в общинах и в жизни людей по всему миру» [30].

36. Интервью, проведенные с членами Исполнительного совета, руководством и высшим руководством ЮНФПА, позволили инспектору сделать вывод о том, что более тесное согласование деятельности существующих исполнительных советов по соответствующим программам ООН, которые они курируют, возможно с учетом, в частности, программной синергии. Это, несомненно, повысит согласованность в руководстве и надзоре со стороны соответствующих исполнительных советов. Следует отметить, что решение этого вопроса потребует пересмотра структур управления других организаций. Следовательно, он не входит в непосредственную сферу охвата настоящего обзора, в котором основное внимание уделяется ЮНФПА. Однако Инспектору хотелось бы довести его до сведения Исполнительного совета для рассмотрения и возможного принятия мер, если это будет сочтено целесообразным. В любом случае Исполнительный совет должен приложить дополнительные усилия, чтобы выделить больше времени на руководство, надзор, поддержку и контроль ЮНФПА.

37. Инспектор с удовлетворением отмечает, что Исполнительный совет в ближайшее время проведет оценку своих функций управления и надзора, о чем ЮНФПА сообщил в своих комментариях к настоящему обзору и что отражено в решении 2022/22 Исполнительного совета. Однако документ с вариантами оценки, подготовленный бюро исполнительных советов ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС, ЮНИСЕФ и «ООН-Женщины», отличается от рекомендации инспектора, поскольку в нем подчеркивается, что оценка не должна быть направлена на реструктуризацию советов или изменение их мандатов; вместо этого она должна быть направлена на предоставление осуществимых рекомендаций в рамках нынешней структуры и мандата советов с целью обеспечения соответствия функций советов самым высоким международным стандартам и передовой практике, принимая во внимание особый многосторонний и государственный характер работы соответствующих программ ООН.

38. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации будет способствовать укреплению согласованности и гармонизации управления ЮНФПА в контексте структур управления различных фондов и программ Организации Объединенных Наций.

[29] Совместное приложение по общей главе стратегических планов ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и структуры «ООН-Женщины» на 2022–2025 гг., пункт 61.

[30] Отчет о совместном заседании исполнительных советов ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС, ЮНИСЕФ, «ООН-Женщины» и ВПП, 3 июня 2022 г., пункт 1.

Рекомендация 2

Исполнительный совет может рассмотреть до конца 2024 года различные возможности для механизмов управления ЮНФПА, такие как создание отдельного совета ЮНФПА или согласование действий с различными фондами или программами ООН с высоким уровнем программной синергии и общими областями деятельности под управлением одного совета.

E. Стратегическое планирование

39. Стратегический план ЮНФПА на 2022–2025 гг. является вторым из трех последовательных стратегических планов до 2030 г. Стратегическое планирование в ЮНФПА — это непрерывный процесс, основанный на четырехлетнем стратегическом плане и включающий среднесрочный обзор и ежегодный процесс мониторинга хода реализации плана, обучения и адаптации плана. Стратегическое планирование служит основой для разработки и реализации страновых или тематических программных документов. Цель стратегического плана на 2022–2025 гг. по всеобщему доступу к средствам обеспечения сексуального и репродуктивного здоровья и репродуктивным правам к 2030 г., включая три преобразующих результата, а именно: удовлетворения нужд планирования семьи, сокращения материнской смертности и прекращения гендерного насилия и вредоносных практик, состоит в том, чтобы подтвердить четкое и долгосрочное обязательство организации внести свой вклад в Повестку дня на период до 2030 г. и вытекает из приоритетов и потребностей, которые государства-члены определили во время празднования двадцать пятой годовщины Международной конференции по народонаселению и развитию.

40. Подготовка стратегического плана начинается с разработки концептуальной записки, которая включает в себя дорожную карту, содержащую основные этапы и график работ. Межведомственная рабочая группа разрабатывает проекты стратегического плана, комплексных результатов и структур ресурсов под контролем Исполнительного комитета. Структура содержит показатели, исходные данные и цели для оценки прогресса в достижении результатов стратегического плана. Структура разработана в консультации с родственными учреждениями ООН для обеспечения согласованного подхода к измерению результатов и отчетности, тем более что некоторые результаты стратегического плана являются коллективными и требуют общего анализа.

41. ЮНФПА следует четырехлетнему циклу стратегического плана в соответствии с четырехгодичным циклом всеобъемлющего обзора политики ООН и проводит консультации с учреждениями ООН, особенно с фондами и программами, которые следуют аналогичному циклу стратегического планирования, для гармонизации подходов к стратегическому планированию и оптимизации согласованности между учреждениями ООН.

42. После одобрения Исполнительным советом стратегический план внедряется в деятельность ЮНФПА. Персонал получает руководящие указания и информируется о том, что нового появилось в плане по сравнению с предыдущей версией. Стратегический план запускается посредством кампании, которая может включать в себя вебинары, видео, статьи и коммуникационные материалы, направленные на то, чтобы сотрудники, заинтересованные стороны и общественность в целом понимали стратегический план и, следовательно, могли эффективно способствовать его реализации.

43. ЮНФПА выявляет, анализирует и внедряет опыт, извлеченный из предыдущих стратегических планов. Один из основных принципов стратегического планирования в ЮНФПА заключается в том, что оно должно быть основано на фактах и опираться на опыт, извлеченный из предыдущих стратегических планов. В ходе стратегического планирования ЮНФПА обычно выявляет и анализирует информацию, приобретенную

в результате: (a) официального среднесрочного обзора предыдущего стратегического плана; (b) опыта, извлеченного из оценочных данных, включая тематические, программные и совместные оценки; (c) внешней экспертной оценки соответствия программ и операций ЮНФПА стратегическим приоритетам организации; и (d) консультаций о том, какие методы работают, а какие нет и почему.

44. Для повышения согласованности стратегических целей и необходимых ресурсов стратегический план и комплексный бюджет представляются на утверждение Исполнительного совета на одной и той же сессии, что позволяет Совету оценить как стратегическое видение, так и план ресурсов на данный период.

45. В своем решении 2022/11 Исполнительный совет с удовлетворением отметил прогресс в достижении ЮНФПА результатов и конечных целей стратегического плана ЮНФПА на 2018–2021 гг. и принял к сведению исходные показатели и цели, установленные в комплексной системе оценки результатов и ресурсов на 2022–2025 гг. В своем решении 2021/17 Исполнительный совет одобрил стратегический план ЮНФПА на 2022–2025 гг [31].

46. Тем не менее, по словам некоторых членов Совета, фонду есть куда расти. Они отметили, что «ЮНФПА предпринял усилия по информированию о рисках (например, внедрение системы планирования общеорганизационных ресурсов) и проведению внутренних оценок (например, возможности ревизии и расследований); однако процедуры сообщения Совету об этих рисках и результатах можно усовершенствовать». Исполнительный совет попросил Управление аудита и расследований ЮНФПА, а также соответствующие управления внутренней ревизии других программ, находящихся под надзором Совета (ПРООН и ЮНОПС), проводить более регулярные закрытые брифинги по потенциальным тревожным сигналам, результатам внутренней ревизии и ходу расследований [32]. Высшее руководство также указало на необходимость более содержательной и эффективной отчетности перед Исполнительным советом и на ограничения во времени, отведенном Директору-исполнителю и высшему руководству для взаимодействия с Советом.

47. Инспектор приходит к выводу, что процессы управления, установленные ЮНФПА, являются всеобъемлющими, хотя Исполнительный совет мог бы уделять больше времени руководству и надзору за деятельностью ЮНФПА, как указывалось ранее. Между Исполнительным советом и высшим руководством существует регулярная связь. Стратегическое планирование осуществляется на основе консультаций с участием соответствующих заинтересованных сторон, включая другие подразделения Организации Объединенных Наций, при этом учитывается опыт, полученный на предыдущих стратегических этапах работы. **Однако процесс управления может получить содействие, а Исполнительный совет может, при желании, уделить больше времени руководству и надзору за деятельностью ЮНФПА.**

[31] DP/FPA/2021/8.

[32] Решение Исполнительного совета 2022/15, пункт 4.

III. Организационная структура

48. Группа ОИГ изучила общую структуру и присутствие ЮНФПА в мире, включая аспекты управления, такие как координация между компонентами деятельности местных отделений и штаб-квартиры и разграничение функций и обязанностей местных отделений и штаб-квартиры. Штаб-квартира ЮНФПА находится в Нью-Йорке, а некоторые подразделения штаб-квартиры размещаются в Женеве и Копенгагене. Кроме того, ЮНФПА имеет шесть региональных офисов [33], восемь представительских офисов [34], три субрегиональных офиса [35] и 121 офис в странах и на территориях.

A. Штаб-квартира

49. Штаб-квартира ЮНФПА состоит из 14 отделов, офисов, служб и подразделений. Шесть отделов подчиняются непосредственно Директору-исполнителю, еще шесть — заместителю Директора-исполнителя по вопросам управления и два — заместителю Директора-исполнителя по программам. Региональные директора подчиняются заместителю Директора-исполнителя по программам. Что касается распределения функций штаб-квартиры, то Отдел гуманитарного реагирования находится в Женеве, Группа управления цепочкой поставок — в Копенгагене, а все остальные подразделения — в Нью-Йорке. На рисунке II показана организационная структура штаб-квартиры ЮНФПА [36].

[33] Региональные отделения расположены следующим образом: Латинская Америка и Карибский бассейн — Панама; Западная и Центральная Африка — Дакар; Восточная Европа и Средняя Азия — Стамбул, Турция; Арабские государства — Каир; Восточная и Южная Африка — Йоханнесбург, Южная Африка; Азиатско-Тихоокеанский регион — Бангкок.

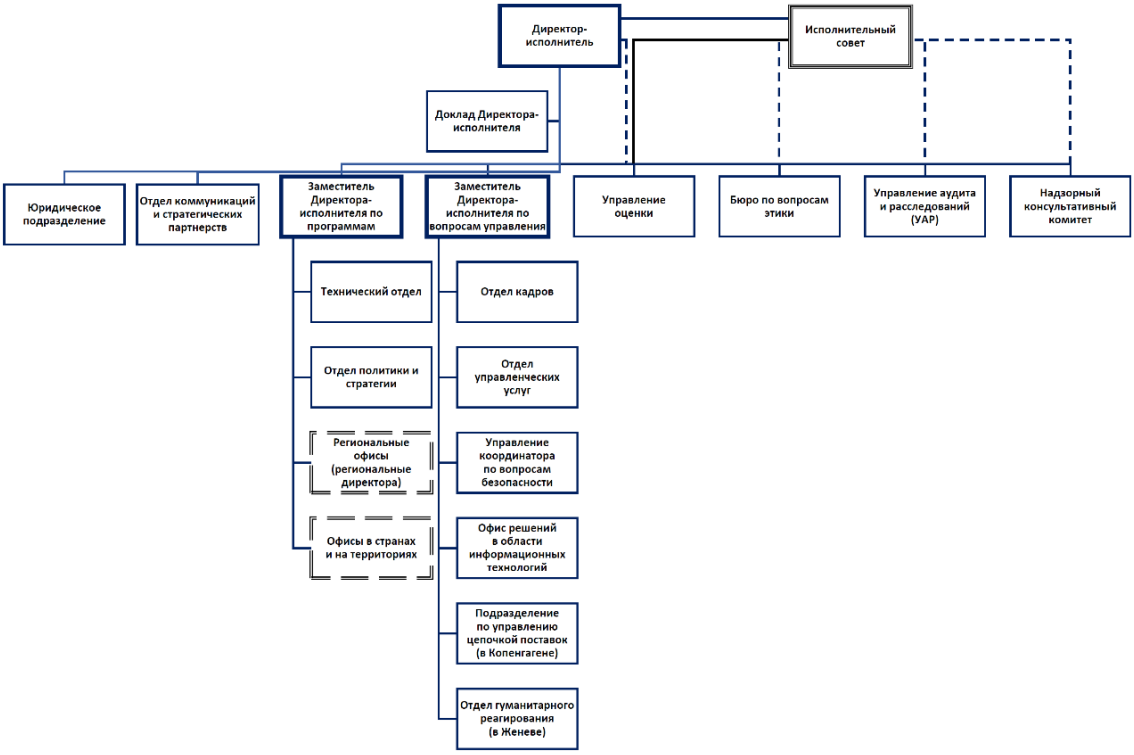
[34] Представительства расположены в Аддис-Абебе, Брюсселе, Копенгагене, Женеве, Лондоне, Сеуле, Токио и Вашингтоне, округ Колумбия.

[35] Субрегиональные офисы расположены в Кингстоне, Суве и Алматы, Казахстан.

[36] См. разд. VIII для более подробной информации об Управлении аудита и расследований, Управлении по оценке и Бюро по вопросам этики и их двойного подчинения Исполнительному совету и Директору-исполнителю.

Рисунок II

Организационная схема ЮНФПА — штаб-квартира



Источник: подготовлено ОИГ на основе последней организационной схемы штаб-квартиры ЮНФПА.

50. В своем обзоре комплексного бюджета ЮНФПА на 2022–2025 гг. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам отметил увеличение численности персонала в штаб-квартире по сравнению с предыдущим бюджетным периодом. Консультативный комитет подтвердил свое мнение о том, что, учитывая сугубо полевой и программный характер деятельности ЮНФПА, последняя тенденция к увеличению штата штаб-квартиры, которая потенциально может повлиять на деятельность на местах, должна быть ограничена. Консультативный комитет также выразил мнение, что следует приложить усилия для расширения присутствия и деятельности на местах, а не для усиления штата в штаб-квартире [37]. На основе анализа статистических данных, предоставленных ЮНФПА, команда ОИГ отметила, что в прошлые бюджетные циклы наблюдалась тенденция к увеличению доли должностей в штаб-квартире. За последние два стратегических цикла число должностей в штаб-квартире увеличилось на 7 %. Следует отметить, что ЮНФПА продолжает оставаться организацией, ориентированной на работу на местах: две трети должностей институционального бюджета размещены на местах, и более 70 % — за пределами штаб-квартиры в Нью-Йорке, несмотря на то что должности институционального бюджета по своей сути относятся к центральным бизнес-подразделениям и поэтому в большей степени ориентированы на штаб-квартиру. В целом 88 % сотрудников ЮНФПА работают на местах [38].

51. На рисунке III показана недавняя динамика штата штаб-квартиры в рамках институционального бюджета. Группа ОИГ не смогла оценить распределение ресурсов по каждому отделению во всем мире. Однако, как заметила команда ОИГ в некоторых посещенных местах, нехватка специализированных ресурсов часто означает, что сотрудники вынуждены параллельно выполнять несколько обязанностей по совместительству. Хотя это вполне объяснимо, учитывая небольшой размер

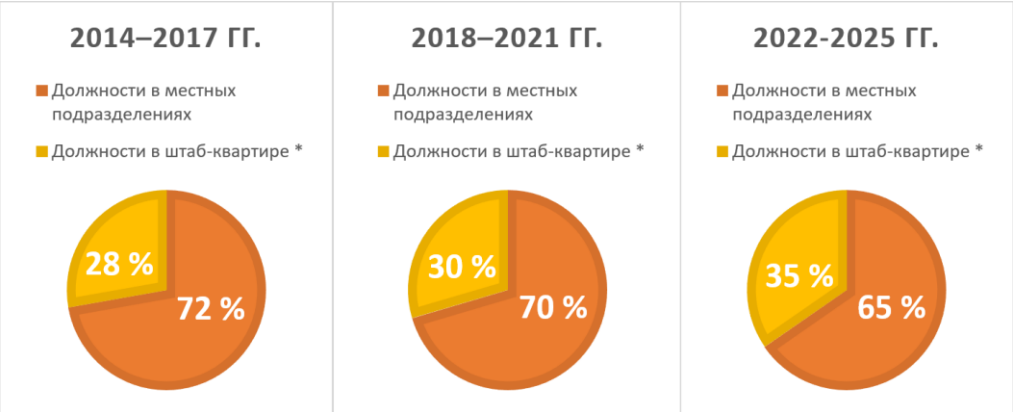
[37] DP/FPA/2021/12, пункт 20.

[38] DP/FPA/2021/9, пункт 92.

некоторых офисов, это не должно быть тенденцией. По мнению инспектора, высшему руководству при распределении должностей следует тщательно продумать соотношение должностей в штаб-квартире и на местах.

Рисунок III
Должности по месту работы, исходя из бюджета учреждения

(Процентная доля)



Источник: подготовлено ОИГ на основе комплексных бюджетов ЮНФПА и приложений к ним (DP/FPA/2017/10, приложение 1, сводная таблица 1; DP/FPA/2021/9, приложение 1, сводная таблица 1).

* Должности в штаб-квартире включают должности в Нью-Йорке и в других местах.

52. Как подробно рассматривается в разделе VIII, ЮНФПА увеличил ресурсы Управления по оценке, Управления аудита и расследований и Бюро по вопросам этики, чтобы удовлетворить растущий спрос на услуги по надзору (т. е. 1 дополнительная должность в Бюро по вопросам этики, 2 должности в Управлении по оценке и 4 должности в Управлении аудита и расследований). Тем не менее инспектор предупреждает о росте накладных расходов, учитывая, что увеличение числа должностей, предлагаемое на 2022–2025 гг., в основном касается Канцелярии Директора-исполнителя (8 должностей) и Отдела людских ресурсов (9 должностей) [39].

B. Присутствие на местах

1. Региональные, субрегиональные и представительские офисы

53. Региональные отделения возглавляют реализацию стратегий ЮНФПА и взаимодействие с региональными межправительственными механизмами. Региональные отделения также осуществляют надзор за страновыми и территориальными отделениями, способствуют использованию надлежащих методов управления и оказывают техническую, оперативную и программную поддержку [40]. В то время как региональные директора подчиняются заместителю Директора-исполнителя по программам, соответствующие отделы штаб-квартиры осуществляют надзор и оказывают им техническую поддержку [41]. Следует отметить, что, как обсуждалось в разделе V, бизнес-партнеры по людским ресурсам, находящиеся в региональных офисах, подчиняются директору по людским ресурсам с «функциональным подчинением по пунктирной линии» региональным директорам. Структура ЮНФПА также включает в себя субрегиональные отделения для поддержки и усиления реализации программ в конкретных географических районах. Кроме того, ЮНФПА размещает представительства в важнейших странах-донорах для содействия взаимодействию и диалогу с региональными организациями,

[39] DP/FPA/2021/9 приложение 1, сводная таблица 1.
[40] Круг полномочий регионального офиса, апрель 2015 г. (предоставлено ЮНФПА).
[41] Там же.

правительственными структурами, парламентариями, гражданским обществом и широкой общественностью.

54. Субрегиональные офисы также служат важным центром для тех областей, где региональным офисам необходимо усилить разработку и реализацию более специализированных программных инициатив. Например, Региональное бюро по Восточной Европе и Средней Азии недавно открыло субрегиональный офис в Алматы для усиления реализации программ в Средней Азии. Однако команда ОИГ отметила, что, хотя ЮНФПА выпустил некоторые руководящие документы и сформулировал методики управления, он не установил конкретный круг полномочий, определяющий роль и обязанности субрегиональных и представительских офисов. **Директор-исполнитель должен до конца 2023 г. разработать круг полномочий для субрегиональных и представительских офисов, определив, среди прочего, их роли, функции, порядок отчетности, четкий порядок делегирования полномочий и надзорные обязанности.**

2. Офисы в странах и на территориях

55. На страновом уровне ЮНФПА работает с подразделениями системы Организации Объединенных Наций над разработкой и внедрением рамок сотрудничества посредством скоординированных и согласованных действий страновой группы Организации Объединенных Наций и участвует во многих совместных усилиях по составлению программ и в совместной реализации программ, включая усилия по гуманитарному реагированию.

56. В мандате страновых офисов ЮНФПА указано, что в зависимости от типа и размера страны ЮНФПА может быть представлен офисом ЮНФПА с представителем в стране, офисом, где представитель ЮНФПА из одного офиса работает по нескольким странам, или страновым директором ЮНФПА, который одновременно занимает должность представителя ЮНФПА в соседней стране [42]. На практике представитель ЮНФПА возглавляет один или несколько страновых офисов. Когда Представитель руководит несколькими страновыми офисами, в каждом страновом офисе есть страновой директор или глава офиса. Однако в мандате странового офиса не уточняется порядок подчинения Представителя и Директора по стране.

57. В этой связи в сентябре 2022 г. Отдел людских ресурсов выпустил документ о делегировании полномочий в вопросах, касающихся людских ресурсов, с целью предоставления руководящих инструкций по утвержденному порядку делегирования полномочий. В документе Представитель, Директор по стране и Глава офиса рассматриваются как один уровень, и их взаимоотношения по подчиненности не ясны [43]. В ходе выездных консультаций команда ОИГ заметила, что это привело к путанице в распределении соответствующих ролей и полномочий.

[42] Мандат странового офиса, апрель 2015 г. (предоставлено ЮНФПА).

[43] Документ под названием «Делегирование полномочий в вопросах, связанных с людскими ресурсами, версия 1.0» включает в себя матрицу делегирования полномочий, разъясняющую порядок делегирования, утвержденный в различных сферах, где задействованы людские ресурсы. В матрице три функции рассматриваются как один уровень.

Вставка 1

Делегирование полномочий для местных отделений ЮНФПА

Региональные отделения

ЮНФПА определяет делегирование полномочий для региональных офисов в соответствии с системой внутреннего контроля. Система предусматривает, что региональные отделения несут ответственность и управляют рисками, являясь частью «первой линии обороны». Региональные отделения осуществляют надзор за рисками и соответствующий контроль в качестве «второй линии обороны» [a].

В Финансовых правилах и положениях ЮНФПА источники делегирования полномочий региональному офису определены на глобальном уровне. Директор-исполнитель «может делегировать заместителям Директора-исполнителя, директору Отдела управленческих услуг и/или другим должностным лицам ЮНФПА или ПРООН любые свои полномочия, которые не были прямо переданы»[b].

В Руководстве по политике и процедурам ЮНФПА даны конкретные указания и меры по соблюдению требований для делегированных операций, таких как закупки, включая подробное описание ограничений, применимых к каждому профилю закупок в системе планирования общеорганизационных ресурсов [c]. В дополнение к политике в области людских ресурсов Отдел людских ресурсов недавно выпустил документ о делегировании полномочий в вопросах, касающихся людских ресурсов, который включает матрицу, показывающую полномочия, делегированные региональным директорам [d].

Основные функции региональных отделений, выполняемые в рамках делегированных полномочий, подробно описаны в мандате региональных отделений.

Страновые отделения

Как и в случае с региональными отделениями, ЮНФПА определяет порядок делегирования полномочий для страновых отделений в соответствии с системой внутреннего контроля. Система предусматривает, что некоторые подразделения, а также отдельные сотрудники на уровне штаб-квартиры, региональных и страновых офисов выполняют различные функции, которые являются частью как первой, так и второй линии обороны [a].

Финансовые правила и положения ЮНФПА обеспечивают основу для делегирования полномочий страновым офисам, а в Руководстве по политике и процедурам подробно описана деятельность, осуществляемая в рамках делегированных полномочий. Матрица в документе о делегировании полномочий в вопросах, касающихся людских ресурсов, рассматривает Представителя, Директора по стране и Главу офиса как общий уровень функций [d].

Основные функции странового офиса, выполняемые в рамках делегированных полномочий, подробно описаны в мандате странового офиса.

---

[a] ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, Система внутреннего контроля (сентябрь 2016 г.), стр. 4.

[b] Финансовые положения и правила ЮНФПА (UNFPA/FIN/REG/Rev.10) (июль 2014 г.), правило 103.1 b).

[c] ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, Процедуры закупок (15 июня 2019 г.), раздел 2.5.3.

[d] ЮНФПА, Делегирование полномочий в вопросах, касающихся людских ресурсов, версия 1.0 (1 сентября 2022 г.).

C. Региональный охват

58. Инспектор отметил, что региональные границы, определенные ЮНФПА, отличаются от границ, установленных их основными программными партнерами по Организации Объединенных Наций в каждом регионе (например, Всемирной

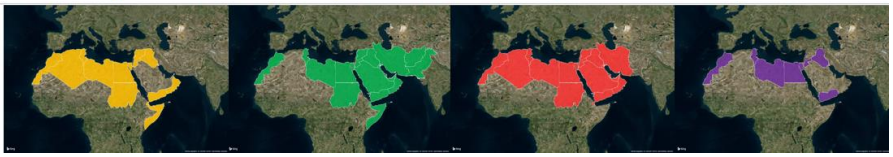
организацией здравоохранения (ВОЗ), ЮНИСЕФ и Структурой «ООН-Женщины»). Часто региональные офисы находятся в разных городах, и региональный охват, а также названия офисов и регионов различаются. В ходе интервью, проведенных в региональных офисах, несколько сотрудников ЮНФПА упомянули об оперативных проблемах, возникающих в связи с разницей в региональном охвате, применяемом в настоящее время другими структурами ООН. В качестве примера на рисунке IV показан диапазон регионов Регионального отделения ЮНФПА для арабских государств и Регионального отделения для Восточной Европы и Средней Азии, а также региональный охват их основных партнеров в системе ООН.

Рисунок IV

Примеры регионального охвата

Северная Африка, Ближний Восток, Азия

	ЮНФПА	ВОЗ	ЮНИСЕФ	«ООН-Женщины»
Название региона	Арабские страны	Восточное Средиземноморье	Ближний Восток и Северная Африка	Арабские страны
Местоположение регионального отделения	Каир	Каир	Амман	Каир
Количество стран/территорий	15	22	20	9



Европа, Ближний Восток, Азия

	ЮНФПА	ВОЗ	ЮНИСЕФ	«ООН-Женщины»
Название региона	Восточная Европа и Центральная Азия	Европа	Европа и Центральная Азия	Европа и Центральная Азия
Местоположение регионального отделения	Стамбул	Копенгаген	Женева	Стамбул
Количество стран/территорий	17	53	22	8

Источник: подготовлено ОИГ на основе общедоступной информации по состоянию на ноябрь 2022 г.

59. Различия в региональном охвате не способствуют сотрудничеству, совместной реализации программ и партнерству. В некоторых случаях они могут поставить под угрозу коллективные усилия по сбору средств. Несколько должностных лиц указали, что различия в географическом охвате также повлияли на способность эффективно реагировать на запросы доноров в регионе и распределение ресурсов. В то же время разобщенность программных и страновых сфер деятельности может стать причиной сложностей в операционной и программной среде реализации. Например, Региональный офис ЮНФПА в Восточной Европе и Средней Азии охватывает два географически, политически, экономически и культурно различных региона. В то время как некоторые страны восточноевропейского региона являются потенциальными кандидатами на вступление в Европейский Союз и, следовательно, подвержены социально-экономическому влиянию, определяемому политикой и грантами, установленными Европейским Союзом, страны среднеазиатского региона подвержены другой динамике. В регионе нет общепринятого языка, за исключением русского в ограниченных районах. Несколько должностных лиц указали, что эти факторы делают очень сложным для регионального офиса определение приоритетов и реализацию общих региональных стратегий, а также их администрирование, особенно в отношении инициатив по коммуникации и информационно-разъяснительной работе.

60. Логика, лежащая в основе нынешнего регионального охвата, не всегда ясна, что привело к возникновению напряженной дискуссии в системе ООН. Группа ОИГ узнала, что региональные отделения поднимали этот вопрос внутри организации и в обсуждениях с другими подразделениями Организации Объединенных Наций в

прошлом, повторяя утверждение Генеральной Ассамблеи о необходимости устранения пробелов и дублирования на региональном уровне в контексте текущей реорганизации системы развития Организации Объединенных Наций [44]. Высшее руководство ЮНФПА подтвердило свою приверженность реформе системы развития ООН несколькими инициативами, но никаких изменений не предусмотрено [45].

61. Хотя этот вопрос не относится непосредственно к сфере охвата настоящего обзора, инспектор призывает руководство ЮНФПА сохранить стремление к реформированию и подчеркивает важность консультативных обсуждений ценности и эффективности нынешнего регионального охвата различными подразделениями Организации Объединенных Наций с целью выработки более согласованного общего регионального подхода для дальнейшего содействия совместной реализации программ и осуществлению мероприятий, проводимых системой Организации Объединенных Наций в целом на региональном и страновом уровнях.

D. Сотрудничество в системе Организации Объединенных Наций

62. В своем общесистемном обзоре межведомственного сотрудничества под названием «Возможности повышения эффективности и результативности служб административной поддержки путем расширения межведомственного сотрудничества» [46], который был опубликован в 2018 г., ОИГ обратила внимание на потенциал для расширения сотрудничества между организациями системы ООН. Несколько рекомендаций в этом отчете были адресованы исполнительным главам участвующих организаций, включая ЮНФПА [47]. ЮНФПА подтверждает, что ему удалось повысить эффективность и сократить расходы благодаря использованию общих деловых операций [48] и что он по-прежнему заинтересован в предоставлении услуг со стороны других подразделений Организации Объединенных Наций через местные и/или глобальные центры общих служб [49]. Глобальный центр общих служб ПРООН уже предоставляет ЮНФПА ряд кадровых и финансовых услуг [50]. Кроме того, ЮНФПА заключил несколько меморандумов о взаимопонимании и соглашений об оказании услуг в различных областях. Помимо прочего, на основании соглашения об уровне обслуживания ПРООН предоставляет ЮНФПА услуги по начислению заработной платы, бухгалтерскому учету, выплате пособий и льгот, управлению казначейством и организации поездок. ЮНОПС также предоставляет услуги по проверке поставщиков и санкционной политике. С УВКБ ООН ЮНФПА заключил различные соглашения об управлении автопарком и аукционах активов, а также подписал меморандум о взаимопонимании в отношении совместного управления партнерами-исполнителями в части справочной информации и проверки партнеров и использования внешних ревизоров [51].

[44] Резолюция 72/279 Генеральной Ассамблеи, пункты 18 и 19, и решение Исполнительного совета 2019/15.

[45] См. ЮНПФА, Обновленная информация об осуществлении резолюции 72/279 Генеральной Ассамблеи о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций (июнь 2022 г.).

[46] JIU/REP/2018/5.

[47] См., в частности, рекомендации 1, 4, 5, 6 и 7.

[48] См. ЮНПФА, Обновленная информация об осуществлении резолюции 72/279 Генеральной Ассамблеи о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций (июнь 2022 г.). В информационной справке указано, что показатель общего прироста эффективности от внутренней инициативы, который составил 9,2 млн долл. США в 2021 г., неуклонно увеличивался с 2019 г.

[49] Там же, стр. 5.

[50] Глобальный центр совместных служб ПРООН расположен в Копенгагене и Куала-Лумпуре. Центр в Копенгагене предоставляет кадровые услуги, а центр в Куала-Лумпуре — финансовые услуги.

[51] ОИГ получила и изучила образцы существующих меморандумов о взаимопонимании, подписанных между ЮНФПА и другими организациями системы ООН.

E. Региональные оперативные центры общих служб

63. В качестве пилотного проекта Региональное отделение по Восточной и Южной Африке создало в 2018 г. центр общих служб региональных операций в Йоханнесбурге. Это ответ на нестабильность и сокращение финансовых ресурсов, все более сложные политические, экономические, социальные и гуманитарные проблемы и необходимость достижения в регионе качественных результатов с уважением права человека [52]. Его создание было утверждено Директором-исполнителем в октябре 2017 г. [53]. В настоящее время Центр оказывает совместную оперативную поддержку в таких областях, как закупки и финансы. На следующем этапе страновым офисам региона будут предоставлены услуги в области ИКТ, кадровых и административных ресурсов [54].

64. Управление аудита и расследований провело аудит Центра в 2021 г. и подготовило несколько выводов и рекомендаций. В частности, Управление отметило, что порядок подчинения и полномочия, делегированные Центру, не были четко определены, поэтому рекомендовало Фонду разработать всеобъемлющий круг полномочий [55]. Управление также отметило отсутствие ясности в отношении должностей и обязанностей, что привело к дублированию усилий и неэффективности [56]. Кроме того, УАР указало на непрактичность договоренностей между Центром и соответствующими страновыми отделениями относительно прав на обработку транзакций и необходимость интеграции процессов Центра в новую систему общеорганизационного планирования ресурсов [57]. Согласно комментариям, предоставленным ЮНФПА в рамках настоящего обзора, все рекомендации УАР, касающиеся круга полномочий Центра, были выполнены.

65. **Инспектор считает, что инициативу по созданию региональных оперативных центров общих служб следует планировать как часть общей стратегии в соответствии с инициативами по реформированию системы развития ООН на региональном уровне и рекомендациями ОИГ по этому вопросу**. Кроме того, во избежание дублирования и неэффективности необходимо провести тщательный анализ ожидаемой экономии и производительности, включая функции, которые будут выполнять региональные центры общих служб по сравнению с теми, которые в настоящее время выполняются региональными отделениями. Это должно быть дополнено четким разграничением ответственности, порядка подчинения и уровня полномочий, делегированных каждому подразделению.

66. Как подтвердили в ЮНФПА, на сегодняшний день значительной экономии средств не достигнуто. Кроме того, Генеральный секретарь и ОИГ рекомендовали использовать существующие глобальные центры общих служб вместо создания новых. Таким образом, на данный момент ЮНФПА не планирует дальнейших инвестиций в работу Центра. Стратегия повышения эффективности в области операций, не зависящих от местонахождения, на сегодняшний день, скорее, направлена на использование глобальных и региональных подразделений общих служб, предлагаемых родственными агентствами, вместо создания или расширения собственных центров и служб.

[52] См. ЮНФПА Восточная и Южная Африка, «ROSSC: Региональные оперативные центры общих служб» (8 декабря 2017 г.), введение.

[53] Управление аудита и расследований ЮНФПА, «Аудиторская проверка Регионального оперативного центра общих служб: окончательный отчет» (IA/2021-05) (5 ноября 2021 г.), пункт 6.

[54] См. ЮНФПА Восточная и Южная Африка, «ROSSC: Региональный оперативный центр общих служб».

[55] Управление аудита и расследований ЮНФПА, «Аудиторская проверка Регионального оперативного центра общих служб: окончательный отчет», пункты 13 и 14 и рекомендация 1.

[56] Там же, пункты 19–23 и рекомендация 3.

[57] Там же, пункты 45–48 и рекомендация 9.

IV. Административное, бюджетное и финансовое управление

67. Настоящий обзор содержит анализ административной, бюджетной и финансовой структуры ЮНФПА, включая финансирование, сбор средств, структуру и мобилизацию ресурсов, финансовую и бюджетную политику, закупки, аутсорсинг, распределение и расходование ресурсов. Особое внимание уделяется ранней оценке бюджетирования и финансовой ситуации в соответствии со стратегическим планом на 2022–2025 гг.

A. Финансовая стабильность, предсказуемость и устойчивость

1. Стабильность

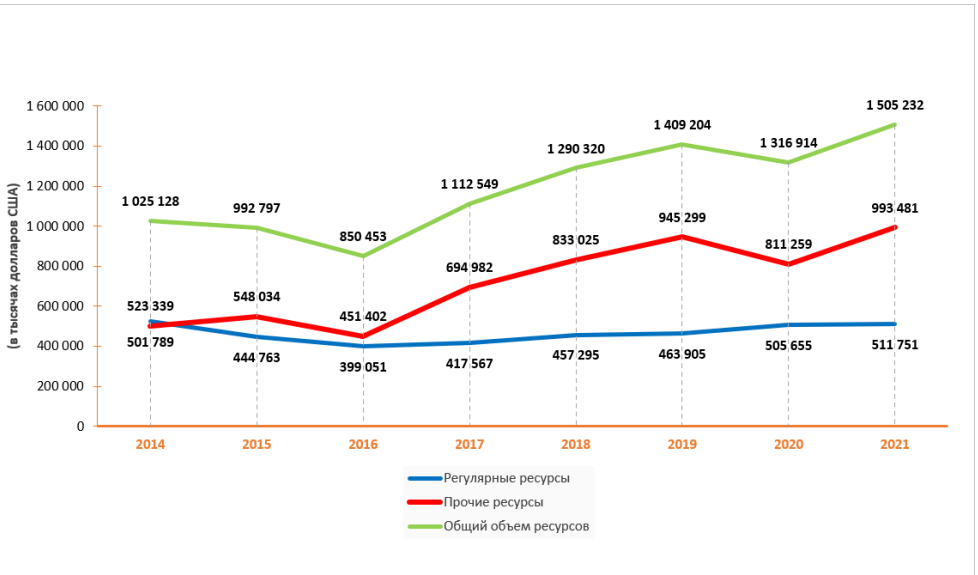
Модель финансирования

68. ЮНФПА финансируется за счет добровольных взносов, состоящих из «регулярных» ресурсов, также называемых «основными» или «нецелевыми», на которые не распространяются ограничения в отношении их использования, и «прочих» ресурсов, также называемых «неосновными» или «целевыми», которые поступают на конкретные программные цели, соответствующие мандату ЮНФПА. Для большей ясности при обозначении ресурсов в отчете используются термины «регулярные» и «прочие», а взносы обозначаются как «нецелевые» или «основные» и «целевые» или «неосновные».

69. Интеграция планирования ресурсов и составления бюджета особенно актуальна, учитывая изменение структуры финансирования ЮНФПА, которая характеризуется увеличением доли неосновных взносов. Это требует координации и объединения функций управления ресурсами.

70. На рисунке V показана динамика регулярных и прочих ресурсов на период 2014–2021 гг. Для целей сравнения цифры за период цикла стратегического плана (четыре года) были приведены в годовом исчислении и основаны на финансовых ведомостях ЮНФПА, проверенных Комиссией ревизоров. Доходы ЮНФПА имеют тенденцию к росту с 2014 г., хотя в 2015, 2016 и 2020 гг. наблюдалось небольшое снижение. В 2021 г. общий объем ресурсов составил 1505,2 млн долл. США, что отражает увеличение прочих ресурсов примерно на 14,3 % (188,3 млн долл. США). В отличие от этого динамика регулярных ресурсов с 2014 г. была скромной. Уровень регулярных ресурсов в 2021 г., хотя и отражает увеличение по сравнению с 2020 г., все еще ниже уровня 2014 г.

Рисунок V
Общий доход: регулярные ресурсы и прочие ресурсы (2014–2021 гг.)



Источник: подготовлено ОИГ на основе финансовых ведомостей ЮНФПА, проверенных Комиссией ревизоров (A/77/5/прил. 8, A/76/5/прил. 8, A/75/5/прил. 8, A/74/5/прил. 8, A/73/5/прил. 8, A/72/5/прил. 8, A/71/5/прил. 8 и A/70/5/прил. 8).

Стратегический план

71. На период 2022–2025 гг. ЮНФПА прогнозирует поступление общей суммы взносов в размере 5045,6 млн долл. США [58]. В 2021 г. общий доход составил 1505,2 млн долл. США (30 % от ожидаемого дохода на период 2022–2025 гг.), а общие расходы составили 1300,7 млн долл. США [59].

72. ЮНФПА планирует активизировать усилия по мобилизации ресурсов и направить большую долю своих ресурсов (40 %) на удовлетворение нужд планирования семьи, поскольку он несет основную ответственность в этой области. Он также направит около 35 % своих ресурсов на предотвращение материнской смертности, а оставшиеся 25 % ресурсов — на прекращение гендерного насилия и вредных практик, сотрудничая со многими другими партнерами для ускорения прогресса в этих двух областях. [60]

73. ЮНФПА направит на страновые программы примерно 74 %, или 3844,7 млн долл. США, от прогнозируемых имеющихся ресурсов на 2022–2025 гг. Эта сумма включает в себя регулярные ресурсы в размере 815,5 млн долл. США для ускорения реализации Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию и достижения трех преобразующих результатов. ЮНФПА будет отдавать приоритет странам, находящимся в гуманитарной и постгуманитарной ситуациях, поскольку три преобразующих результата не могут быть достигнуты без рассмотрения конкретных ситуаций в этих условиях.

74. В течение четырех лет действия стратегического плана на 2022–2025 гг. ЮНФПА планирует обеспечить выделение 60 % регулярных ресурсов на страновые программы странам уровня I [61]. ЮНФПА также планирует увеличить объем ресурсов, выделяемых на две многострановые программы в Тихоокеанском и Карибском субрегионах, и планирует создать механизм финансирования для мобилизации

[58] DP/FPA/2021/9, пункт 8.
[59] A/77/5/прил. 8, пункт 11.
[60] DP/FPA/2021/8, пункты 120 и 121.
[61] Страны уровня I — это 54 программные страны, которые не достигли ни одного из трех пороговых показателей: потребность в планировании семьи удовлетворяется современными методами (75 %); коэффициент материнской смертности (70 на 100 000 живорождений); индекс гендерного неравенства (0,3) (DP/FPA/2021/8, пункты. 81–84).

неосновных ресурсов для малых островных развивающихся государств. Однако никакой дополнительной информации по этому вопросу нет.

75. **В рамках планов по созданию механизма финансирования для мобилизации неосновных ресурсов для малых островных развивающихся государств, включенных в стратегический план на 2022–2025 гг., Директор-исполнитель должен представить в контексте среднесрочного обзора стратегического плана доклад о ходе внедрения нового механизма финансирования, о том, как он работает, какие результаты уже получены и какие планируется получить.**

Определение комплексного бюджета

76. Согласно политике управления ресурсами ЮНФПА, комплексный бюджет является всеобъемлющим финансовым планом Фонда, который лежит в основе стратегического плана ЮНФПА и содержащихся в нем результатов. Комплексный бюджет охватывает все категории затрат и обеспечивает связь между результатами и ресурсами организации в рамках единой, комплексной структуры [62].

77. Поскольку ЮНФПА является организацией, финансируемой на добровольной основе, он готовит свой комплексный бюджет, опираясь на предполагаемый уровень доходов на плановый период как по нецелевым, так и по целевым взносам. Комплексный бюджет состоит из двух компонентов: институционального бюджета и программы. Институциональный бюджет включает в себя классификацию расходов на управление, эффективность развития, координацию развития ООН и специальные цели, а программный компонент — страновые программы, глобальные и региональные мероприятия и чрезвычайный фонд.

Рисунок VI
Связь между стратегическим планом, комплексным бюджетом, классификацией затрат и источниками финансирования

Источник: подготовлено ОИГ на основе политики управления ресурсами ЮНФПА.

[62] ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, Политика управления ресурсами (2 ноября 2022 г.), пункт 2.

2. Предсказуемость

Мобилизация ресурсов

78. В условиях постоянно растущей конкуренции за скудные ресурсы тщательное планирование и реализация стратегий мобилизации ресурсов имеет ключевое значение для обеспечения предсказуемости и последующей устойчивости любой организации, финансируемой на добровольной основе.

79. В сентябре 2015 г. ЮНФПА представил Исполнительному совету свою стратегию мобилизации ресурсов [63] в соответствии с решением Совета 2014/25, в котором Совет просил Фонд продолжать изучать стимулы, механизмы и окна финансирования для расширения своей донорской базы, улучшать коммуникации с донорами и продолжать диалог о вариантах повышения качества взносов для финансирования результатов развития.

80. Цели стратегии ЮНФПА по мобилизации ресурсов:

(a) поддерживать и расширять традиционную базу доноров;

(b) расширить базу нетипичных доноров;

(c) увеличить взносы стран — участниц программы;

(d) увеличить вклад частного сектора, гражданского общества, филантропических организаций, широкой общественности, международных финансовых учреждений и глобальных государственно-частных альянсов и наладить с ними стратегические партнерские отношения.

81. В своем решении 2015/18 Исполнительный совет приветствовал стратегию ЮНФПА по мобилизации ресурсов и ее цели. В своем решении 2017/25 Совет попросил ЮНФПА улучшить отчетность по финансированию и призвал ЮНФПА представить Совету обзор недостатков финансирования и анализ их влияния на реализацию стратегического плана. В ответ на это решение ЮНФПА в июле 2018 г. выпустил предложение о диалоге по структурированному финансированию [64], и с 2019 г. ежегодно представляет отчет о диалоге по структурированному финансированию. В отчете представлен обзор тенденций развития ресурсов, текущей ситуации и перспектив финансирования, включая сопутствующие риски и меры на случай непредвиденных обстоятельств. На момент завершения настоящего обзора ЮНФПА сообщил, что новая стратегия мобилизации ресурсов и партнерства была составлена и одобрена Исполнительным комитетом ЮНФПА.

82. Как показано на рисунке VII, 1318,4 млн долл. США, или 87,6 % от доходов Фонда в 2021 г., были внесены 20 крупнейшими донорами, из которых 16 являются традиционными донорами, а остальные 4 могут быть новыми источниками доходов или единовременными донорами. Кроме того, на основе анализа 20 крупнейших доноров стратегического плана на 2018–2021 гг. можно сделать вывод, что ЮНФПА имеет высокий уровень зависимости от ограниченного числа доноров. В период с 2018 по 2021 год 20 доноров обеспечили в среднем 82,25 % годового бюджета ЮНФПА. Снижение доли 10 крупнейших доноров в общей сумме взносов соответствует усилиям ЮНФПА по расширению своей донорской базы за счет привлечения стран со средним уровнем дохода и стран с развивающейся экономикой, а также доноров из частного сектора [65]. Рейтинг доноров в 2021 г. представлен на рисунке VII ниже.

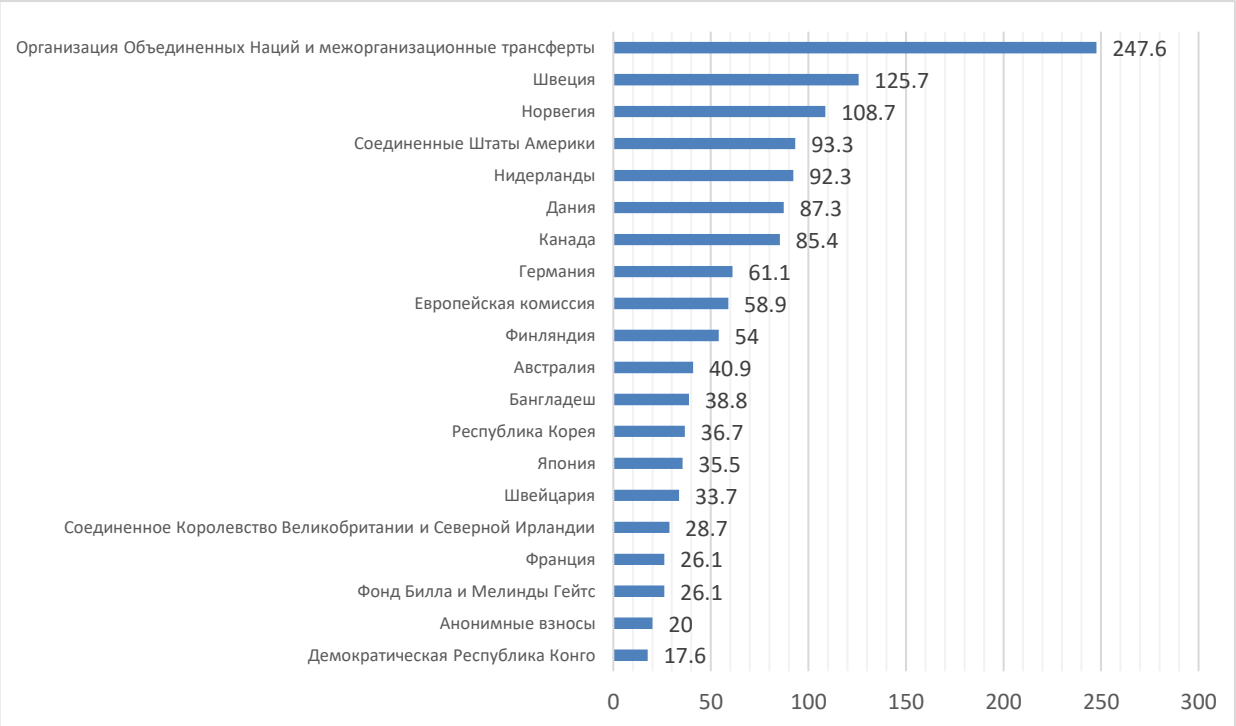
[63] DP/FPA/2015/11.

[64] DP/FPA/2018/10/прил. 1.

[65] DP/FPA/2022/4 (часть I/прил. 1), пункт 68.

Рисунок VII
Топ 20 донорских взносов в 2021 г. (основные и неосновные)

(в млн долл. США)



Источник: подготовлено ОИГ на основе статистики ЮНФПА (см. https://www.unfpa.org/data/donor-contributions).

83. Важно понимать, что в течение последних четырех лет основным вкладчиком была система ООН (включая объединенные фонды и межорганизационные трансферты). Однако следует отметить, что цифры трансфертов ООН и межорганизационных трансфертов включают взносы, поступающие от Европейской комиссии, других стран-доноров Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития, стран — участниц программ, Глобального фонда по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией и Группы Всемирного банка. Можно сказать, что этот факт свидетельствует о повышении роли ЮНФПА в продвижении реформы системы развития и о том, что он стал ведущим партнером в конкретных областях знаний для механизмов совместных усилий. Но он также подчеркивает зависимость Фонда от постоянного сотрудничества с другими добровольно финансируемыми организациями, которые опираются на ту же донорскую базу и, в условиях все более ограниченных финансовых возможностей, также могут столкнуться с необходимостью сократить свою межорганизационную деятельность.

84. В этом контексте ЮНФПА планирует продолжать расширение своей базы доноров и взносов и увеличение софинансирования через свои механизмы тематического финансирования, одновременно добиваясь прогресса в получении доходов из других источников, помимо прямых взносов традиционных доноров. Расширение новых форм партнерства, включая формы партнерства между частным и государственным секторами, и расширение донорской базы по-прежнему имеют большое значение для диверсификации источников и поддержания объема доходов ЮНФПА.

3. Финансовая устойчивость

Ресурсные структуры

85. Благодаря стратегическим усилиям Фонда по охвату и мобилизации на глобальном, региональном и страновом уровнях общее число доноров основных ресурсов выросло с 96 в 2020 г. до 101 в 2021 г. По состоянию на 1 мая 2022 г., несмотря на начало основной кампании 2022 г. и неоднократные призывы через Исполнительный совет и диалоги по структурированному финансированию, только 40 стран обязались оказать поддержку основному бюджету ЮНФПА, столько же, сколько и в прошлом году в это время [66], что на 70 доноров меньше целевого показателя на 2022 г., как видно из рисунка VIII.

Рисунок VIII
Количество основных доноров, 2010–2021 гг. и число доноров, необходимое для достижения целевого показателя (110 доноров) на 2022 г.

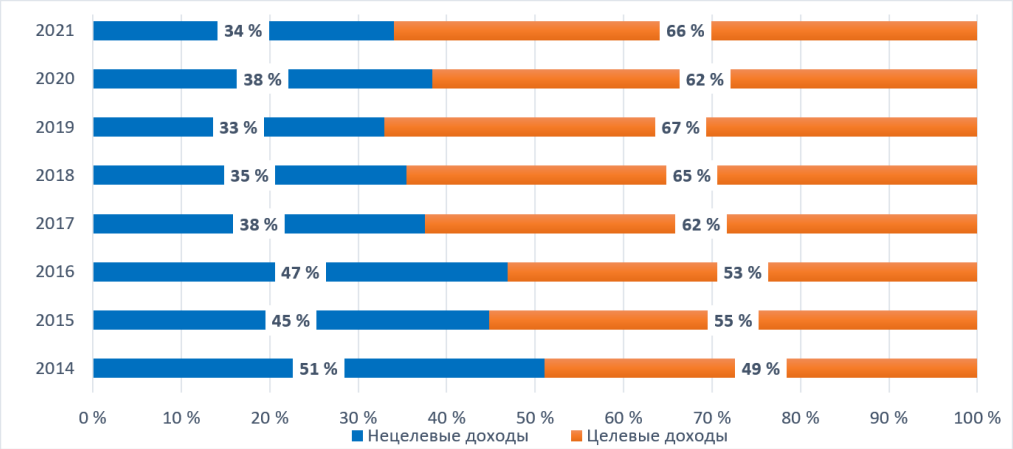
Источник: подготовлено ОИГ на основе DP/FPA/2022/10, рис. 11.

86. В то же время с 2017 г. на прочие ресурсы (целевые) приходится более 60 % доходов (рисунок IX). Согласно комплексному бюджету на 2022–2025 гг., за четыре года Фонд рассчитывает получить в общей сложности 5,75 млрд долл. США, из которых 71 % составят прочие ресурсы.

[66] DP/FPA/2022/10, пункт 38.

Рисунок IX
Общий доход (нецелевой и целевой)

(Процентная доля)



Источник: подготовлено ОИГ на основе докладов Комиссии ревизоров (A/77/5/прил. 8, A/76/5/прил. 8, A/75/5/прил. 8, A/74/5/прил. 8, A/73/5/прил. 8, A/72/5/прил. 8, A/71/5/прил. 8 и A/70/5/прил. 8).

87. В своем ежегодном статистическом и финансовом обзоре Директор-исполнитель заявил, что сокращение нецелевых взносов, а также расширенное использование инструментов финансирования с высокой степенью целевого назначения и продолжающаяся зависимость от небольшой группы ключевых доноров вызывают у ЮНФПА серьезную озабоченность, поскольку это негативно влияет на гибкость программ, создает более высокие административные расходы, а также сопряжено с проблемами и рисками для планирования, осуществления и непрерывности работы по программам [67].

88. В комплексном бюджете на 2022–2025 гг. отмечается, что результаты и направления, определенные стратегическим планом на 2022–2025 гг., поддерживаются как регулярными, так и прочими ресурсами. Среди них направление 1 (политика и подотчетность) и направление 4 (изменение численности населения и данные) финансируются в основном за счет регулярных ресурсов [68]. Хотя направления 1 и 2 финансируются как за счет регулярных, так и прочих ресурсов, относительно большая часть покрывается за счет регулярных ресурсов. Кроме того, ожидается, что почти весь бюджет на направления по повышению эффективности и результативности организации (администрация, подотчетность, ИКТ и людские ресурсы) будет покрываться за счет регулярных ресурсов [69].

89. Продолжающийся рост целевых взносов и снижение нецелевых взносов создают проблему не только для финансовой стабильности, но и для предсказуемости распределения ресурсов и устойчивости модели финансирования. Эта проблема была описана ЮНФПА в ответе на вопрос корпоративной анкеты об ограничениях и сдерживающих факторах, налагаемых целевыми и нецелевыми взносами в бюджетном процессе. Было отмечено следующее.

> Распределение доходов от прочих ресурсов, хотя и согласуется с мандатами Исполнительного совета, регулируется соответствующими соглашениями с донорами. Таким образом, ограничениями целевого характера финансирования являются сложность планирования деятельности и результатов, множество источников финансирования, которыми приходится управлять офисам, и возникающая в результате этого фрагментация деятельности. Это усугубляется сложностью установления сроков..., поскольку целевые донорские соглашения

[67] DP/FPA/2022/4 (часть I/прил. 1), пункт 11.
[68] DP/FPA/2021/9, пункт 52.
[69] Там же, таблица 4.

не согласованы со стратегическим планированием или циклом страновых программ, [равно как и] сложностью в плане отчетности по каждому соответствующему соглашению, поскольку требования варьируются и все больше отклоняются от стандартных шаблонов соглашений.

90. Кроме того, ежегодный отчет в рамках диалога по структурированному финансированию предоставляет Исполнительному совету обширную информацию о тенденциях в области ресурсов и перспективах финансирования в будущем. Однако он не содержит краткой дорожной карты для улучшения процессов приобретения ресурсов, достижения целевых показателей финансирования и увеличения донорской базы. **Директор-исполнитель должен тщательно контролировать усилия, предпринимаемые для достижения целевых показателей финансирования, увеличения донорской базы и объемов неосновных ресурсов, получаемых для гуманитарного реагирования, а также регулярно отчитываться перед Исполнительным советом, используя отчет по диалогу по структурированному финансированию, о принятых мерах, включая корректирующие меры, если таковые имеются, по этому вопросу, а также обновлять стратегию мобилизации ресурсов.**

Возмещение затрат

91. В рамках действий, предусмотренных при реализации стратегического плана на 2022–2025 гг., ЮНФПА будет стремиться «укрепить свой потенциал для подготовки четких и полностью обоснованных предложений по финансированию программ [70]» путем неуклонного применения своей политики возмещения затрат.

92. Возмещение затрат позволяет улучшить планирование и исполнение комплексного бюджета, обеспечивая покрытие прямых и косвенных затрат на выполнение проектов, а также эффективный вклад значительного объема целевых взносов в выполнение основных функций Фонда. Важно помнить, что ресурсы, полученные в результате возмещения затрат, используются для покрытия расходов, связанных с реализацией проектов. В 2021 г. в результате применения вышеупомянутой политики ЮНФПА получил доход в размере 58,9 млн долл. США [71].

93. Возмещение затрат относится к требованию организации гарантировать, что регулярные ресурсы не используются для субсидирования программ, финансируемых из других ресурсов. Методология возмещения затрат признает, что определенные функции, неотъемлемые для существования и продвижения мандата организации, должны выполняться независимо от объема реализации программы. Поэтому финансирование этих важнейших функций должно быть обеспечено из регулярных ресурсов [72].

94. ЮНФПА отметил, что в реализации политики возмещения затрат все еще существуют проблемы, в частности, в отношении способности Фонда возмещать все прямые затраты, связанные с реализацией программ и проектов, в основном из-за условий, установленных донорами в отношении использования ресурсов.

B. Финансовые и бюджетные рамки

95. Финансовое управление ЮНФПА регулируется Финансовыми положениями и правилами ЮНФПА, и только Исполнительный совет может вносить поправки в эти положения и определять исключения из них. Директор-исполнитель ЮНФПА отвечает за все этапы и аспекты финансовой деятельности ЮНФПА, подотчетен Исполнительному совету и может делегировать полномочия другим должностным лицам ЮНФПА или ПРООН в соответствии с правилом 103.1 Финансовых положений и правил. Инспектор считает, что нынешние пересмотренные Финансовые положения

[70] DP/FPA/2021/8, пункт 103.
[71] A/77/5/прил. 8, глава IV, пункт 17.
[72] DP/FPA-ICEF-UNW/2020/1, пункт 7.

и правила, вступившие в силу в 2014 г., являются всеобъемлющими и четкими и дают надлежащие указания руководящему составу.

96. ЮНФПА также располагает обширным спектром политик и процедур по административным, бюджетным и финансовым вопросам. Политика планирования ресурсов и бюджетирования представляет собой указания по возмещению затрат, управлению ресурсами и исполнению институционального бюджета. Аналогичным образом, в области мобилизации ресурсов в ЮНФПА приняты политика и процедуры управления неосновными фондами. Политики в отношении финансовых операций и бухгалтерского учета, помещений и административных услуг, а также закупок обеспечивают дополнительные и подробные гарантии правильного контроля над ресурсами и процедурами.

97. **Тем не менее инспектор считает, что, хотя многочисленные политики, процедуры и руководящие принципы ЮНФПА обеспечивают ему удовлетворительную административную, бюджетную и финансовую основу, тот факт, что они представлены в разных форматах и местах и не имеют условных обозначений, может затруднить их использование государствами-членами и потенциальными донорами. Соответственно, Директор-исполнитель может, при желании, рассмотреть возможность публикации цифрового сборника, содержащего Финансовые положения и правила, а также все связанные с ними политики, в том же формате и с использованием соответствующих символов документов.**

Внутренний контроль

98. ЮНФПА занимается внедрением своей системы внутреннего контроля в сочетании с политикой общеорганизационного планирования ресурсов (выпущена в апреле 2020 г.) [73] . В системе изложены принципы внутреннего контроля и подотчетности. ЮНФПА определяет внутренний контроль как процесс, осуществляемый Исполнительным советом, руководством и всем другим персоналом, который призван обеспечить разумную уверенность в достижении целей, связанных с операциями, отчетностью и соблюдением требований. В системе указано, что эффективное применение внутреннего контроля основывается на трех каскадных уровнях контроля в соответствии с моделью «трех линий обороны», дополненных внешней линией защиты (см. вставку 2 и рисунок X) [74].

Вставка 2

Модель «Три линии защиты», применяемая в системе внутреннего контроля ЮНФПА [a]

- Первая линия защиты: первая линия касается подразделений, которые несут ответственность и управляют рисками и средствами контроля. Эти функции выполняют все сотрудники организации в отделениях на местах, в регионах и в штаб-квартире. Персонал первого звена применяет существующие политики и процедуры в своей повседневной работе для обеспечения достижения целей и надлежащего управления ресурсами, вверенными ЮНФПА. Примерами подразделений первой линии являются подразделения управления контрактами или взаимодействием с партнерами, закупочной деятельностью и управления персоналом.
- Вторая линия защиты: вторая линия касается подразделений, осуществляющих надзор за рисками и средствами контроля, которые предназначены для мониторинга операционной эффективности первой линии и снижения соответствующих рисков. Функции второй линии выполняются региональными офисами и подразделениями штаб-квартиры. Некоторые подразделения и отдельные сотрудники на уровне

[73] См. обсуждение системы управления ресурсами предприятия в разд. VII.A.

[74] ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, Система внутреннего контроля (сентябрь 2016 г.), разделы II и III.

штаб-квартиры, региональных и страновых офисов также выполняют функции как первой, так и второй линии. Примерами функций второй линии являются процессы планирования и бюджетирования, управление качеством и обеспечение качества, а также управление результатами и эффективностью.

- Третья линия защиты: третья линия защиты касается подразделений, которые обеспечивают независимую уверенность в эффективности и действенности процессов и механизмов контроля. Третий уровень осуществляется подразделениями внутреннего аудита и другими независимыми внутренними подразделениями, такими как управления расследований, оценки и этики [b].
- В рамках модели трех линий обороны ЮНФПА Комиссия ревизоров и ОИГ считаются внешней линией защиты.

---

[a] В 2020 г. Институт внутренних аудиторов обновил модель с «трех линий обороны» на модель «трех линий». Однако ОИГ следует терминологии, применяемой в системе внутреннего контроля ЮНФПА с сентября 2016 г. См. ИВА, «Модель трех линий ИВА: обновление трех линий обороны» (июль 2020 г.).

[b] В системе внутреннего контроля ЮНФПА указано, что функции третьей линии обороны выполняются внутренним аудитом и другими независимыми внутренними подразделениями, такими как управления расследований, независимой оценки и этики. Однако ОИГ считает, что только функции внутреннего аудита соответствуют характеру третьей линии.

Рисунок X
Три линии обороны ЮНФПА

Источник: подготовлено ОИГ на основе системы внутреннего контроля ЮНФПА.

99. Кроме того, статья XIV Финансовых положений и правил ЮНФПА касается внутреннего контроля в отношении финансового управления. В нем изложены механизмы контроля при реализации финансовых правил и процедур в области

бухгалтерского учета, регистрации, операций и разделения обязанностей на основе системы внутреннего контроля.

100. Кроме того, политика управления ресурсами обеспечивает дополнительный механизм внутреннего контроля за счет комплексного контрольного перечня отчетности, который дает распорядителям бюджета [75] способ обеспечить соответствие процесса освоения ресурсов Финансовым положениям и правилам, политикам и процедурам.

101. Инспектор считает, что ЮНФПА имеет адекватные процедуры и достаточные механизмы внутреннего контроля, чтобы Фонд мог эффективно реализовывать свои цели.

C. Закупки и общие услуги

1. Закупки

102. Для обеспечения лучшей готовности, сокращения сроков и скрытых расходов, а также повышения эффективности и результативности ЮНФПА, являющийся одним из крупнейших в мире поставщиков услуг в государственном секторе и ведущей организацией ООН по закупке предметов сексуального и репродуктивного назначения, создал новое подразделение по управлению цепочкой поставок. По состоянию на январь 2022 г. Группа функционирует и осуществляет надзор и координирует всю закупочную деятельность на страновом, региональном и глобальном уровнях в рамках гуманитарных операций и деятельности по развитию. Ожидается, что введение вознаграждения за услуги закупки приведет к сокращению комплексного бюджета на 5,8 млн долл. США в течение четырех лет [76].

103. Обеспечение качества является частью деятельности подразделения по управлению цепочкой поставок, которая включает в себя предварительную квалификацию поставщиков, техническую оценку, контроль и мониторинг качества продукции, а также поддержание определенных стандартов посредством инспекций, отбора образцов и лабораторных испытаний.

104. Для различных видов продукции проводится предварительная квалификация перед заключением договорных соглашений с поставщиками, признанными на международном уровне. Что касается лекарств, то существует политика обеспечения качества контрацептивов и других лекарств, которая соответствует международным стандартам качества, поддерживаемым Всемирной организацией здравоохранения.

105. Инспектор считает, что создание Группы по управлению цепочкой поставок должно обеспечить ЮНФПА поддержку, необходимую для его закупочной деятельности, а также удовлетворительный надзор и координацию закупок ЮНФПА в странах, регионах и на глобальном уровне, включая соблюдение по обеспечению качества. Следует отметить, что операционную структуру Группы нельзя найти в комплексном бюджете на 2022–2025 гг., поскольку в него включены только должности, финансируемые из институционального бюджета, в то время как должности Группы финансируются как прямые расходы из закупочных сборов.

2. Аутсорсинг

106. Масштабы сотрудничества между ЮНФПА и ПРООН признаны в нескольких соглашениях об уровне обслуживания. В рамках модели возмещения затрат ПРООН предоставляет ЮНФПА услуги по управлению начислением заработной платы, администрированию пособий для сотрудников и управлению медицинским страхованием, а также услуги по организации поездок и выдаче виз, казначейские услуги, положения о совместном покрытии расходов для Канцелярии единого

[75] Директора отделов, руководители бюро, региональные/субрегиональные директора и представители несут ответственность и обязаны отчитываться за реализацию программных и институциональных бюджетных ресурсов и называются «распорядителями бюджета».

[76] DP/FPA/2021/9, пункт 86.

омбудсмена и соглашения о совместном покрытии расходов для координаторов-резидентов.

107. С УВКБ ООН осуществляется дальнейшее сотрудничество в рамках инициативы по аудиту партнеров по долевому участию, которая касается партнеров-исполнителей, и соглашения об услугах по продаже на аукционе, а с ЮНОПС существует меморандум о достижении соглашения по предоставлению услуг по проверке поставщиков и санкциям.

108. **Директор-исполнитель может пожелать провести анализ рентабельности затрат от тех видов деятельности и услуг, которые переданы третьим сторонам, когда соглашение подлежит продлению или на рынок выходит новый поставщик услуг, чтобы определить: (a) удобство продолжения сотрудничества; (b) целесообразность создания условий для выполнения этих услуг собственными силами; или (c) целесообразность использования глобальных центров общих служб.**

D. Структура доходов и расходов

109. Что касается финансового отчета и проверенных финансовых ведомостей ЮНФПА за год, закончившийся 31 декабря 2021 г., Комиссия ревизоров не выявила каких-либо существенных ошибок, упущений или искажений, но отметила, что имеются возможности для улучшения в таких областях, помимо прочих, как управление людскими ресурсами, управление партнерами-исполнителями и управление закупками.

110. Как видно из рисунка XI, общая сумма взносов последовательно увеличивалась в течение последних пяти лет, за исключением 2020 г., что можно объяснить последствиями пандемии COVID-19. Постоянно растущий разрыв между регулярными и прочими ресурсами можно наглядно оценить, сравнив показатели 2017 и 2021 гг.: регулярные ресурсы увеличились на 62,7 млн долл. США (17,9 %), а прочие ресурсы — на 333,9 млн долл. США(46,5 %).

Рисунок XI
Доход от общего объема взносов за период 2017–2021 гг.

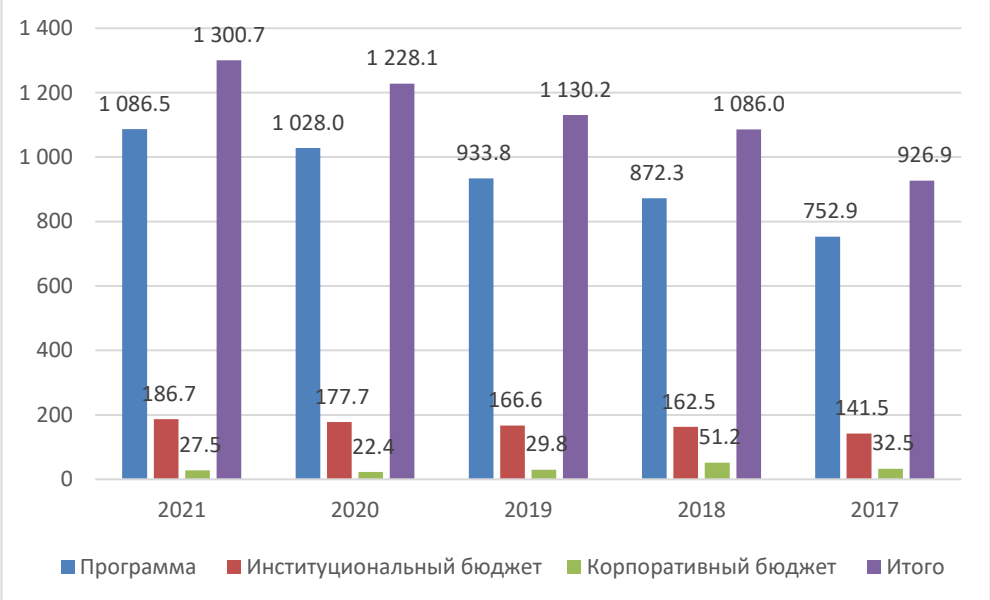
(в млн долл. США)

Источник: подготовлено ОИГ на основе докладов Комиссии ревизоров (A/77/5/прил. 8, A/76/5/прил. 8, A/75/5/прил. 8, A/74/5/прил. 8, A/73/5/прил. 8, A/72/5/прил. 8, A/71/5/прил. 8 и A/70/5/прил. 8).

111. Общие расходы ЮНФПА неуклонно растут с 926,9 млн долл. США в 2017 г. до 1300,7 млн долл. США в 2021 г. (40,3 %). За тот же период программные расходы увеличились на 333,6 млн долл. США, в основном благодаря возобновлению расходов на обучение, мероприятия по гуманитарному реагированию и оказание жизненно важных услуг в области сексуального и репродуктивного здоровья. Расходы институционального бюджета увеличились менее значительно — со 141,5 млн долл. США в 2017 г. до 186,7 млн долл. США в 2021 г. (средний рост на 7,2 % в год) в связи с внедрением новой платформы планирования общеорганизационных ресурсов, увеличением расходов на персонал и взносов координаторов-резидентов. Наконец, корпоративные расходы, которые являются расходами, не связанными с конкретным результатом стратегического плана, имели менее стабильную динамику, достигнув 51,2 млн долл. США в 2018 г., а затем снизившись до 22,4 млн долл. США в 2020 г., в основном потому, что корпоративные расходы могут быть связаны с расходами на закупки, обязательствами по выплате пособий по окончании трудовой деятельности или курсами валют.

Рисунок XII
Общие расходы по целям, 2017–2021 гг.

(в млн долл. США)



Источник: подготовлено ОИГ на основе докладов Комиссии ревизоров (A/77/5/прил. 8, A/76/5/прил. 8, A/75/5/прил. 8, A/74/5/прил. 8, A/73/5/прил. 8, A/72/5/прил. 8, A/71/5/прил. 8 и A/70/5/прил. 8).

112. На момент завершения настоящего обзора ЮНФПА имел устойчивое финансовое положение. Общие доходы за 2021 г. составили 1505,23 млн долл. США, а общие расходы — 1300,68 млн долл. США, т. е. профицит составил 204,56 млн долл. США.

113. Как отметил Директор-исполнитель в своем статистическом и финансовом обзоре за 2021 г., ЮНФПА завершил 2021 г. в отличном финансовом состоянии благодаря постоянной поддержке своих доноров и разумной практике финансового управления, включая процессы и механизмы контроля, разработанные для удержания расходов в пределах имеющихся финансовых ресурсов. Однако она отметила, что перспективы на 2022 г. и последующие годы по-прежнему трудно предсказать из-за сохраняющихся рисков для мира и стабильности и неопределенности в отношении дальнейшего хода пандемии COVID-19. Кроме того, изменение приоритетов доноров и операционные проблемы могут повлиять на способность ЮНФПА как получать доходы, так и осуществлять свою программную деятельность [77].

[77] DP/FPA/2022/4 (часть I/прил. 1), пункт 87.

V. Политики управления людскими ресурсами

114. Полномочия ЮНФПА в вопросах, касающихся людских ресурсов, исходят от Генерального секретаря, который — в целях выполнения решения 58/555 Генеральной Ассамблеи по кадровым вопросам, касающимся ЮНФПА, — делегировал полномочия в этих вопросах Директору-исполнителю с 1 июня 2004 г. [78].

115. Команда ОИГ изучила контрактные рамки и условия, практику найма, классификацию должностей, классы, гендерное и географическое распределение персонала, делегирование полномочий, обучение персонала и отношения между персоналом и руководством ЮНФПА.

116. Команда ОИГ провела онлайн-опрос персонала, чтобы определить, какие усилия прилагает ЮНФПА, чтобы: (a) совершенствовать политику, практику и инструменты стратегического подбора персонала и глобальной мобильности, а также оптимизировать процесс найма; (b) подчеркивать справедливое представительство, справедливое обращение и равные возможности и способствовать формированию чувства принадлежности для всех сотрудников; (c) продвигать корпоративную культуру, которая воплощает миссию и ценности организации, поддерживает инклюзивность, укрепляет доверие, поддерживает инновации и признает подотчетность; (d) продолжать выполнять обязанности по уходу и содействовать психическому здоровью/благополучию сотрудников; (e) развивать сильную кадровую аналитику для принятия своевременных и обоснованных решений; и (f) предотвращать сексуальные домогательства в отношении сотрудников и персонала. Опрос персонала проводился в штаб-квартире и региональных, субрегиональных и страновых офисах с 1 по 22 сентября 2022 г., в результате чего доля ответивших составила 24 %, при этом 1057 ответов поступили из примерно 150 различных офисов [79].

117. Опрос персонала дал представление о текущем состоянии отношений между руководством и персоналом и характере управления людскими ресурсами. Ответы, полученные в ходе опроса, были подтверждены в ходе интервью с высшим руководством, международными сотрудниками категории специалистов, национальными сотрудниками категории специалистов, сотрудниками категории общего обслуживания (GS) и представителями персонала.

118. Важно подчеркнуть, что с 2020 г. Отдел людских ресурсов находится в процессе реструктуризации, и это привело к изменениям в том, как ЮНФПА работает с людскими ресурсами. Из ответов на анкету и в ходе интервью команда ОИГ узнала, что ЮНФПА создает Кадровую стратегию ЮНФПА 2030 для поддержки нового стратегического плана и организационных целей. После многочисленных запросов о предоставлении информации о Кадровой стратегии команде ОИГ сообщили, что она будет запущена 13 декабря 2022 г. и что до этого времени документ не будет доступен для ознакомления.

A. Система управления людскими ресурсами

1. Политики управления людскими ресурсами

119. Как отмечалось выше, с 2004 г. Директор-исполнитель ЮНФПА имеет делегированные Генеральным секретарем полномочия в вопросах, касающихся людских ресурсов. Ниже перечислены схемы и политика, применяемые в ЮНФПА в отношении кадровых вопросов. Раздел Руководства по политикам и процедурам, посвященный кадровой политике в ЮНФПА, который был издан в 2007 г., определяет нынешнее сосуществование различных политик. Если ЮНФПА выпустил свою

[78] См. ST/SGB/2004/10.

[79] По состоянию на 2021 г., согласно данным, предоставленным ЮНФПА, общее число штатных сотрудников составляло 3154 человека, а общее число внештатного персонала (контракты на оказание услуг и добровольцы Организации Объединенных Наций) — 1165 человек. Исходя из этих данных, группа ОИГ оценивает уровень ответов примерно в 24 %.

собственную политику или имеет сложившуюся практику, применяется политика или практика ЮНФПА. Однако если политика или практика ЮНФПА отсутствует, применяется следующая иерархия:

(a) Устав Организации Объединенных Наций;

(b) Положения о персонале Организации Объединенных Наций;

(c) Правила о персонале Организации Объединенных Наций;

(d) политика в области людских ресурсов, принятая ЮНФПА, или практика, сложившаяся в прошлом;

(e) политика в области людских ресурсов, изданная или прошлая практика, установленная ПРООН, с соответствующими изменениями, в случаях когда вопрос людских ресурсов не регулируется политикой, изданной или прошлой практикой, установленной ЮНФПА, и ЮНФПА решил применять политику или практику ПРООН;

(f) политика в области людских ресурсов, изданная или прошлая практика, установленная Секретариатом Организации Объединенных Наций, с соответствующими изменениями, в случаях когда вопрос людских ресурсов не регулируется политикой, изданной или прошлой практикой, установленной ЮНФПА или ПРООН, и ЮНФПА решил применять политику или практику Секретариата Организации Объединенных Наций.

120. Группа ОИГ узнала, что Отдел людских ресурсов в настоящее время оценивает возможность включения различных политик в единую политику ЮНФПА в области людских ресурсов. Существование различных политик и иерархия их применимости вносит путаницу и еще больше усложняет их администрирование.

121. **Инспектор призывает Директора-исполнителя создать четкую и всеобъемлющую кадровую структуру для ЮНФПА путем унификации существующих политик и упорядочения их применения.**

2. Договорная база и формы деятельности

122. Существует обширная документация по договорной базе и формам деятельности. Существующая политика в области людских ресурсов датируется 2007 г., но большинство отдельных политик были недавно обновлены. Политика срочных и непрерывных назначений была обновлена в сентябре 2022 г. Приложение I к политике содержит дополнительные руководящие принципы отбора сотрудников на должности категории специалистов и выше на местах и в штаб-квартире, а также на должности категории общего обслуживания в штаб-квартире (обновлено в сентябре 2022 г.); приложение II касается отбора и переназначения сотрудников на должности, подлежащие ротации на международной основе (2013 г.); приложение III содержит руководящие принципы отбора национальных сотрудников категории специалистов и сотрудников категории общего обслуживания на местах (2009 г.); в приложении IV содержатся мандат, сфера охвата, состав и процедура, а также рекомендации Совета по проверке соблюдения требований в штаб-квартире для должностей категории специалистов и выше до D-1, а также для должностей категории общего обслуживания в штаб-квартире (сентябрь 2022 г.); в приложении V содержатся мандат, сфера охвата, состав и процедура, а также рекомендации Совета по проверке соблюдения требований на рабочем месте для должностей категории национальных сотрудников-специалистов, а также для должностей категории общего обслуживания на месте (2009 г.).

123. Существуют и другие контрактные механизмы, рассматриваемые в политике, включая трудоустройство пенсионеров (2017 г.), сохранение работы после достижения обязательного возраста выхода в отставку (сентябрь 2022 г.) и переход, прикомандирование или временный перевод сотрудников между организациями, применяющими общую систему окладов и надбавок ООН, а также внештатные механизмы, такие как привлечение индивидуальных консультантов (ноябрь 2022 г.), стажировки (2020 г.) и контракты на оказание услуг (обновлено ПРООН в 2018 г.).

124. После пандемии COVID-19 отношение учреждений к организации рабочего процесса значительно изменилось. В ответ на вопросник ОИГ ЮНФПА подтвердил, что до пандемии запросы на гибкий график работы поступали в гораздо меньшем объеме и составляли примерно 300 в год, в то время как за первые шесть месяцев 2022 г. уже поступило 1200 индивидуальных запросов на переход на такой график.

125. С февраля 2022 г. ЮНФПА ввел новую политику в отношении гибкого графика работы. Новая политика включает в себя:

(a) гибкий график, позволяющий корректировать время начала и окончания рабочего дня;

(b) сжатый график работы (10 дней за 9) для сотрудников категории общего обслуживания;

(c) введение дополнительных возможностей для удаленной работы в пределах места осуществления деятельности:

(i) до трех дней в календарную неделю;

(ii) одна календарная неделя в чередующихся неделях;

(iii) две календарные недели в чередующихся двухнедельных периодах;

(d) введение дистанционной работы вне места осуществления деятельности на срок до 60 рабочих дней в календарном году;

(e) единовременное возмещение расходов на приобретение оборудования для домашнего офиса в размере до 200 долл. США;

(f) более децентрализованный процесс утверждения гибких рабочих графиков.

3. Делегирование полномочий

126. В начале процесса обзора ОИГ единственный документ о делегировании полномочий, который удалось найти, касался делегирования полномочий по управлению людскими ресурсами назначенным ЮНФПА представителям. В ходе интервью, проведенных в октябре 2022 г. с высшим руководством, команда ОИГ получила информацию, что политика делегирования полномочий в вопросах, связанных с людскими ресурсами, все еще находится на рассмотрении. Впоследствии команда узнала, что политика была разработана и передана в отделения на местах 1 сентября 2022 г. [80]. Команда ОИГ сожалеет, что Отдел людских ресурсов задержал представление документа в ОИГ, что повлияло на ее способность проанализировать и провести дальнейшие расследования по данному вопросу.

127. После прихода нового директора Отдела людских ресурсов в 2019 г. ЮНФПА проводит реструктуризацию своих кадровых функций; одним из главных изменений стало расширенное делегирование полномочий региональным отделениям. Тем не менее повышение эффективности политики было реализовано путем введения в каждом региональном офисе должности бизнес-партнера по людским ресурсам, который подчиняется непосредственно директору Отдела людских ресурсов в штаб-квартире ЮНФПА в Нью-Йорке.

128. **Инспектор считает, что порядок делегирования полномочий в вопросах, связанных с людскими ресурсами, принятый в сентябре 2022 г., не обеспечивает адекватного делегирования функций в области людских ресурсов, а, скорее, расширяет централизованный контроль на рабочем месте через вновь назначенных деловых партнеров по людским ресурсам. Поэтому Директор-исполнитель, при желании, может рассмотреть вопрос о расширении делегирования полномочий региональным директорам в пересмотренном варианте документа**

[80] Межведомственный меморандум Директора-исполнителя от 1 сентября 2022 г., адресованный представителям, о делегировании полномочий в вопросах, касающихся людских ресурсов.

B. Управление кадрами

1. Практика набора персонала

129. Практика набора персонала регулируется различными политиками, установленными для разных форматов договорных отношений. В приложении VI к политике в отношении срочных и непрерывных контрактов содержатся руководящие принципы набора на срочные контракты во всех категориях.

130. Кроме того, в рамках кадровой политики ЮНФПА существует политика, в которой изложены все требования, процедуры и процессы использования временных контрактов, включая руководящие принципы отбора сотрудников категории специалистов, национальных сотрудников категории специалистов и сотрудников категории общего обслуживания для штаб-квартиры и мест службы на местах.

131. Команда ОИГ приняла во внимание обеспокоенность, выраженную сотрудниками в связи с вопросами, касающимися реализации этой политики, когда на определенные должности были набраны якобы неквалифицированные сотрудники. Команда ОИГ проверила с руководством ЮНФПА статус двух случаев, которые были доведены до сведения команды. Было сообщено, что один случай в настоящее время расследуется, и поэтому ЮНФПА не может предоставить дополнительную информацию. В другом случае предоставленная информация была ограниченной и не содержала необходимых элементов для удовлетворительного определения того, был ли процесс найма проведен объективно. Хотя группа ОИГ четко заявляет, что она не проводила расследования состава отборочных комиссий, Инспектору хотелось бы выразить свою озабоченность по поводу общего негативного восприятия некоторых аспектов процесса найма, включая состав отборочных комиссий. Как в ходе опроса сотрудников ОИГ, так и в ходе интервью самый высокий уровень недовольства, выраженного высшим руководством и сотрудниками ЮНФПА, был связан с предполагаемым отсутствием прозрачности в процессах найма и чрезвычайно длительными сроками заполнения вакантных должностей. Кроме того, ощущение того, что Отдел людских ресурсов плохо реагирует на эти вопросы, усугубило негативное мнение сотрудников и руководства об Отделе.

132. Приложение I к политике в отношении срочных и непрерывных контрактов предусматривает, что Отдел людских ресурсов по согласованию с непосредственным руководителем создает комиссию по проведению собеседований, соответствующую следующим минимальным требованиям: уполномоченное лицо непосредственного руководителя (или сам руководитель); представитель Отдела; и по крайней мере еще одно лицо.

133. Секретариат ООН установил более строгие требования к созданию отборочных комиссий, включая требование о том, что один член комиссии должен быть внешним по отношению к службе/подразделению, в котором находится вакансия, и что по крайней мере один член комиссии должен быть женщиной. По мнению инспектора, негативное восприятие необходимо искоренить путем согласованных действий, которые подчеркнут прозрачность и справедливость процесса найма. ЮНФПА должен ввести дополнительные меры, направленные на повышение объективности и прозрачности процессов набора персонала, включая более широкое использование центров оценки и введение более строгих требований к составу отборочных комиссий.

134. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации будет способствовать повышению прозрачности и подотчетности в деятельности по отбору персонала, осуществляемой ЮНФПА.

Рекомендация 3

Директор-исполнитель должен обеспечить до конца 2023 г. разработку дополнительных мер, направленных на повышение объективности и очевидной прозрачности процессов набора персонала, а также соблюдать уже существующую политику в этой сфере.

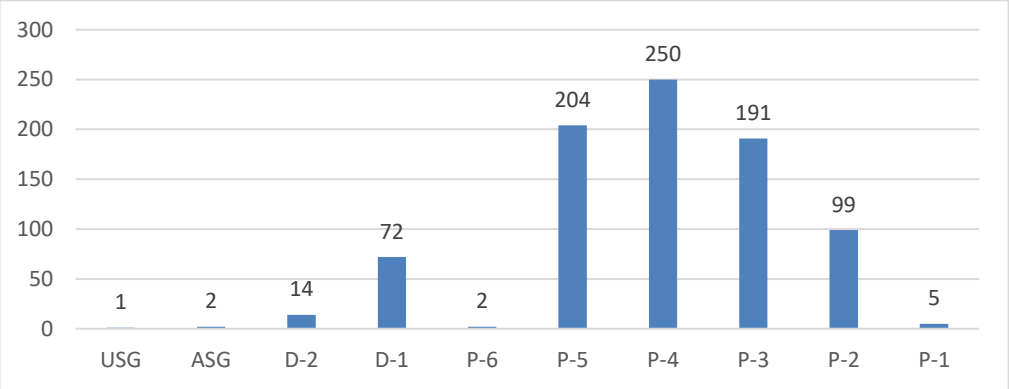
2. Классификация должностей и разряды

135. В ЮНФПА классификация должностей и разряды определяются на основе Генерального стандарта, принятого Комиссией по международной гражданской службе в 1980 г. [81] Следуя балльно-факторной системе оценки, организации определяют разряды в соответствии с классификацией должностей.

136. Что касается структуры классов должностей в ЮНФПА, то, по данным на 2021 г., на должности категории специалистов и выше приходится 840 должностей (26,63 %); на должности категории общего обслуживания и смежных категорий — 1376 должностей (43,63 %); на должности национальных сотрудников-специалистов — 938 должностей (29,74 %) от общего числа 3154 сотрудников.

137. В категориях специалистов и выше наибольшая концентрация должностей приходится на уровни С-4 и С-5 — 454 должности, или 54 % от общего числа должностей в категориях специалистов и выше. В категории общего обслуживания и смежных категориях на сотрудников уровней G-6 и G-7 приходится 703 должности, что составляет 51,9 % от общего числа должностей в категории общего обслуживания и смежных категориях. Что касается национальных сотрудников категории специалистов, то на долю национальных сотрудников категории специалистов С и национальных сотрудников категории специалистов В приходится 696 должностей, что составляет 74 % от общего числа сотрудников этой категории (см. рисунки XIII-XV).

Рисунок XIII
Распределение должностей категории специалистов и выше по классам (840 должностей)
(Количество должностей)



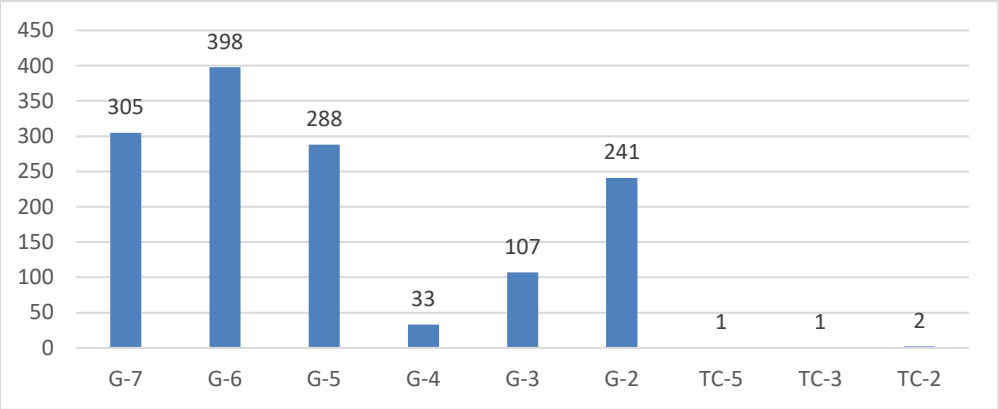
Источник: подготовлено ОИГ на основе информации, предоставленной ЮНФПА.

[81] A/35/30, приложение XII.

Рисунок XIV

Распределение должностей категории общего обслуживания и смежных категорий по уровням классов (1376 должностей)

(Количество должностей)

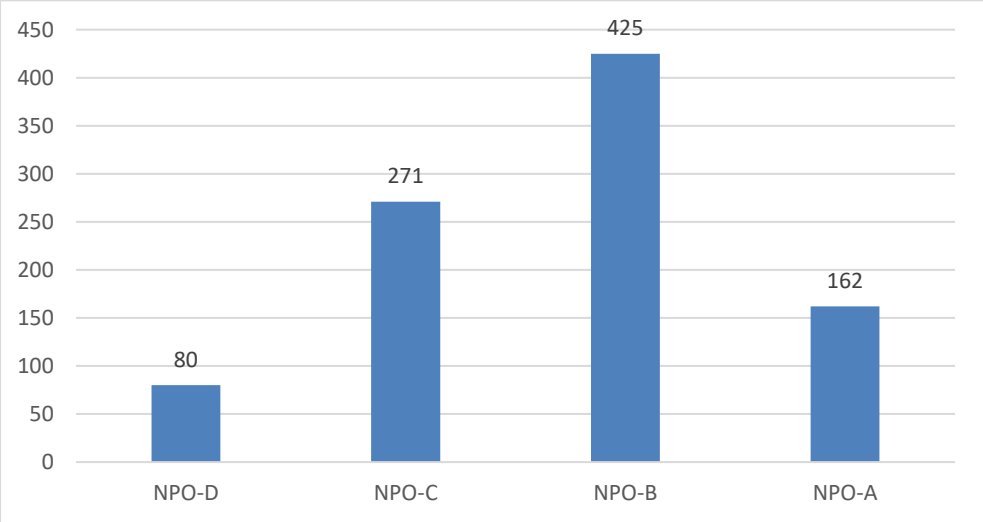


Источник: подготовлено ОИГ на основе информации, предоставленной ЮНФПА.

Рисунок XV

Распределение должностей категории национальных сотрудников-специалистов по классам (938 должностей)

(Количество должностей)



Источник: подготовлено ОИГ на основе информации, предоставленной ЮНФПА.

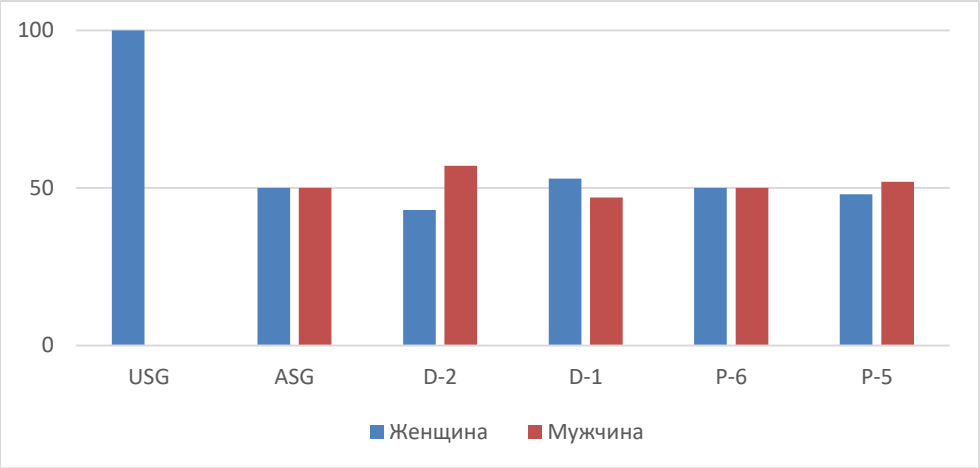
138. В ходе интервью со старшими руководителями группе ОИГ было сказано, что некоторые классификации должностей и классы в ЮНФПА ниже, чем в других организациях (для эквивалентных должностей), и что это одна из причин, по которой трудно заполнить некоторые стратегические должности в рамках организации. После тщательного изучения ОИГ не нашла никаких доказательств того, что в ЮНФПА классификация должностей и разряды были определены неверно. Фактически как для категории специалистов, так и для категории общего обслуживания большая доля должностей сосредоточена в более высоких классах (т. е. C-5 и C-4 для категории специалистов и G-7 и G-6 для категории общего обслуживания).

3. Гендерное и географическое распределение

139. Согласно данным, предоставленным ЮНФПА, Фонд является гендерно сбалансированным: 51,7 % сотрудников — женщины и 48,3 % — мужчины, причем распределение несколько отличается, если учитывать только должности уровня C-5 и выше (см. рисунок XVI).

Рисунок XVI
Гендерное распределение на уровне P-5 и выше (2021)

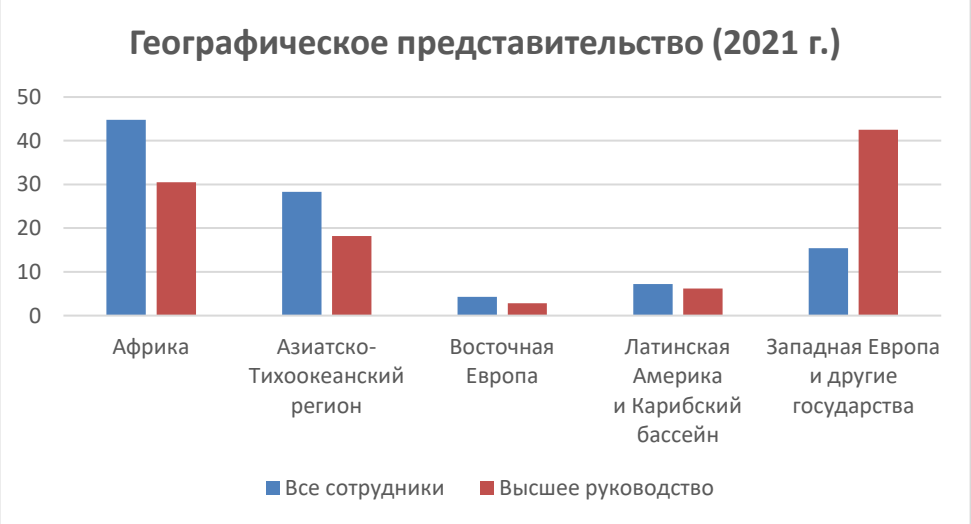
(Процентная доля)



Источник: подготовлено ОИГ на основе информации, предоставленной ЮНФПА.

140. Что касается географического распределения, то наибольшее представительство приходится на Африку (44,8 %), за которой следуют Азия и Тихоокеанский регион (28,3 %), Западная Европа и другие государства (15,4 %), Латинская Америка и Карибский бассейн (7,2 %) и Восточная Европа (4,3 %). Эти цифры меняются, когда рассматривается только высшее руководство, причем наибольшая представленность приходится на Западную Европу и другие государства (42,2 %), за которыми следуют Африка (30,5 %), Азия и Тихоокеанский регион (18,2 %), Латинская Америка и Карибский бассейн (6,2 %) и Восточная Европа (2,8 %) (см. рисунок XVII).

Рисунок XVII
Географическое представительство (2021 г.)
(Процентная доля)



Источник: подготовлено ОИГ на основе информации, предоставленной ЮНФПА.

C. Общее руководство: отношения с персоналом и управление людскими ресурсами

141. Выводы, сделанные в этом разделе обзора, не являются результатом простого распределения ответов по группам, рассматриваемым в рамках мандата, а представляют собой результат тщательного рассмотрения ответов на опрос

сотрудников ОИГ, глобальный опрос персонала, проведенный ЮНФПА в 2018 г., ежегодный опрос о фактах и восприятии персоналом ООН запрета сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, проведенный в 2021 г., и корпоративную анкету, а также политики и руководящие принципы.

142. В ходе обзора команда ОИГ получила широкое содействие со стороны всех подразделений ЮНФПА, за исключением Отдела людских ресурсов. Информация, касающаяся Стратегии в отношении персонала и делегирования полномочий, связанных с людскими ресурсами, предоставлялась со значительной задержкой, сотрудники кадровых служб либо неохотно шли на интервью, либо были недоступны для интервью, а предоставленные данные были чрезмерно упрощенными. Кроме того, на основании результатов опроса сотрудников ОИГ, а также интервью, проведенных с более чем 50 сотрудниками ЮНФПА, инспектор приходит к выводу, что, хотя нет никаких серьезных признаков ненадлежащего управления, существует несколько проблем как в отношениях между руководством и персоналом, так и в управлении людскими ресурсами, которые должны быть решены руководством ЮНФПА.

143. На момент составления настоящего отчета Стратегия в отношении персонала еще не была запущена и проект документа не был предоставлен в распоряжение группы.

144. **Инспектор считает, что в рамках своей надзорной функции Исполнительный совет мог бы рассмотреть Стратегию в отношении персонала и определить ее соответствие ожиданиям, изложенным в комплексном бюджете на 2022–2025 гг.**, в пункте 63 которого приведено следующее заявление.

> Признавая, что его сотрудники являются самым важным активом Фонда, ЮНФПА разработал стратегию в области людских ресурсов, которая направлена на привлечение и развитие персонала мирового класса, создание лидерского и управленческого потенциала, использование многообразия и стимулирование инклюзивности, включая инклюзивность в отношении инвалидов, создание условий для достижения гендерного паритета во всей организации и выполнение обязанности заботиться об организационном развитии там, где это имеет наибольшее значение — на местах. Для реализации этой стратегии ЮНФПА предлагает продолжить укрепление подразделения людских ресурсов, чтобы переориентировать свои ресурсы, согласовать свои приоритеты и тесно сотрудничать с персоналом, менеджерами и командами для повышения эффективности своей организации.

145. Определение, сфера, принципы и процедуры ротации набранных на международной основе сотрудников представлены в политике по персоналу ЮНФПА, в которой говорится, что «служба в качестве набранного на международной основе сотрудника ЮНФПА, который является глобальной, базирующейся на местах международной организацией развития, всегда предполагает возможности перевода на работу в различные места в течение срока службы».

> Кроме того, ротация взаимовыгодна как для организации, так и для ее сотрудников. Она способствует повышению эффективности и результативности работы организации путем укомплектования страновых, субрегиональных, региональных отделений и штаб-квартиры ЮНФПА наиболее квалифицированным персоналом на систематической и управляемой основе. В стратегических и программных интересах ЮНФПА, чтобы сотрудники штаб-квартиры имели опыт работы на местах, а руководители страновых офисов получили опыт работы в штаб-квартире и в других географических регионах [82].

146. Несмотря на эту политику, ответы на опрос сотрудников ЮНФПА, проведенный ОИГ, свидетельствуют об ограниченной географической мобильности внутри организации. Более 70 % респондентов указали, что они работали только в

[82] Руководство по политике и процедурам, Политика в отношении персонала ЮНФПА: срочные и непрерывные контракты: укомплектование штата (сентябрь 2022 г.), пункты. 21 и 22.

одном месте службы, а 20 % — в двух или трех местах службы. Эта информация была подтверждена в ходе интервью, где одним из наиболее распространенных замечаний, в том числе со стороны высшего руководства, было недостаточное использование ротации не только для расширения мобильности, но и в качестве инструмента для сокращения значительного количества вакансий [83].

147. **Инспектор призывает Директора-исполнителя более эффективно использовать механизм ротации путем создания официальной программы ротации, которая могла бы содержать, например, каталог всех должностей, подлежащих ротации, с разбивкой по классу, сроку работы, месту работы и показателям сложности, а также по должностям, требующим больше технической подготовки.**

148. Что касается справедливого представительства, справедливого обращения, равных возможностей и укрепления чувства принадлежности для всех сотрудников, интервью, а также ответы, полученные в ходе глобального опроса персонала и опроса персонала ОИГ, показали, что в целом сотрудники гордятся работой, которую выполняет ЮНФПА. Однако было выражено некоторое недовольство в отношении различий в обращении с международными и национальными сотрудниками, отсутствия равных возможностей, сложного процесса реагирования на неудовлетворительную и невыполненную работу, а также отсутствия стимулов для достижения исключительной производительности. Указанные замечания являются факторами, создающими негативную рабочую среду.

149. Ощущаемое отсутствие возможности карьерного роста вызвало острое недовольство среди национальных сотрудников категории специалистов и местного персонала, особенно на уровне региональных отделений. Это вопрос, который должен быть решен высшим руководством в приоритетном порядке. Подход должен включать в себя соответствующее управление ожиданиями и четкое понимание обязанностей и ответственности.

150. Инспектор отмечает проблемы, возникающие в связи с различными принципами и шкалами окладов, используемыми для вознаграждения международных и национальных сотрудников. В то время как в некоторых местах службы высокая инфляция и/или обменные курсы валют могут негативно влиять на заработную плату национальных сотрудников, в других местах службы, как это ни парадоксально, заработная плата национальных сотрудников может быть выше, чем заработная плата их руководителей. Инспектор считает, что этот вопрос относится не только к ЮНФПА и поэтому заслуживает дальнейшего рассмотрения и может стать предметом отдельного общесистемного обзора ОИГ.

151. Что касается действий, предпринятых для продвижения корпоративной культуры, которая воплощает миссию и ценности организации, принимает инклюзивность, укрепляет доверие, поддерживает инновации и осознает свою ответственность, интервью с руководством ЮНФПА четко указывают на его приверженность этим принципам и на то, что для укрепления доверия и принятия на себя обязательств в этой сфере были предприняты определенные действия. Однако общее ощущение среди сотрудников таково, что «ничего не делается», особенно в случаях злоупотребления служебным положением и сексуальных домогательств. Количество открытых расследований, связанных с домогательствами, включая сексуальные домогательства, преследования и проступки, растет из года в год, что отражено в разделе VIII ниже, и, несмотря на проводимую работу, складывается впечатление, что высшее руководство не принимает надлежащих или своевременных дисциплинарных мер в отношении лиц, совершивших проступок (иногда человека просто переводят на другое место службы), или принятие мер в отношении виновных затягивается до такой степени, что жертва или виновный покидают организацию до вынесения каких-либо официальных дисциплинарных решений. Сотрудники также

[83] Согласно предоставленным ЮНФПА данным о доле вакансий на 2022 г., в 62 из 171 отделениях доля вакансий превышала 15 %. Из 62 офисов 19 располагались в штаб-квартире, а 43 — на местах. В некоторых офисах доля незанятых вакансий достигала 66 %.

заявили, что подобное поведение со стороны руководства было особенно критично, когда ситуация была связана с сексуальными домогательствами, надругательствами или эксплуатацией.

152. **В целях укрепления доверия и повышения прозрачности существующих механизмов Директор-исполнитель, при желании, может расширить каналы связи между заявителями и различными органами, занимающимися вопросами неправомерного поведения, путем создания системы отслеживания жалоб, в которой все вовлеченные стороны смогут следить за развитием и статусом своих дел, уделяя должное внимание правилам в отношении процедур расследования, конфиденциальности и неприкосновенности частной жизни**

D. Диалог между ассоциацией персонала и руководством

153. Представительство персонала имеет ключевое значение при обсуждении вопросов управления людскими ресурсами. В штаб-квартире ЮНФПА действует объединенный Совет персонала, состоящий из представителей ЮНФПА, ПРООН, ЮНОПС и Структуры «ООН-Женщины». Совет персонала в основном взаимодействует с персоналом штаб-квартиры и высшим руководством, размещенным в Нью-Йорке [84]. На местном уровне существуют некоторые ассоциации сотрудников ЮНФПА. Однако, по наблюдениям ОИГ, в некоторых местных отделениях ассоциации действуют ситуативно, без формальных уставов, положений и даже без процесса выборов. Существует определенное сотрудничество между ассоциациями персонала подразделений ООН в регионах, но оно не является систематическим. Несколько местных отделений ЮНФПА не имеют собственных ассоциаций персонала. Создание ассоциаций персонала могло бы способствовать диалогу между персоналом и руководством ЮНФПА и внести вклад в защиту прав и интересов сотрудников. В то же время, благодаря формату совместной ассоциации, сотрудники ЮНФПА могут делиться опытом других организаций и изучать его в отношении социального обеспечения персонала, региональных или полевых вопросов, а также совершенствования управления организацией. Инспектор отмечает, что крайне важно, чтобы высшее руководство поддерживало официальное создание ассоциаций персонала и было открыто для них.

154. **Инспектор призывает Директора-исполнителя продолжать поддерживать создание и формализацию ассоциаций персонала на местах там, где таких ассоциаций еще нет, опираясь на консультационную помощь персонала ЮНФПА.**

155. Целью создания регионального Комитета стратегического управления в Региональном офисе по странам Восточной Европы и Средней Азии является содействие управлению на основе участия и прозрачности. Комитет станет площадкой, на которой высшее руководство на региональном уровне и представители персонала обсуждают стратегические направления деятельности офиса, общее благополучие и безопасность персонала, а также координируют работу по различным оперативным направлениям. **Инспектор считает, что Директору-исполнителю следует рассмотреть возможность создания аналогичного комитета в других региональных отделениях ЮНФПА для содействия диалогу между высшим руководством и персоналом.**

156. Из ответов на опрос сотрудников ОИГ и интервью с сотрудниками ЮНФПА команда ОИГ отметила отсутствие вводного обучения для вновь прибывших сотрудников. Несколько должностных лиц и сотрудников отметили, что это привело к недостаточному пониманию политики и процедур, обычно применяемых в ЮНФПА. Некоторые должностные лица также предположили, что это может косвенно способствовать увеличению неадекватных или нечетких запросов в различные службы (например, кадровые и надзорные службы), к управленческому и вспомогательному

[84] За исключением ЮНОПС, штаб-квартира которого находится в Копенгагене. Представитель ЮНОПС находится в Копенгагене.

персоналу. Команда ОИГ также отметила, что сотрудники могут не найти решения при возникновении проблем, связанных с условиями труда или правами, в основном из-за отсутствия информации, предоставляемой в процессе вводного инструктажа. Команда ОИГ также узнала, что на уровне штаб-квартиры Совет персонала нуждается в том, чтобы ему выделялось время для выступления на вводных занятиях для вновь прибывшего управленческого персонала (P-5 и выше).

157. **Инспектор призывает Директора-исполнителя и далее совершенствовать корпоративные планы вводного инструктажа и введения в должность, чтобы обеспечить получение вновь прибывшим персоналом достаточной информации для надлежащего выполнения своих обязанностей. Инспектор также считает, что важно привлекать представителей персонала к организации вводных занятий для вновь назначенного руководящего состава, чтобы информировать такое руководство об их роли в отношении урегулирования конфликтов, благосостояния персонала, условий труда и других соответствующих политиках.**

VI. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ)

158. Группа ОИГ проанализировала стратегии, политику и инструменты, упоминаемые и используемые ЮНФПА для улучшения и поддержания эффективности, действенности и актуальности систем ИКТ для достижения целей ЮНФПА, включая усилия ЮНФПА по реализации проекта трансформации ИКТ.

A. Система информационно-коммуникационных технологий

159. Политика и процедуры ЮНФПА в области ИКТ определяют обязанности, политику и процедурный контроль в области ИКТ [85]. ЮНФПА использует онлайн-платформу для сотрудничества на базе Google параллельно с системой планирования ресурсов предприятия Atlas и другими дополнительными модулями. Общее направление, которого придерживается руководство ИКТ, заключается в приоритетном использовании онлайн- и облачных инструментов для сотрудничества. Между тем, по результатам опроса сотрудников ОИГ, а также интервью, проведенных командой ОИГ, было отмечено, что некоторые пользователи периодически сталкиваются с проблемами совместимости при взаимодействии с другими учреждениями ООН, использующими платформу Microsoft. Руководство ИКТ в ходе интервью предположило, что ЮНФПА мог бы провести сравнительный анализ онлайн-платформ, включая их цену, полезность и совместимость, чтобы определить, какая платформа лучше всего отвечает потребностям Фонда.

B. Проект преобразования информационно-коммуникационных технологий

160. В стратегическом плане на 2022–2025 гг. говорится о проекте трансформации ИКТ [86]. Его основным компонентом является внедрение новой облачной системы планирования ресурсов предприятия под названием Quantum, которая заменит Atlas. ЮНФПА осуществляет этот проект в партнерстве с другими организациями системы ООН в рамках консорциума под руководством ПРООН [87]. В своем ответе на корпоративную анкету ЮНФПА отметил, что новая система будет представлять собой современную, ориентированную на пользователя многоязычную платформу, доступную с различных мобильных устройств. Это упростит представление, отслеживание и утверждение, а также отчетность по основным направлениям деятельности. Это также повысит прозрачность сквозных процессов, улучшит интеграцию данных и укрепит возможности отчетности и управления рисками. Очень важно, что облачное решение позволит ЮНФПА адаптировать и расширять платформу для удовлетворения будущих организационных и глобальных приоритетов.

161. Первоначально ЮНФПА объявил о проекте трансформации ИКТ в сентябре 2017 г. в комплексном бюджете на 2018–2021 гг. [88], указав, что глобальной целью является замена устаревающей системы Atlas, и предложил потратить на проект 24,2 млн долл. США в период с 2018 по 2021 гг. [89]. В этой связи Консультативный комитет по ревизии ЮНФПА (в настоящее время — Консультативный комитет по надзору)

[85] В ЮНФПА существуют несколько политик, охватывающих процесс, процедуры и стандарты в области аппаратного и программного обеспечения, инфраструктуры безопасности, доступа, резервного копирования серверов, политики беспроводной связи и защиты персональных данных. Политика и процедуры ЮНФПА в области ИКТ доступны по адресу https://www.unfpa.org/information-and-communications-technology-policies.

[86] DP/FPA/2021/8, пункт 105.

[87] В консорциум входят ЮНФПА, ПРООН, «ООН-Женщины», Программа добровольцев ООН, Фонд капитального развития ООН, ЮНИТАР, УООН и Колледж персонала системы ООН.

[88] DP/FPA/2017/10, пункты 71–76.

[89] Там же, пункты 71-72.

отметил, что устаревающая и уже не отвечающая своему назначению среда ИКТ повышает риск кибератак [90].

162. По словам руководства ЮНФПА, еще одно обоснование заключалось в том, что, хотя ЮНФПА совместно с ПРООН управлял системой Atlas, Фонд посчитал, что функции Atlas не соответствуют стратегии, структуре и деятельности ЮНФПА. В комплексном бюджете на 2018–2021 гг. также отмечалось, что ЮНФПА разработал комплексную стратегию в области ИКТ для выхода из сложившейся ситуации и будет оценивать различные варианты, «уделяя особое внимание наилучшему соотношению цены и качества, включая использование ресурсов, услуг и решений других организаций системы ООН, где это возможно» [91].

163. В своем обзоре комплексного бюджета на 2018–2021 гг. [92] Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам призвал ЮНФПА сотрудничать с ЮНИСЕФ и ПРООН. Консультативный комитет также отметил, что, учитывая сложность модернизации системы общеорганизационного планирования ресурсов и финансовый контекст ЮНФПА, Фонду следует продолжить рассмотрение и представить конкретные варианты наиболее экономически эффективной и подходящей технологии для использования в процессе преобразования ИКТ, что не должно привести к увеличению институционального бюджета на 2018–2021 гг. В пересмотренном комплексном бюджете ассигнования на проект были сокращены до 20млн долл. США [93] и утверждены Исполнительным советом в 2018 г. [94]. Однако в ходе бесед с высшим руководством ОИГ узнала, что на момент подготовки настоящего обзора в октябре 2022 г. проект не был завершен и все еще находился в стадии разработки и тестирования, а общая сумма расходов, связанных с проектом, понесенных с 2017 г., составила на данный момент около 35 млн долл. США.

1. Задержка проекта

164. Хотя команда ОИГ не смогла получить документ, описывающий весь процесс реализации проекта с момента его начала, было ясно, что проект столкнулся с многочисленными задержками. Реализация нового проекта по планированию ресурсов предприятия началась в июне 2018 г. [95]. Однако высшее руководство ЮНФПА постепенно заметило несколько проблем в управлении проектом. Один высокопоставленный чиновник указал на отсутствие продуманного управления проектом, в том числе реалистичного планирования и соответствующего расчета затрат. Консультативный комитет по надзору также выразил свою озабоченность по поводу имеющегося в ЮНФПА набора навыков для реализации проекта, указав, что он по-прежнему обеспокоен тем, что потребность в персонале для осуществления и обеспечения реализации амбициозных преобразований в сфере ИКТ, включая систему планирования общеорганизационных ресурсов, до сих пор не полностью удовлетворена [96].

165. Учитывая трудности, возникшие на начальном этапе работы над проектом, ЮНФПА решил приступить к реализации проекта по планированию ресурсов предприятия параллельно с существующей системой Atlas. Однако в то время ПРООН также начала разработку новой системы и в декабре 2021 г. уведомила ЮНФПА, что система Atlas будет закрыта к июлю 2022 г. и заменена системой Quantum. Фактически на том этапе у ЮНФПА оставалось мало вариантов, и вскоре Фонд принял решение о внедрении новой системы совместно с консорциумом организаций, возглавляемым

[90] DP/FPA/2018/6/прил. 2, пункт 13.
[91] DP/FPA/2017/10, пункты 73 и 74.
[92] DP/FPA/2017/12.
[93] DP/FPA/2018/8, таблица 1.
[94] Решение Исполнительного совета 2018/19.
[95] DP/FPA/2019/6/прил. 2, пункт 14.
[96] DP/FPA/2020/6/прил. 2, пункт 17.

ПРООН. Наконец, из-за технических трудностей консорциум отложил реализацию проекта до января 2023 г. [97].

2. Ввод в действие новой системы планирования ресурсов предприятия ожидается в январе 2023 г.

166. Руководство и персонал ЮНФПА, с которыми проводились беседы, признали, что перенос даты «запуска» новой системы планирования общеорганизационных ресурсов на январь 2023 г. был положительным моментом, поскольку это дало больше времени ЮНФПА и другим партнерам Организации Объединенных Наций для подготовки к внедрению, включая обеспечение различных уровней обучения. Кроме того, новая дата начала работы будет способствовать согласованию с началом календарного года. Многие из опрошенных выразили обеспокоенность по поводу готовности системы. Группа ОИГ сделала вывод, что по состоянию на октябрь 2022 г. некоторые функции Quantum все еще находились в стадии разработки и что несколько ключевых операций, особенно в финансовой сфере, содержали критические ошибки, которые еще предстоит устранить. Обеспечение комплексного обучения персонала ЮНФПА также остается сложной задачей. Высшее руководство осознает трудности, но твердо намерено ввести в действие систему Quantum к январю 2023 г. В рамках постоянного мониторинга проекта со стороны руководства главный специалист по рискам и координатор по общеорганизационному управлению рисками провели оценку рисков внедрения системы и представили оценку и перечень мер по снижению рисков, связанных с запуском новой системы [98].

167. На момент завершения настоящего обзора в январе 2023 г. и с учетом обновленной информации, предоставленной ЮНФПА, Инспектор с удовлетворением отмечает, что в октябре и ноябре 2022 г. консорциум Quantum завершил работу по настройке системы и рассмотрел все критические открытые вопросы. В рамках программы подготовки пользователей ЮНФПА проводил очные и онлайн-тренинги в течение ноября и декабря. Двадцать восемь занятий были проведены для более чем 250 назначенных офисных инструкторов. В течение декабря 2022 г. ЮНФПА готовил данные для перехода, а 9 января 2023 г. система Quantum успешно заработала для ЮНФПА и других партнерских учреждений. ЮНФПА подтверждает, что по состоянию на середину января 2023 г. система работает хорошо, в ней были обработаны первые транзакции, и первые отзывы пользователей оказались положительными.

168. Следует отметить, что ЮНФПА выбрал поэтапное внедрение системы Quantum и что в качестве меры безопасности старая система Atlas не будет немедленно отключена в 2023 г. на случай возникновения неисправностей системы Quantum. Кроме того, два основных пользовательских модуля Atlas (система глобального планирования и система отслеживания отгрузок) будут оставаться активными до конца 2023 г. из-за трудностей с переходом на модули на базе Quantum**.** Инспектор признает важность поэтапной реализации для снижения риска сбоев в работе.

169. **Инспектор считает, что Директору-исполнителю следует рассмотреть возможность проведения всеобъемлющего обзора проекта преобразования ИКТ после ввода в эксплуатацию новой системы общеорганизационного планирования ресурсов в 2023 г. и представить отчет об общих расходах и проблемах, связанных с интеграцией основных существующих информационных систем.**

3. Ожидания от новой системы планирования ресурсов предприятия

170. Команда ОИГ узнала, что в настоящее время ЮНФПА имеет более 25 программных приложений и модулей. По результатам опроса сотрудников ОИГ и проведенных интервью команда отметила, что существует слишком много отдельных приложений, которые «не взаимодействуют друг с другом» и демонстрируют

[97] Информация предоставлена ЮНФПА.

[98] См. разд. VII.B ниже, касающийся данной оценки риска.

недостаток интеграции. Некоторые должностные лица также отметили, что иногда было неясно, какое приложение использовать и при каких обстоятельствах. Это одна из проблем, которая послужила толчком к реализации проекта трансформации ИТЦ. Идея заключается в том, чтобы усилить интеграцию систем и приложений, используемых ЮНФПА, и обеспечить их взаимодействие с новой системой планирования ресурсов предприятия.

171. За пять лет реализации проекта трансформации ИТЦ требования к новой системе планирования ресурсов предприятия выросли. В частности, новая система будет включать и поддерживать следующие компоненты [99]:

(a) мониторинг прогнозов доходов и их распределения;

(b) возможности для авансирования заработной платы;

(c) модуль поездок и расходов;

(d) инструменты по управлению цепочкой поставок;

(e) систему отслеживания грузов;

(f) учет операций по инвентаризации;

(g) оценку поставщиков.

172. Наконец, ожидается, что новая система планирования общеорганизационных ресурсов позволит решить проблемы в области наглядности процессов, внутреннего контроля и эффективности [100] . Как обсуждалось в разделе VII, ЮНФПА предусматривает внедрение новой системы управления рисками предприятия и инструментов управления рисками (т. е. оценки рисков, мониторинга и отчетности через интегрированный реестр рисков) параллельно с внедрением программы Quantum. **Инспектор призывает высшее руководство проанализировать изменения в требованиях и ожидаемой функциональности новой системы общеорганизационного планирования ресурсов с момента запуска проекта преобразования ИКТ и обеспечить надлежащее удовлетворение этих требований.**

173. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации будет способствовать повышению прозрачности и подотчетности при реализации проекта трансформации ИКТ.

Рекомендация 4

Директор-исполнитель должен внимательно следить и контролировать риски, связанные с реализацией проекта преобразования ИКТ, и регулярно сообщать о них Исполнительному совету, уделяя особое внимание расходам и функциональности новой системы общеорганизационного планирования ресурсов и ее интеграции с существующими системами, а также принимать меры по их сокращению, если это будет необходимо. До конца 2023 г. должны быть представлены соответствующие отчеты; затем отчеты представляются на каждой ежегодной сессии Исполнительного совета до завершения проекта трансформации.

[99] В частности, см DP/FPA/2019/8, пункт 90, DP/FPA/2020/1, пункты 51–53; DP/FPA/2021/1, пункты 73; DP/FPA/2021/8, пункты 105; и DP/FPA/2022/2, пункты 29, 31 и 48.

[100] DP/FPA/2021/1, пункт 7.

VII. Управление рисками

174. В настоящем обзоре анализируются структура и процессы, связанные с моделью управления рисками, используемой ЮНФПА, включая самые современные угрозы высокого риска, с которыми может столкнуться Фонд. В частности, инспектор отметил факторы неопределенности и риска в процессе внедрения нового планирования ресурсов предприятия и в управлении партнерами по внедрению. В настоящем разделе также рассматриваются усилия ЮНФПА по управлению рисками и контролю в этих областях.

A. Система управления общеорганизационными рисками

175. В апреле 2022 г. ЮНФПА ввел новую политику управления общеорганизационными рисками [101]. В нем изложены процессы и требования для эффективного выявления и оценки рисков, а также реагирования на них. В политике говорится, что управление рисками предприятия позволит ЮНФПА достичь своих стратегических целей, целей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и преобразующих результатов посредством эффективного управления рисками и использования возможностей [102]. Отдел управленческих услуг ранее отвечал за операции по управлению общеорганизационными рисками. С введением новой политики в 2022 г. эти обязанности перешли к Канцелярии Директора-исполнителя, а руководитель аппарата стал главным специалистом по рискам. В настоящее время главный сотрудник по рискам, координатор по общеорганизационному управлению рисками и секретариат по общеорганизационному управлению рисками координируют и осуществляют деятельность по общеорганизационному управлению рисками в штаб-квартире и отделениях на местах.

176. Новая политика следует модели Комитета организаций-спонсоров Комиссии Тредвея [103]. В ней также учитываются требования, лежащие в основе эталонной модели зрелости для управления рисками, разработанной Комитетом по управлению высокого уровня. Она включает всеобъемлющие контрольные показатели общеорганизационного управления рисками, предложенные ОИГ в 2020 г. [104].

177. Управление аудита и расследований провело оценку процесса управления рисками предприятия в 2020 г. в преддверии введения новой политики [105]. Управление указало на существование мнения о том, что работа по управлению рисками в отделениях на местах является «простой формальностью, не имеющей прямой связи с осуществлением программы и оперативной деятельностью» [106]. Бюро также отметило, что отношение к процессу во многом зависело от индивидуальных точек зрения и

[101] ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, Управление рисками предприятия (1 апреля 2022 г.).

[102] Там же, пункт 1. Политика ЮНФПА также следует определению управления рисками предприятия, предложенному в докладе ОИГ «Управление рисками предприятия: подходы и использование в организациях системы ООН» (JIU/REP/2020/5), а именно: «ОУР — это общеорганизационный процесс структурированного, интегрированного и систематического выявления, анализа, оценки, обработки и мониторинга рисков для достижения целей организации». В основе этого процесса лежит управление неопределенностью, которая включает в себя как угрозы, так и возможности. Цель ОУР — помочь обеспечить устойчивость организации и позволить ей достичь своих целей путем лучшей подготовки к будущему и возможной неопределенности.

[103] Миссия Комитета организаций-спонсоров заключается в том, чтобы помогать организациям повышать эффективность работы путем разработки идейного руководства, которое улучшает внутренний контроль, управление рисками, руководство и противодействие мошенничеству (см. https://www.coso.org).

[104] См. JIU/REP/2020/5.

[105] Оценка процесса общеорганизационного управления рисками (ОУР) ЮНФПА, Заключительный доклад, № IA/2021-04 (27 июля 2021 г.).

[106] Там же, пункты 42–46 и рекомендованная мера 5.

различных уровней понимания. Было обнаружено, что процесс управления общеорганизационными рисками часто воспринимается как проверка соблюдения требований в дополнение к и без того большой канцелярской нагрузке. В результате Управление рекомендовало предпринять дополнительные усилия по укреплению организационной культуры работы с рисками [107].

178. После аудита, проведенного Управлением аудита и расследований, ЮНФПА изменил оценку рисков и стал уделять первоочередное внимание подразделениям и офисам с высоким уровнем рисков. Секретариат по общеорганизационному управлению рисками также начал предоставлять более индивидуальные критерии оценки рисков, основанные на конкретных операциях подразделений или управлений, включая занятия по управлению рисками для улучшения понимания оценки рисков. В настоящее время общее управление рисками осуществляется с помощью внутреннего приложения под названием MyRisk. Приложение является частью стратегической информационной системы. Система объединяет работу по управлению рисками на корпоративном уровне и создает реестры рисков. На практике секретариат проводит предварительную оценку для выявления подразделений или офисов с высоким уровнем риска. Координатор по управлению рисками в подразделении или офисе с высоким уровнем риска проводит ежегодную оценку рисков, предоставляя соответствующую информацию в MyRisk, включая описание риска, его воздействие и вероятность, а также ответные меры в случае риска, что позволяет классифицировать риски (т. е. низкий, средний или высокий). Затем оцененные риски утверждаются руководителем подразделения или управления и информация направляется в штаб-квартиру для рассмотрения главным специалистом по рискам и секретариатом по управлению рисками предприятия. Инспектор приветствует усилия, предпринимаемые для продвижения организационной культуры, связанной с деятельностью по управлению рисками.

179. За счет введения новой политики ЮНФПА стремится повысить грамотность в вопросах рисков в Фонде, расширив управление рисками предприятия от управления фидуциарными рисками до более комплексного стратегического уровня управления рисками, включая управление репутационными рисками. Например, в отношении управления репутационными рисками ЮНФПА внедряет систему «щита», которая служит для сотрудников ЮНФПА на всех уровнях и всех рабочих местах руководством в вопросах подготовки к решению и управления проблемами и кризисами, которые потенциально могут повлиять на репутацию Фонда и репутацию руководства ЮНФПА в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

180. ЮНФПА также рассматривает возможность дальнейшей интеграции деятельности по управлению рисками на уровне предприятия, которая в настоящее время осуществляется через систему MyRisk. Группа ОИГ отметила, что MyRisk содержит несколько ограничений, которые секретариат по управлению рисками предприятия при необходимости устраняет вручную. ЮНФПА рассчитывает устранить существующие ограничения путем дальнейшей интеграции инструмента общеорганизационного управления рисками. Первоначально ЮНФПА планировал включить новый инструмент в новую систему планирования ресурсов предприятия (Quantum), запуск которой ожидается в январе 2023 г. Однако Управление аудита и расследований отметило, что требование о включении в новую систему модулей или элементов управления рисками не было официально доведено до сведения группы управления проектом общеорганизационного планирования ресурсов для определения приоритетов. Инспектор полностью согласен с заявлением Управления о том, что одновременная разработка новой системы общеорганизационного управления рисками и новой системы общеорганизационного планирования ресурсов предоставляет уникальную возможность для создания и внедрения инструментов управления рисками, интегрированных с бизнес-процессами и средствами контроля, что может способствовать положительному трансформационному воздействию на культуру управления рисками в организации. ЮНФПА в своих комментариях к настоящему обзору указал, что приложение MyRisk было недавно обновлено, чтобы

[107] Там же, пункты 68 и 69 и рекомендованная мера 10.

привести его в соответствие с новой политикой общеорганизационного управления рисками и включить несколько дополнительных функций.

181. Новая политика управления общеорганизационными рисками предусматривает, что секретариат по управлению общеорганизационными рисками должен закупить или разработать корпоративное информационно-технологическое приложение по управлению общеорганизационными рисками с интеграцией данных в систему планирования общеорганизационных ресурсов и другие инструменты контроля над операциями и что это является ключевым требованием для реализации политики. В политике также указано, что, помимо выполнения функции хранения документации по оценке рисков и реагированию на них, корпоративное приложение по управлению рисками должно облегчать процессы оценки и мониторинга ключевых показателей риска, а также предоставлять автоматизированные функции рабочего процесса для всех процедур и действий по управлению рисками, в связи с чем политика управления рисками должна быть внедрена в период 2022–2024 гг., как указано в графике внедрения политики [108].

182. Согласно плановому графику работ, новый инструмент управления рисками должен был быть приобретен в 2022 г. и запущен в первые шесть месяцев 2023 г. Однако на момент подготовки настоящего доклада ЮНФПА рассчитывал запустить новую систему Quantum в январе 2023 г. (первоначально планировалось, что это произойдет в июле 2022 г.). Кроме того, похоже, что в результате задержек с внедрением новой системы планирования ресурсов предприятия и недочетов при планировании работ по проекту была упущена еще одна возможность. Команда ОИГ выяснила, что новая система Quantum может быть несовместима со стратегической информационной системой и ее модулем MyRisk. Руководство ИКТ указало, что ЮНФПА изучает требования и технические варианты для внедрения комплексной системы планирования в течение 2023 г., которая будет содержать необходимые элементы стратегической информационной системы и MyRisk. **Инспектор считает, что для более широкого использования систем общеорганизационного управления рисками в ЮНФПА новые инструменты общеорганизационного управления рисками должны быть легкодоступными и, по возможности, интегрированными в новую систему общеорганизационного планирования ресурсов. Инспектор призывает высшее руководство принять необходимые меры для оперативной разработки или выбора и закупки корпоративного информационного приложения для управления общеорганизационными рисками в соответствии с требованиями, установленными в политике управления общеорганизационными рисками.**

B. Оценка риска внедрения системы планирования ресурсов предприятия

183. Как указано в разделе VI, группа ОИГ отметила обеспокоенность, выраженную высшим руководством ЮНФПА по поводу задержек с внедрением новой системы планирования общеорганизационных ресурсов. В связи с этим ЮНФПА провел оценку рисков в октябре 2022 г., чтобы определить риски, связанные с дальнейшей задержкой даты ввода системы в эксплуатацию. Группа ОИГ указала, что оценка выявила риски в нескольких областях, включая авторизацию пользователей (т. е. предоставление права доступа и назначения), миграцию данных (т. е. перенос информации о поставщиках), операции по начислению заработной платы, устранение ошибок, информирование об изменениях в процессе, нарушение отчетности перед заинтересованными сторонами, неопределенность в отношении действий по закрытию счетов, отсутствие обучения и отсутствие адекватной поддержки после внедрения**.** Как указал ЮНФПА в своих первоначальных комментариях к настоящему обзору и как рекомендовано в плане смягчения последствий, совет по проекту общеорганизационного планирования ресурсов тщательно отслеживал и управлял выявленными рисками, в том числе путем назначения ответственных за риски и

[108] ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, Управление рисками предприятия, пункты 17 и 19.

определения дальнейших действий по смягчению последствий. Регулярный мониторинг рисков со стороны проектного совета помог успешно реализовать проект в январе 2023 г.

184. Как уже говорилось в разделе VI, проект трансформации ИКТ был приостановлен из-за изменений в общем направлении, связанных с внедрением новой облачной системы планирования ресурсов предприятия (Quantum). Кроме того, некоторые функциональные возможности, которые первоначально предполагалось включить в новую систему (например, модули управления рисками), не будут добавлены в систему Quantum, в частности из-за позднего присоединения ЮНФПА к проекту Quantum, возглавляемому ПРООН. Этот факт не способствовал включению специфических требований ЮНФПА в раннее планирование проектов. Следовательно, ЮНФПА вынужден искать собственные индивидуальные решения для тех функций, которые не обеспечиваются системой Quantum, что влечет за собой дополнительные расходы. Фактически некоторые модули системы Atlas будут продолжать работать после запуска системы Quantum. Все эти аспекты повлекут за собой скрытые расходы на общую реализацию проекта трансформации ИКТ. Необходимо уточнить, какие из функциональных возможностей, первоначально предусмотренных ЮНФПА в рамках нового проекта планирования общеорганизационных ресурсов, будут реализованы системой Quantum, а какие не будут частью Quantum и поэтому потребуют специальных решений и как они будут интегрированы.

C. Управление рисками и контроль над деятельностью партнеров-исполнителей

185. В 2021 г. ЮНФПА потратил 427,98 млн долл. США на осуществление программных мероприятий через партнеров-исполнителей, что составляет примерно 33 % от общего объема расходов [109]. Доля расходов, направляемых через партнеров-исполнителей, и количество партнеров-исполнителей (1651 в 2021 г.) оставались относительно стабильными в течение последних нескольких лет. В своем годовом отчете за 2021 г. Управление аудита и расследований указало, что 10,2 % расследований, начатых в 2021 г., касались обвинений в мошенничестве, связанных с деятельностью партнеров-исполнителей [110].

186. Команда ОИГ рассмотрела реестр рисков ЮНФПА на корпоративном уровне и отметила, что ЮНФПА определил несколько рисков и принял соответствующие меры по снижению рисков, связанных с партнерами-исполнителями. В рамках механизмов внутреннего контроля ЮНФПА применяет политику и процедуры отбора, регистрации и оценки партнеров-исполнителей [111], которые регулярно обновляются. Отдел управленческих услуг обеспечивает и контролирует оценку партнеров-исполнителей. Отдел политики и стратегии контролирует и обеспечивает соблюдение политики и процедур по отбору и регистрации партнеров-исполнителей. Например, для содействия проведению оценки партнеров-исполнителей и других элементов обеспечения гарантий Отдел управленческих услуг готовит и распространяет руководство по обеспечению гарантий для партнеров-исполнителей. Руководство на 2022 г. включает в себя критерии и пороговые значения для обязательных мероприятий по проверке партнеров-исполнителей (выборочные проверки и аудиты). В нем также содержатся пошаговые инструкции по проведению оценки. На уровне региональных офисов международные оперативные руководители обычно обеспечивают применение средств внутреннего контроля и соответствие деятельности страновых и территориальных отделений в регионах политике и руководству.

187. В соответствии с политикой и в качестве меры предосторожности, когда стоимость ресурсов, которые будут выделены партнеру-исполнителю, превышает в совокупности 100 000 долл. США в течение программного цикла, требуется проведение «микрооценки». Микрооценка анализирует систему управления партнера

[109] См. A/77/5/прил. 8, глава V, примечание 17; и A/77/240, таблица 11.
[110] DP/FPA/2022/6, рис. 3.
[111] Доступно на веб-сайте https://www.unfpa.org/admin-resource/partnerships-1.

и классифицирует его в соответствии с рейтингом риска (низкий, умеренный, значительный или высокий). На основании рейтинга риска ЮНФПА определяет тип и частоту мероприятий по обеспечению гарантий, которые будут проводиться в дальнейшем, например выборочные проверки и внешние аудиты. Для обеспечения гарантий ЮНФПА пользуется услугами нескольких аудиторских фирм, привлекаемых на основе межведомственных долгосрочных соглашений, управляемых штаб-квартирой, которые специализируются на проведении аудита государственного сектора; однако региональные и страновые отделения имеют возможность привлекать местных аудиторов. Офисы могут использовать долгосрочные соглашения и опыт сотрудничества других подразделений ООН с авторитетными местными аудиторскими фирмами. Команда ОИГ изучила последний список партнеров-исполнителей, действующих с 2018 г., и информацию об их деятельности по обеспечению гарантий.

188. Команда ОИГ изучила выборку из нескольких партнеров-исполнителей, чтобы подтвердить, что ЮНФПА проводил оценочные мероприятия в соответствии с требованиями политики. Команда ОИГ не отметила никаких существенных нарушений. Однако в настоящее время ЮНФПА не проводит оценку партнеров-исполнителей (международных НПО и научных институтов), если они работают в странах, не входящих в программу ЮНФПА. По данным ЮНФПА, непрограммные страны — это те, где у ЮНФПА нет программы помощи правительству, а показатели развития высоки. В таких странах ЮНФПА полагается на функционирование национальных систем регулирования. Инспектор считает, что систематическое исключение, предоставляемое партнерам-исполнителям, работающим в странах, не охваченных программами ЮНФПА, может указывать на отсутствие надлежащего управления рисками в отношении партнеров-исполнителей.

189. Интервью с руководством, как в штаб-квартире, так и в посещенных региональных офисах, подтверждают приверженность Фонда внедрению надежных процессов проверки. ЮНФПА также недавно запустил новую систему контроля, «систему обеспечения гарантий до последнего этапа» (см. вставку 3), для оптимизации управления цепочкой поставок, которую обслуживают партнеры-исполнители. Консультативный комитет по надзору в своем ежегодном отчете перед Исполнительным советом за 2022 г. отметил, что деятельность по обеспечению гарантий «до последнего этапа» является положительным моментом и обеспечивает столь необходимую прозрачность натуральных переводов, число которых с годами увеличивается [112]. Тем не менее надлежащее и своевременное внедрение процедур обеспечения гарантий по партнерам-исполнителям представляет собой постоянную проблему. По этому вопросу Комиссия ревизоров в своем последнем отчете по аудиту финансовых ведомостей ЮНФПА по состоянию на 31 декабря 2021 г. отметила несколько расхождений между годовым планом обеспечения гарантий по партнерам-исполнителям и информацией, введенной в систему обеспечения гарантий, и рекомендовала усилить контроль [113]. ЮНФПА в своих первоначальных комментариях к настоящему обзору указал, что эти рекомендации Комиссии ревизоров были учтены и что он просил закрыть их.

190. **Инспектор высоко ценит систему контроля, установленную для деятельности, осуществляемой партнерами-исполнителями. Тем не менее значимость ресурсов, доверенных партнерам-исполнителям, заслуживает постоянного внимания со стороны ЮНФПА, учитывая связанный с этим риск мошенничества и проблемы, возникающие в ходе их работы. Поэтому высшее руководство должно прилагать дополнительные усилия для постоянного проведения мероприятий по обеспечению гарантий, предусмотренных системой контроля партнеров-исполнителей, и своевременно отражать их результаты в соответствующих информационных системах.**

[112] DP/FPA/2022/6/прил. 1, пункт 19.
[113] A/77/5/прил. 8, глава II, пункты 68–92.

Вставка 3

Система обеспечения гарантий до последнего этапа

В 2018 г. ЮНФПА запустил систему обеспечения гарантий «до последнего этапа». Эта система представляет собой процесс, обеспечивающий надлежащее управление и защиту программных поставок ЮНФПА со стороны партнеров-исполнителей по всей цепочке поставок. Его цель — минимизировать растраты и мошенничество, а также быстро и эффективно достигать пунктов оказания услуг или бенефициаров [a]. Система состоит из пяти основных элементов контроля [b]:

(a) карты цепочки поставок, визуализирующие ключевые компоненты цепочки поставок партнера-исполнителя. ЮНФПА обновляет его ежегодно;

(b) оценка потенциала управления цепочкой поставок, выявляющая слабые стороны в управлении цепочкой поставок партнером-исполнителем и меры по оптимизации;

(c) оценки рисков управления цепочкой поставок, анализирующие риски при обработке и распределении поставок с особым вниманием к внешним рискам, рискам на этапе доставки и фидуциарным рискам. По результатам оценки ЮНФПА присваивает балл риска и определяет дополнительные мероприятия по контролю;

(d) отчеты о поставках по программе, содержащие подробную информацию по следующим элементам в течение программного периода:

(i) получение и распределение программных поставок ЮНФПА;

(ii) отходы и потери за отчетный период;

(iii) имеющиеся запасы, доступные для распределения в будущем;

(e) проверки и аудиты на местах, количественно определяющие фактический уровень фидуциарного риска и риска поставок в цепочке поставок посредством выборочных проверок и независимых внешних аудитов, а также путем выявления тревожных сигналов. Проверки включают в себя следующие действия:

(i) отслеживание поставок и распределений вплоть до приемных пунктов;

(ii) проверку инвентаризационных записей;

(iii) количественный анализ отходов и потерь;

(iv) инспектирование объектов партнеров-исполнителей на соответствие ряду стандартов по управлению складами и запасами;

(v) оценку эффективности контроля учета запасов.

---

[a] См. ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, обзор партнеров-исполнителей и санкции, пункт 5 (e). В частности, система «до последнего этапа» относится к объектам и другим пунктам, в которых бенефициары могут получить доступ к поставкам (см. A/77/5/прил. 8, пункт 30).

[b] См https://www.unfpa.org/supplychain#last-mile.

VIII. Надзорные функции, мониторинг и оценка

191. Одна из целей настоящего обзора — определить, является ли структура надзора ЮНФПА эффективной и действенной. В следующих параграфах содержится описание и анализ структуры надзора и взаимосвязей между основными компонентами надзора, включая их роли, независимость и порядок подчинения.

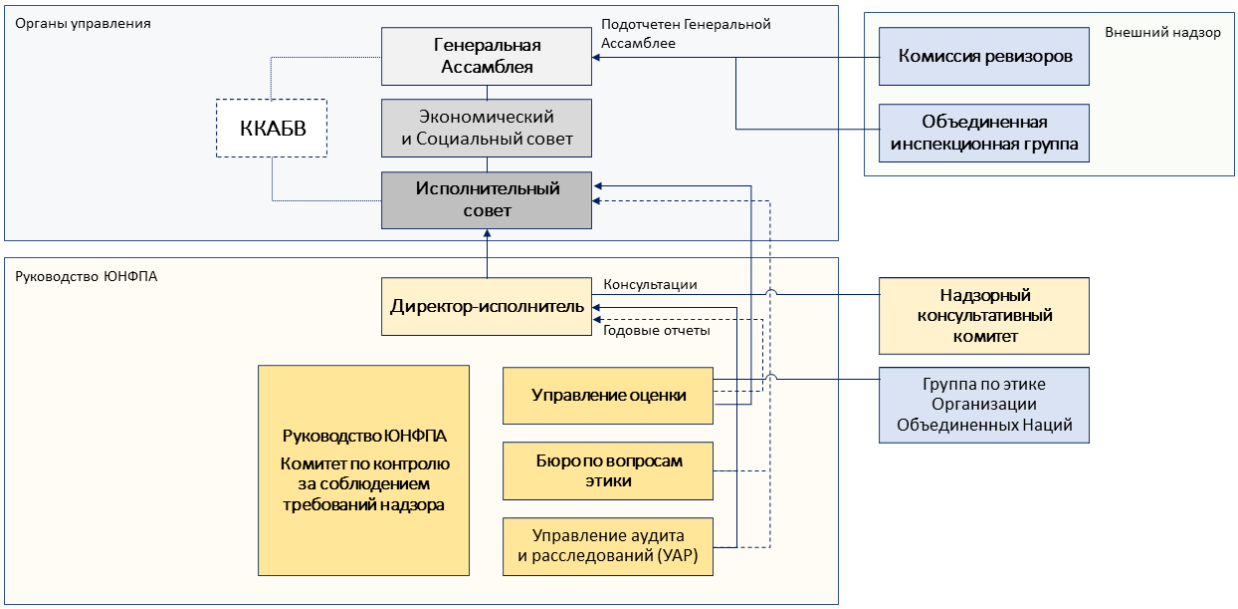
192. Пересмотренная политика ЮНФПА в области надзора была утверждена Исполнительным советом ЮНФПА в его решении 2015/2 [114]. Политика определяет роли и обязанности по надзору в ЮНФПА, а также принципы, цель и сферу применения надзора, включая определения понятий, связанных с надзором. В политике надзор определяется следующим образом.

> Надзор означает процессы, с помощью которых обеспечивается организационная, программная, финансовая, оперативная и индивидуальная подотчетность, эффективность внутреннего контроля, включая предотвращение и выявление фактов мошенничества и неправомерных действий. Генеральная Ассамблея в пункте 4 резолюции 63/272 подтвердила, что надзор является общей обязанностью государств-членов, организаций и внутренних и внешних надзорных органов. Надзор является результатом сочетания фидуциарного и управленческого надзора [115].

A. Надзорные структуры

193. Структура надзора в ЮНФПА состоит из Исполнительного совета, Управления аудита и расследований, Консультативного комитета по надзору [116], Управления по оценке, Бюро по вопросам этики, Комитета по контролю за соблюдением требований надзора, Комиссии ревизоров и ОИГ. На рисунке XVIII показана схема взаимодействия между различными субъектами надзора.

Рисунок XVIII
Надзорная структура ЮНФПА



Источник: подготовлено ОИГ.

[114] Заменяет предыдущую политику надзора от сентября 2008 г.
[115] ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, Политика надзора (30 января 2015 г.), пункт 1.
[116] Также упоминается в политике надзора как Консультативный комитет по ревизии.

1. Исполнительный совет

194. Надзорная роль и обязанности Исполнительного совета ЮНФПА были установлены Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 48/162 и 49/128. В этих резолюциях Исполнительному совету было предложено осуществлять на регулярной основе надзор за тем, как Фонд реагирует на потребности стран в отношении мероприятий по укреплению национальных программ в области народонаселения и развития, включая конкретные просьбы развивающихся стран о помощи, и представлять Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии ежегодные отчеты, включая рекомендации по улучшению координации на местах [117].

2. Руководство: Директор-исполнитель и высшее руководство

195. Руководство отвечает за внедрение руководящих процессов и процедур управления рисками, а также системы внутреннего контроля, включая оценку эффективности деятельности и механизмы предотвращения и выявления мошенничества и коррупции или любого нецелевого использования ресурсов. Руководство несет ответственность за принятие мер по отчетам о расследовании и принятие соответствующих дисциплинарных или административных мер по результатам расследования в соответствии с дисциплинарными рамками ЮНФПА, политикой защиты от преследования для сотрудников ЮНФПА и механизмом санкций поставщика для других сторон договора.

196. Руководство предоставляет Исполнительному совету исчерпывающие комментарии к годовым отчетам Управления по оценке, Бюро по вопросам этики и Консультативного комитета по надзору, а также годовой отчет о деятельности в области внутреннего аудита и расследований. Данные комментарии призваны обеспечить гарантии в отношении функционирования системы внутреннего контроля и включают в себя обновленную информацию о выполнении рекомендаций внутреннего и внешнего аудита [118].

3. Управление аудита и расследований (УАР)

197. Подробное описание мандата, обязанностей и полномочий Управления аудита и расследований изложено в его уставе. Управление занимается вопросами внутреннего аудита и расследований и оказывает консультационные услуги организации. Эта деятельность осуществляется для предоставления разумных гарантий Директору-исполнителю, Консультативному комитету по надзору и Исполнительному совету.

198. Сектор расследований Управления расследует жалобы на любые предполагаемые правонарушения, совершенные сотрудниками, поставщиками, консультантами, партнерами-исполнителями или другими третьими сторонами, ведущими дела с ЮНФПА, включая факты преследования лиц, сообщающих о нарушениях.

199. Директор Управления аудита и расследований подчиняется Директору-исполнителю и представляет Исполнительному совету ежегодный отчет о внутренних аудиторских проверках, расследованиях и консультативных услугах. Отчет находится в открытом доступе. УАР осуществляет аудиторскую деятельность на основе риск-ориентированного плана аудиторских проверок, который утверждается Директором-исполнителем после предварительного рассмотрения Консультативным комитетом по надзору.

4. Надзорный консультативный комитет

200. В соответствии с политикой надзора [119], Консультативный комитет по ревизии, также называемый Консультативным комитетом по надзору, представляет собой орган

[117] Резолюции Генеральной Ассамблеи 48/162, приложение I, пункт 22, и 49/128, пункт 32.
[118] ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, Политика надзора, пункт 25 (f) (ii).
[119] Там же, разд. V. F.

фидуциарного надзора ЮНФПА, который помогает Директору-исполнителю выполнять свои обязанности по подотчетности, управлению рисками, внутреннему контролю, финансовому управлению и отчетности, а также процедурам фидуциарного надзора, включая вопросы внешнего аудита, внутреннего аудита, функции расследования и оценки, а также вопросы этики.

201. Основная роль Консультативного комитета по надзору заключается в консультировании Директора-исполнителя. Комитет состоит из пяти членов-экспертов, внешних по отношению к организации и назначаемых Директором-исполнителем. Надзорные функции и обязанности Комитета изложены в его мандате, утвержденном Директором-исполнителем.

202. Комитет встречается с Директором-исполнителем и директорами других надзорных органов не реже двух раз в год и, как правило, три раза в год на отдельных закрытых заседаниях.

5. Управление по оценке

203. Оценка в ЮНФПА служит, в частности, средством демонстрации подотчетности заинтересованным сторонам.

204. В административном отношении Управление по оценке подчиняется Директору-исполнителю. Его основные функции описаны в политике в области оценки [120], одобренной Исполнительным советом в 2019 г. Исполнительный совет является органом, ответственным за политику оценки; он утверждает политику оценки и четырехгодичный бюджетный план оценки. Он рассматривает ежегодные отчеты об оценке, представляемые Управлением. Исполнительный совет также рассматривает ежегодный отчет Директора-исполнителя об использовании и выполнении рекомендаций по итогам оценки.

205. Оценки ЮНФПА охватывают деятельность, финансируемую как за счет регулярных, так и за счет прочих ресурсов, и делятся на две основные категории.

(a) Централизованные оценки, которые проводятся по заказу независимого Управления по оценке. Эти оценки осуществляются независимыми внешними специалистами. Однако независимое Управление по оценке может принять решение о проведении отдельных оценок самостоятельно. Централизованные оценки имеют стратегический масштаб или касаются общеорганизационных вопросов. Результаты централизованных оценок представляются Исполнительному совету.

(b) Децентрализованные оценки страновых, региональных и глобальных программ, которые проводятся под руководством подразделения, отвечающего за оцениваемую программу, и осуществляются силами независимых внешних оценщиков, предварительно отобранных Управлением по оценке, которое также утверждает их техническое задание. [121]

6. Бюро по вопросам этики

206. Бюро по вопросам этики выступает за соблюдение и продвижение этических норм в ЮНФПА и дает указания руководству и персоналу в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, основными ценностями и принципами Организации Объединенных Наций, стандартами поведения для международной гражданской службы и соответствующими решениями Исполнительного совета.

207. В соответствии с политикой ЮНФПА по защите от преследования Бюро по вопросам этики рассматривает жалобы на преследование и при необходимости передает дела в Управление аудита и расследований для дальнейшего расследования.

208. Кроме того, Бюро по вопросам этики отвечает за проверку потенциальных конфликтов интересов в отношении высокопоставленных лиц, которые будут выполнять контрольные функции, не подпадающие под процедуры проверки

[120] DP/FPA/2019/1.
[121] Там же, пункты 12 (a) и (b).

назначений Генерального секретаря. Оно также несет ответственность за стратегическое развитие и реализацию программы раскрытия финансовой информации. Бюро по вопросам этики участвует в соответствующих межведомственных форумах и содействует согласованию подходов с другими органами ООН, в частности с Группой по этике ООН [122].

209. Советник по этике назначается Директором-исполнителем после того, как независимая организация проведет перед назначением проверку на предмет конфликта интересов. Советник по этике подчиняется Директору-исполнителю и является членом Группы по этике Организации Объединенных Наций и Сети по этике многосторонних организаций. Советник по этике представляет ежегодный отчет Группе по этике Организации Объединенных Наций. Отчет также передается Директору-исполнителю и представляется Исполнительному совету.

210. Цели Бюро по вопросам этики в 2021 г. объединяли три аспекта: (a) повысить наглядность и доступность услуг в области этики; (b) повысить доверие к Бюро по вопросам этики как к практичному, необходимому и надежному ресурсу; и (c) распространить деятельность Бюро на большее число сотрудников (посредством обучения, виртуального взаимодействия и предоставления услуг) [123]. ЮНФПА увеличил ресурсы для Бюро по вопросам этики в рамках нового комплексного бюджета на 2022–2025 гг., включая новую должность уровня С-4. ЮНФПА также создал Группу добросовестности — группу независимых, но взаимосвязанных подразделений, которые занимаются вопросами внутреннего правосудия и благосостояния персонала. В состав Группы входят Управление аудита и расследований, Бюро по вопросам этики, Юридическое бюро, Координатор по защите от сексуальной эксплуатации, жестокого обращения и домогательств, Омбудсмен и Отдел людских ресурсов. Ее деятельность направлена на улучшение профилактики и раннего урегулирования, а также на повышение доверия к существующим механизмам реагирования.

7. Комитет по контролю за соблюдением требований надзора

211. Комитет по контролю за соблюдением требований надзора, ранее известный как Комитет по мониторингу аудита, является внутренним координационным механизмом, который возглавляет заместитель Директора-исполнителя по вопросам управления, а административно-техническую поддержку ему оказывает Исполнительная канцелярия. Его мандат находится на завершающей стадии утверждения. Комитет собирается каждый месяц для обсуждения и обмена информацией по вопросам надзора, а также для отслеживания статуса внутренних и внешних рекомендаций. Подразделения штаб-квартиры и региональные представители также входят в состав Комитета.

8. Комиссия ревизоров

212. Комиссия ревизоров проводит независимые ревизии и представляет отчет Генеральной Ассамблее по: (a) аудиторской проверке финансовых ведомостей и соответствующих таблиц, относящихся к счетам ЮНФПА за финансовый период; (b) соответствию операций Финансовым положениям и законодательным полномочиям; и (c) такой информации, которую Совет сочтет необходимой предоставить в отношении эффективности финансовых процедур, системы учета, внутреннего финансового контроля и в целом администрации и управления организацией, а также состояния выполнения рекомендаций ревизоров.

---

[122] Группа по этике Организации Объединенных Наций (ранее известная как Комитет по этике Организации Объединенных Наций) была создана в декабре 2007 г. с выходом бюллетеня Генерального секретаря под названием «Применение этических норм в рамках всей системы Организации Объединенных Наций: отдельно управляемые органы и программы» (ST/SGB/2007/11), чтобы помочь обеспечить последовательное применение этических стандартов в Организации Объединенных Наций.

[123] DP/FPA/2022/7, пункт 7.

213. Комиссия оценивает работу службы внутреннего аудита и в дальнейшем координирует ее с Управлением аудита и расследований, чтобы избежать дублирования усилий и определить степень доверия к работе последней. Совет получает копию всех отчетов о внутренней ревизии и, на ежегодной основе, утвержденный план ревизионной работы Комиссии, а также список случаев мошенничества, которые были полностью расследованы, и случаев предполагаемого мошенничества.

9. Объединенная инспекционная группа

214. Надзорная роль и обязанности ОИГ изложены в соответствующих Резолюциях Генеральной Ассамблеи [124]. Уникальная роль Группы как единственного внешнего и независимого общесистемного органа по оценке, инспекции и расследованиям позволяет ей включать в свою годовую программу работы вопросы, которые считаются актуальными для обеспечения управления и административной эффективности, а также содействия более тесной координации как между подразделениями Организации Объединенных Наций, так и с другими внутренними и внешними надзорными органами.

215. Директор-исполнитель ЮНФПА ежегодно представляет Исполнительному совету доклад о последующей деятельности и выполнении рекомендаций ОИГ в ЮНФПА.

B. Независимость надзора, прозрачность, взаимодействие и подотчетность

216. ЮНФПА расширил свою независимую деятельность по надзору, при этом инвестиции в надзорную сферу растут более высокими темпами, чем прогнозируемые общие поступления. Новый комплексный бюджет, в частности, предполагает существенно увеличенный объем вложений в функцию расследования.

217. На новую категорию расходов «независимая деятельность по надзору и обеспечению гарантий», включенную в комплексный бюджет на 2022–2025 гг. [125], приходится 60,5 млн долл. США, или 1,2 %, от общего объема предлагаемого бюджета на 2022–2025 гг. Он состоит из бюджетов централизованного подразделения оценки (17,2 млн долл. США), а также подразделений аудита и расследований (43,3 млн долл. США; из них 16,3 млн долл. США выделяется на расследования, 18,7 млн долл. США — на внутренний аудит, 5,7 млн долл. США — на директорат, включая Консультативный комитет по надзору, и 2,6 млн долл. США — на взносы ЮНФПА в ОИГ и расходы на внешний аудит. Эти суммы включают дополнительные ресурсы, позволяющие уделять больше внимания расследованиям и укреплению функции оценки [126].

218. Надзорная структура, созданная вышеописанными подразделениями, обеспечивает надежную основу для надзора за деятельностью ЮНФПА. Различные надзорные функции, выполняемые вышеупомянутыми органами, связаны между собой за счет хорошо отлаженных механизмов, включая соответствующий мониторинг и механизмы регулярной отчетности. Однако, по мнению Инспектора, в этой сфере существуют возможности для повышения независимости и прозрачности некоторых видов надзорной деятельности, как описано ниже.

[124] Резолюции Генеральной Ассамблеи 2150 (XXI), 2360 (XXII) 2735 (XXV) A и 2924 (XXVII) B. В своей резолюции 31/192 Генеральная Ассамблея постановила учредить Объединенную инспекционную группу в качестве постоянного вспомогательного органа и утвердила статут Группы с 1 января 1978 г.

[125] См. решения Исполнительного совета 2019/21, пункт 4, и 2020/10, пункт 11, о постоянном увеличении инвестиций в независимые надзорные функции.

[126] DP/FPA/2021/9, пункт 18.

1. Меры Исполнительного совета по повышению прозрачности и очевидной независимости

219. По мнению Инспектора, различие между руководством и управлением очень важно. Руководство включает в себя, в частности, определение политики, принятие важных стратегических решений, составление бюджета и надзор за операциями, а управление — реализацию этих политик и решений.

220. Широко признано, что надзорная деятельность, а также работа на некоторых ключевых стратегических руководящих постах требуют создания защитных мер, или «брандмауэров» для сохранения независимости и снижения потенциала для возникновения конфликта интересов в определенных организациях в соответствии с общепринятой передовой практикой и профессиональными стандартами.

221. ВПП и МОТ могут служить примерами, иллюстрирующими использование защитных мер, установленных надзорными органами. ВПП указывает, что члены Независимого консультативного комитета по надзору не имеют права работать в ВПП в течение как минимум пяти лет, следующих за последним днем их пребывания в составе Комитета. Кроме того, они не должны быть в настоящий момент или в течение пяти лет, предшествующих назначению, заняты или привлекаться в каком-либо качестве к сотрудничеству с ВПП или делегацией Исполнительного совета ВПП [127]. Аналогичным образом, МОТ требует, чтобы члены ее Независимого консультативного комитета по надзору не были в настоящее время или в течение трех лет до их назначения членами Административного совета МОТ [128]. Кроме того, как описано в других частях настоящего обзора, Административный совет МОТ и Исполнительный совет ВПП играют ключевую роль в назначении членов своих соответствующих Независимых консультативных комитетов по надзору. Соответственно, членам руководящих органов запрещено становиться членами комитетов, что является мерой по защите независимости комитетов. Совет управляющих Европейского центрального банка представляет собой еще один внешний пример применения защитных мер, направленных на предотвращение конфликта интересов (см. приложение I).

222. Приведенное выше описание не является исчерпывающим. Это лишь пример некоторых защитных мер и ограничений, включенных в соответствующие полномочия различных органов управления надзором, которые призваны сохранить независимость и избежать потенциального конфликта интересов.

223. Большинство надзорных органов ЮНФПА установили подобные меры защиты. Например, директора Управления по оценке, Управления аудита и расследований и Бюро по вопросам этики назначаются на фиксированный срок в пять лет, который может быть продлен один раз, после чего им запрещено работать в ЮНФПА [129]. Кроме того, круг полномочий Консультативного комитета по надзору требует, чтобы кандидат в члены считался независимым, он/она не должен иметь никаких существенных отношений с ЮНФПА. Кроме того, кандидат не может считаться однозначно независимым, если он/она является или являлся сотрудником ЮНФПА, или входил в состав его Исполнительного совета в течение последних трех лет, или был высокопоставленным членом правительства государства-члена в течение последних трех лет, или имеет любые другие мандаты Совета или назначен правительством государства-члена на должность, которая может скомпрометировать его/ее независимость [130].

224. Хотя члены Исполнительного совета ЮНФПА не могут быть членами Консультативного комитета по надзору, поскольку они не считаются однозначно независимыми, инспектор не смог найти в мандате или процедурных правилах Исполнительного совета дополнительных защитных мер, которые препятствовали бы

[127] ВПП, мандат Независимого консультативного комитета по надзору (ноябрь 2021 г.).

[128] МОТ, мандат Независимого консультативного комитета по надзору Международной организации труда (март 2021 г.).

[129] ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, Политика надзора, пункты. 42, 50 и 55.

[130] ЮНФПА, мандат Консультативного комитета по надзору (12 мая 2021 г.), пункт 19.

членам Совета занимать в ЮНФПА другие стратегические должности, включая должности высшего звена, после окончания их членства в Исполнительном совете.

225. Исполнительный совет отвечает за принятие решений, руководство и надзор за деятельностью ЮНФПА, включая управление ЮНФПА, который, в свою очередь, отвечает за выполнение решений, принятых Советом. Привлечение ЮНФПА бывших членов Совета в качестве высших должностных лиц или членов любого из его надзорных органов создает ощущение конфликта интересов, что требует принятия дополнительных защитных мер, таких как периоды «перерыва», чтобы гарантировать независимость принимаемых решений и их непосредственное и последующее выполнение. По мнению инспектора, немедленный прием на работу в ЮНФПА членов Исполнительного совета без установления периода перерыва создает впечатление предвзятой и непрозрачной практики найма.

226. Инспектору известно, что такие меры пока не распространены в советах системы Организации Объединенных Наций; однако Инспектор придерживается твердого убеждения в необходимости таких мер, учитывая, что надзор является общей обязанностью государств-членов [131], осуществляемой, в частности, через их участие в руководящих органах и советах. Кроме того, к должностным лицам надзорных органов применяются меры, направленные на защиту независимости и содействие прозрачности в соответствии с профессиональными стандартами и передовой практикой. Более того, как отмечается в политике ЮНФПА в области надзора, «главенствующий настрой» в отношении ожиданий упорядоченного, этичного, экономичного, эффективного и результативного поведения всех сотрудников ЮНФПА на всех уровнях и в любое время, установленный Исполнительным советом и Директором-исполнителем ЮНФПА как часть философии управления ЮНФПА, его стиля работы и организационной культуры, является основой для эффективного надзора [132].

227. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации будет способствовать повышению прозрачности и подотчетности в управлении ЮНФПА.

Рекомендация 5

Исполнительному совету следует, консультируясь с Генеральным секретарем, до конца 2023 г. рассмотреть и возглавить реализацию мер по ограничению занятости его членов в ЮНФПА, направленных на содействие независимости и прозрачности и сокращения проявления конфликта интересов в общем управлении ЮНФПА.

2. Независимое положение Надзорного консультативного комитета

228. В своем отчете о функции аудита в системе ООН ОИГ определила комитет по аудиту как независимый консультативный экспертный орган, который является частью структуры управления организацией и необходимым условием надлежащего руководства [133].

229. ИВА определяет комитеты по аудиту как организации, которые обеспечивают надзор, предлагая Совету объективные советы и рекомендации по поводу того, разработаны ли процессы руководства, управления рисками и внутреннего контроля организации надлежащим образом и функционируют ли они так, как предполагалось. В официальном заявлении Совещания представителей служб внутреннего аудита организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений 2008 г., которое не имеет обязательной силы, цель комитета по аудиту определяется аналогичным образом, а именно: представлять собой

[131] Резолюция 63/272 Генеральной Ассамблеи, пункт 4.
[132] ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, Политика надзора, пункт 8.
[133] JIU/REP/2010/5 и JIU/REP/2010/5/Corr. 1, раздел. IV.A.

независимый консультативный орган, призванный в первую очередь помогать руководящему органу и исполнительному главе организации системы Организации Объединенных Наций и других многосторонних учреждений в выполнении их обязанностей по надзору и управлению [134].

230. В мандате Консультативного комитета по надзору указано, что «основная роль [Комитета] заключается в консультировании Директора-исполнителя, принимая во внимание процедуры организации, касающиеся контроля за соблюдением норм и положений, принятых ЮНФПА» [135]. Такой подход находит подтверждение в политике надзора [136]. Комитет состоит из пяти членов, внешних по отношению к организации и назначаемых Директором-исполнителем. Канцелярия Директора-исполнителя обеспечивает административно-техническое обслуживание работы Комитета через Сектор Исполнительного совета. Кроме того, Директор-исполнитель утверждает круг полномочий Комитета [137]. Эти принципы были подтверждены в ходе бесед с высшим руководством, включая председателя Комитета.

231. Хотя соответствующая документация, а также проведенные интервью подтверждают, что Председатель Комитета имеет свободный и неограниченный доступ к Исполнительному совету, Комиссии ревизоров и любой другой структуре, выполняющей надзорные или руководящие функции в отношении ЮНФПА, нельзя сделать вывод, что Комитет является полностью независимым надзорным органом, что дополнительно подтверждается предыдущей работой ОИГ и примерами, приведенными другими структурами ООН.

232. ВПП и МОТ создали Независимые консультативные комитеты по надзору, которые могут служить примером независимой позиции, которую, как ожидается, должен занимать такой комитет. В ВПП Комитет выступает в экспертно-консультативном качестве и предоставляет независимые, экспертные рекомендации Исполнительному совету и Директору-исполнителю при выполнении ими своих обязанностей по управлению, включая обеспечение эффективности систем внутреннего контроля, управления рисками, аудита и надзора, а также процессов управления при реализации программ. Поскольку роль Комитета заключается в предоставлении объективных консультаций, его члены должны оставаться независимыми от секретариата ВПП и Исполнительного совета и не быть затронутыми любыми реальными или потенциальными конфликтами интересов. Процесс отбора членов Комитета предполагает работу отборочной комиссии, сформированной из членов Исполнительного совета. Два сотрудника секретариата ВПП, выбранные Директором-исполнителем, могут оказывать административно-техническую поддержку работе комиссии; однако эти сотрудники секретариата не участвуют в принятии решений по отбору кандидатов. Исполнительный совет рассматривает кандидатов, рекомендованных отборочной комиссией, для утверждения их назначения [138].

233. МОТ действует по аналогичной схеме. Независимый консультативный комитет по надзору является вспомогательным органом управляющего органа. Поскольку его роль заключается в предоставлении объективных консультаций, его члены должны оставаться независимыми от Международной организации труда, управляющего органа и Международной конференции труда, а также не иметь реального или потенциального конфликта интересов. Отборочная комиссия (состоящая из представителя председателя правительственной группы и представителей региональных групп, группы работодателей и группы работников) предлагает список кандидатов управляющему органу для окончательного рассмотрения и утверждения.

234. В своем обзоре комитетов по аудиту и надзору в системе ООН ОИГ определила, что по механизму отчетности такие комитеты можно разделить на три отдельные категории: (a) те, кто подчиняется непосредственно руководящему органу; (b) те, кто

[134] См. JIU/REP/2019/6, пункт 16.
[135] ЮНФПА, мандат Консультативного комитета по надзору, пункт 1.
[136] ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, Политика надзора, пункт 58.
[137] ЮНФПА, мандат Консультативного комитета по надзору, пункт 21.
[138] ВПП, документ WFP/EB.2/2021/9-A.

подчиняется как руководящему органу, так и исполнительному главе организации; и (c) те, кто подчиняется только исполнительному главе. Последняя категория не считается независимой в соответствии с критериями надлежащей практики [139].

235. Инспектор приходит к выводу, что Консультативный комитет по надзору не может считаться независимым надзорным комитетом, поскольку за подбор и назначение его членов и утверждение его мандата отвечает Директор-исполнитель. Кроме того, основная роль комитета заключается в консультировании руководства, и он подчиняется непосредственно Директору-исполнителю. Эти аспекты должны быть пересмотрены в соответствии с передовой практикой аудита. Если такие изменения не будут внедрены, следует изменить название Консультативного комитета по надзору, чтобы оно действительно отражало его роль (например, Консультативный комитет руководства или что-то подобное), и создать независимый консультативный комитет по аудиту в соответствии с профессиональными стандартами и практикой надзора. Политика надзора также должна быть пересмотрена, чтобы отразить соответствующие изменения.

236. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации будет способствовать повышению прозрачности и подотчетности в управлении ЮНФПА.

Рекомендация 6

Исполнительному совету следует до конца 2023 г. рассмотреть вопрос либо о создании независимого надзорного консультативного комитета для надзора за деятельностью ЮНФПА, либо о повышении независимости нынешнего надзорного консультативного комитета в соответствии с передовой практикой и профессиональными стандартами надзора, в том числе в отношении его круга полномочий, назначения его членов и порядка подчинения, которые должны подлежать утверждению и непосредственному контролю со стороны Исполнительного совета.

3. Управление аудита и расследований (УАР)

237. Управление аудита и расследований играет основополагающую роль в надзорной деятельности в ЮНФПА, как описано в предыдущих пунктах. Его мандат закреплен в уставе, который в настоящее время пересматривается. Последняя редакция устава была утверждена Директором-исполнителем в январе 2018 г. Текущий пересмотр будет включать, в частности, изменения, внесенные 12 мая и 16 августа 2021 г. в роли директора Управления как секретаря Консультативного комитета по надзору и как координатора в ЮНФПА по всем вопросам, связанным с ОИГ, которые теперь находятся в ведении Исполнительной канцелярии. Эти изменения были сделаны в соответствии с профессиональными стандартами и передовой практикой [140]. Кроме того, изменения в уставе будут касаться потенциала для оптимизации в соответствии с рекомендациями, сформулированными по результатам внешней проверки качества, проведенной ИВА в декабре 2021 г. В нем также будут отражены изменения и улучшения, выявленные Управлением в ходе самооценки, проведенной в 2021 г., которая включала в себя предложения по достижению независимости и изменения, вытекающие из обзора уставов партнерских отделений в других организациях системы ООН, проведенного с целью получения опыта или практических знаний, которые могут быть использованы или адаптированы.

238. Инспектор приветствует эти изменения, в частности перевод секретариата Консультативного комитета по надзору в Исполнительную канцелярию. По мнению Инспектора, прежнее существование секретариата в структуре Управлении аудита и

[139] JIU/REP/2019/6, пункт iv.
[140] DP/FPA/2022/6, пункт 3.

расследований создает конфликт интересов, учитывая, что Комитет призван, в частности, рассматривать деятельность Управления, включая его устав, а также поле его деятельности, планы, мероприятия, ресурсы, штатное расписание и организационную структуру. Кроме того, в соответствии с мандатом Комитета и политикой ЮНФПА в области надзора, Комитет принимает участие, рассматривает и консультирует по вопросам выбора и любого предполагаемого смещения Директора Управления аудита и расследований и вносит вклад в оценку его/ее работы [141]. Следует отметить, что на практике, как подтвердили проведенные интервью, Комитет участвует в оценке деятельности директора Управления, несмотря на положения, включенные в его полномочия. Его роль ограничивается консультациями, проводимыми при выборе директора Управления.

239. По состоянию на 31 декабря 2022 г. Управление аудита и расследований имело 30 утвержденных должностей и 3 индивидуальных подрядчика: 1 должность директора, 26 должностей категории специалистов и 3 должности категории общего обслуживания. Директорат Управления аудита и расследований состоит из директора (с временным контрактом), двух должностей категории специалистов (1 из них вакантна) и одной должности категории общего обслуживания. Сектор внутреннего аудита включает три должности начальника группы, девять должностей аудиторов (три из которых были вакантны на конец года) и одну специальную должность категории общего обслуживания для поддержки группы. Ресурсы, выделенные Сектору расследований, включают две должности начальника группы (обе вакантны), семь должностей специалистов по расследованиям (две из которых вакантны), три должности аналитиков по расследованиям и одну специальную должность категории общего обслуживания для поддержки группы. Общая доля незанятых вакансий снизилась лишь незначительно (с 15 % в 2020 году до 22 % в 2021 году). Вакансии были частично заполнены за счет найма консультантов [142]. Согласно последним данным, предоставленным ЮНФПА, доля незанятых вакансий в Управлении аудита и расследований составляет 25 %. Для Сектора внутреннего аудита этот показатель составляет 23 %. Управление провело реструктуризацию Сектора расследований путем: (a) разделения его на два подразделения с двумя руководителями, каждый из которых отвечает за три региона, чтобы распределить обязанности по надзору за следователями и проверке отчетов о расследованиях; и (b) создания отдела по приему, политике и отчетности. Управление наняло внешних экспертов по обеспечению качества для проведения контроля качества отчетов о расследованиях.

240. В 2021 г. Управление выпустило 10 отчетов. Оценка восьми из этих отчетов была «частично удовлетворительной, требуются некоторые улучшения». Указанные 10 отчетов содержали 68 рекомендаций, 38 из которых (56 %) были отнесены к категории «высокоприоритетных». Что касается аудита штаб-квартиры и процессов, Управление выпустило три отчета [143], в которых содержалось 35 рекомендаций, 26 из которых (74 %) были отнесены к категории высокоприоритетных.

241. В 2022 г. Управление завершило пять рабочих процессов (по индивидуальным пожертвованиям, ускоренным процедурам, управлению поездками в штаб-квартире, управлению партнерами-исполнителями и социальному маркетингу), один программный аудит (инициатива Spotlight) и один аудит странового офиса (Сомали), некоторые из которых были начаты в 2021 г. В 2022 г. Управление планирует завершить еще три бизнес-процесса и 12 аудиторских проверок страновых отделений. Помимо предоставления услуг по внутреннему аудиту и расследованию, Управление оказывает консультационные услуги руководству ЮНФПА, содействуя совершенствованию процессов управления, управления рисками и внутреннего контроля. Эти консультационные услуги документируются в консультационных отчетах, консультационных меморандумах и комментариях, представленных в ходе

[141] ЮНФПА, мандат Консультативного комитета по надзору, пункты 17 (e) и (f).
[142] DP/FPA/2022/6, пункты 14–18.
[143] Управление провело аудит процесса управления рабочими планами и оценку процесса управления рисками предприятия в штаб-квартире, а также в Центре общих служб региональных операций в регионе Восточной и Южной Африки.

обзора политики и процедур, а также в меморандумах о соглашении (или их эквивалентах) с донорами.

242. Четырехлетний скользящий план внутреннего аудита для страновых отделений показывает, что на текущий цикл запланированы следующие аудиторские проверки: 14 страновых офисов в 2023 г., 14 страновых офисов в 2024 г. и 17 страновых офисов в 2025 г. ЮНФПА имеет около 138 офисов по всему миру (региональные, представительские, субрегиональные, страновые и территориальные отделения). При нынешних темпах на проверку всех офисов по всему миру уйдет примерно девять лет.

243. Инспектор считает, что девять лет — это чрезмерный срок и что предпочтительно, чтобы аудит всех отделений, расположенных вне штаб-квартиры, проводился по крайней мере один раз в течение цикла стратегического планирования (4 года). Однако следует также учитывать ресурсы, необходимые для достижения этой цели, и, возможно, применять постепенный подход, конечная цель которого сократить цикл аудита для всех отделений, расположенных вне штаб-квартиры (например, до 5 лет).

244. Директор-исполнитель должен оценить выделение дополнительных ресурсов для Управления и разработать план, направленный на сокращение цикла ревизий для отделений ЮНФПА, расположенных вне штаб-квартиры.

4. Устав Управления аудита и расследований

245. УАР отвечает за проведение расследований следующих видов сообщений о предполагаемых нарушениях, а именно:

(a) внутренние расследования: неправомерные действия ЮНФПА — от мошенничества и коррупции до домогательств на рабочем месте, злоупотребления властью, преследования лиц, сообщающих о нарушениях, сексуальной эксплуатации и насилии, а также другие нарушения применимых положений, правил, административных или директивных инструкций;

(b) «внешние» расследования: незаконные действия независимых подрядчиков, партнеров-исполнителей, поставщиков и других третьих лиц, включая коррупционные, мошеннические и другие недобросовестные действия, совершаемые в ущерб деятельности ЮНФПА; а также

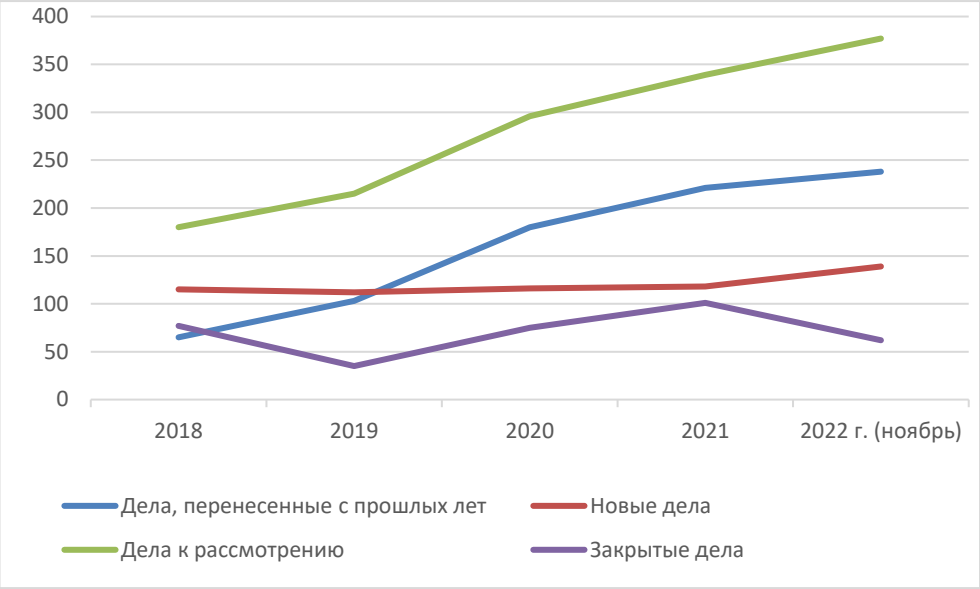
(c) расследования под руководством третьей стороны: Управление следит за расследованиями случаев мошенничества, а также сексуальной эксплуатации и насилия с участием персонала партнеров-исполнителей.

246. Анализ общего количества дел по расследованию за период 2018–2022 гг. показывает, что количество новых дел, получаемых Управлением каждый год, остается стабильным с 2018 г., с небольшим увеличением в 2021 и 2022 г. (см. рисунок XIX). Однако количество ежегодно закрываемых дел все еще ниже показателя ежегодного поступления. Таким образом, ЮНФПА сталкивается с растущей переходящей и общей рабочей нагрузкой, несмотря на значительное увеличение числа ежегодно закрываемых дел.

Рисунок XIX

Количество дел Управления аудита и расследований (по состоянию на 20 ноября 2022 г.)

(число дел)



Источник: подготовлено ОИГ на основе данных, предоставленных ЮНФПА.

247. Следует отметить, что большая часть дел приходится на региональные и страновые отделения; на штаб-квартиру приходится менее 0,5 %. На три региона приходится две трети всех дел (Западная и Центральная Африка, 23 %; арабские государства, 22,5 %; Восточная и Южная Африка, 21 %). На рисунке XX показано распределение количества дел по регионам.

Рисунок XX

Количество дел Управления аудита и расследований, по регионам (по состоянию на 20 ноября 2022 г.)

(число дел)

Источник: подготовлено ОИГ на основе данных, предоставленных ЮНФПА.

248. На рисунке XXI показано распределение 377 дел (по состоянию на 20 ноября 2022 г.) с использованием новых согласованных категорий для отчетности по делам. Из рисунка видно, что более половины, или 193 дела, связаны с мошенничеством или финансовыми нарушениями (99 из этих дел, или 26 %, связаны с мошенничеством партнеров-исполнителей).

Рисунок XXI
Количество дел Управления аудита и расследований, с разбивкой по категориям (по состоянию на 20 ноября 2022 г.)

(Процентная доля)

Источник: подготовлено ОИГ на основе данных, предоставленных ЮНФПА.

249. С 2018 г. по 20 ноября 2022 г. Управление закрыло 355 дел, из которых 219 касались сотрудников ЮНФПА (62 %). Из этих 219 случаев 56, или 26 %, касались сотрудников ЮНФПА высшего звена (сотрудники уровня С-5 и выше). Аналогичное процентное соотношение наблюдается и в количестве открытых дел: из 310 открытых дел по состоянию на 20 ноября 2022 г. 181 касается персонала ЮНФПА (58%), и из них 49 дел, или 27%, касаются персонала высшего звена.

250. Члены Исполнительного совета выразили обеспокоенность в связи с увеличением нагрузки по проведению расследований в 2022 г., высоко оценивая при этом увеличение количества дел, рассмотренных Управлением в 2021 г. по сравнению с предыдущими годами. Они запросили информацию о планах ЮНФПА по увеличению объема ресурсов, предоставляемых Управлению [144].

251. Инспектор также обеспокоен отставанием в работе и растущим числом дел, требующих расследования. Количество новых случаев в 2022 г. (139 по состоянию на 20 ноября) уже превысило общее количество поступивших в 2021 г. и является самым высоким за последние пять лет. Эта проблема усугубляется высокой долей вакансий в Управлении, в частности должностей руководителей двух подразделений Сектора расследований, что сказывается на результатах его работы. Директор Управления — пенсионер из системы ООН, занимающий временную должность. К настоящему моменту он отработал половину срочного двухлетнего контракта.

252. По мнению инспектора, критически важная миссия Управления требует более стабильной кадровой структуры, срочного заполнения вакантных должностей и долгосрочного планирования со стороны его руководства. Как указано в других частях настоящего обзора и как показывают результаты опроса персонала, проведенного

[144] DP/2022/26, пункт 18.

ОИГ, среди сотрудников ЮНФПА бытует мнение, что в отношении количества дел, находящихся в стадии расследования, не предпринимается никаких действий, несмотря на то что информация от руководства в отношении расследований публикуется на веб-сайте ЮНФПА. Помимо публичной отчетности о действиях руководства, Управление в течение 2022 г. провело ряд информационно-разъяснительных мероприятий, чтобы рассказать сотрудникам о своем мандате, предпринятых усилиях и достигнутых результатах. Эта деятельность включала в себя, среди прочего, участие в нескольких региональных совещаниях руководства, проведение специальных общих собраний на уровне региональных и страновых офисов и участие в введении в должность новых старших сотрудников ЮНФПА. Одним из результатов этих разъяснительных усилий стало увеличение на 40 % количества жалоб, полученных Сектором расследований в 2022 г., и значительный рост количества консультаций с Управлением со стороны представителей, директоров и сотрудников. Мнение о том, что ничего не делается, не отражает усилий, прилагаемых Управлением, и достигнутых результатов, учитывая, что за последние два года количество закрытых дел значительно увеличилось; однако количество новых дел по-прежнему велико, и необходимо приложить дополнительные усилия для сокращения текущего отставания и информирования сотрудников в целом о прилагаемых усилиях и достигнутых результатах.

253. Инспектор считает, что для устранения растущего отставания в расследовании дел необходим скоординированный подход с участием соответствующих структур. В этой связи важно отметить инициативу «честная семья», призванную облегчить обмен информацией между Бюро по вопросам этики, Управлением аудита и расследований, Юридическим управлением, Управлением людских ресурсов и координаторами по вопросам защиты от сексуальной эксплуатации, надругательств и сексуальных домогательств [145].

254. **Однако, по мнению инспектора, необходимо приложить дополнительные усилия, чтобы ускорить процесс сокращения числа открытых расследований путем срочного заполнения вакантных должностей, в том числе руководящих, в Управлении аудита и расследований. Необходимо также рассмотреть вопрос о чрезвычайном выделении временных ресурсов для срочного сокращения отставания в расследовании дел.**

5. Информационное сообщение

255. Согласно политике надзора ЮНФПА, под лицом, сообщающим о нарушениях, понимается лицо, добросовестно предоставившее информацию о неправомерных действиях или сотрудничающее с должным образом уполномоченным лицом в ходе аудита или расследования. Директор Управления аудита и расследований отвечает за создание механизмов, позволяющих сообщать о возможных фактах запрещенных практик и любого другого неэтичного поведения, а советник по этике отвечает за поддержание механизмов получения и рассмотрения жалоб на преследования в отношении лиц, сообщающих о нарушениях [146]. Следует отметить, что цели Бюро по вопросам этики в 2021 г. объединяли три аспекта: (a) повысить наглядность и доступность услуг в области этики; (b) повысить доверие к Бюро по вопросам этики как к практичному, необходимому и надежному ресурсу; и (c) распространить деятельность Бюро на большее число сотрудников [147].

256. В ходе опроса сотрудников, проведенного ОИГ, 36 % всех респондентов согласились с тем, что ЮНФПА располагает соответствующими механизмами информирования о нарушениях, 22 % «в основном согласились», 10 % либо «не согласились, либо в основном не согласились» и, что существенно, почти треть респондентов (32 %) ответили либо «нейтрально», либо «нет мнения». В значительном количестве комментариев, представленных сотрудниками, использование механизмов информирования о нарушениях было поставлено под сомнение, поскольку, по мнению

[145] Там же, пункт 32.
[146] ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, Политика надзора, пункты. 1, 19 и 20.
[147] DP/FPA/2022/7, пункт 7.

сотрудников, информирование о нарушениях часто используется против них самих. Эти же мнения были получены командой ОИГ в ходе интервью и встреч фокус-групп, включающих представителей персонала. Кроме того, несколько проведенных интервью подтвердили отсутствие доверия, знаний и информации со стороны персонала относительно механизмов и возможностей, доступных им для сообщения о правонарушениях, преследовании и других видах неправомерного поведения.

257. Инспектор ценит усилия, прилагаемые надзорными органами ЮНФПА, в частности Управлением аудита и расследований и Бюро по вопросам этики. Наблюдается положительная динамика в различных показателях, таких как количество обученных людей и количество запросов на консультации и рекомендации по этике. В 2021 г. были достигнуты следующие значительные результаты:

(a) оказание услуг Бюро по вопросам этики увеличилось более чем в два раза (996 человек, по сравнению с 430 в 2020 г. и 309 в 2019 г.);

(b) рекордное число людей обратились за консультациями и рекомендациями в Бюро по вопросам этики. Объем консультационных услуг увеличился на 117 % (455 человек, по сравнению с 209 в 2020 г. и 186 в 2019 г.). Это было сопряжено со значительным увеличением числа консультативных запросов (на 226 %), связанных с межличностным поведением, справедливым применением правил и политики и правонарушениями (111 в 2021 г. по сравнению с 34 в 2020 г. и 29 в 2019 г.);

(c) Бюро по вопросам этики достигло нового рубежа в количестве подготовленных сотрудников, увеличив их число на 129 % (2641 человек по сравнению с 1150 в 2020 г. и 317 в 2019 г.) [148].

258. Как отмечается в докладе Бюро по вопросам этики за 2021 г., «организационный контекст ЮНФПА требует большей прозрачности, подотчетности и реагирования на неправомерные действия и преследования, чем когда-либо ранее» [149]. Результаты опроса персонала, проведенного ОИГ, а также мнения, часто высказываемые в интервью и фокус-группах, подтверждают необходимость уделять больше внимания отношениям между персоналом и руководством.

259. Инспектор высоко оценил подход Бюро по вопросам этики, предпринятые им действия и цели, установленные на 2021 г., учитывая, что эти цели направлены на решение такой критически важной задачи, как повышение наглядности и доверия к механизмам защиты персонала, включая информирование о нарушениях. Однако эти усилия должны быть дополнены действиями руководства и дополнительными мерами по прозрачному информированию о предпринятых действиях и достигнутых результатах.

[148] Там же, пункт 9.
[149] Там же, пункт 6.

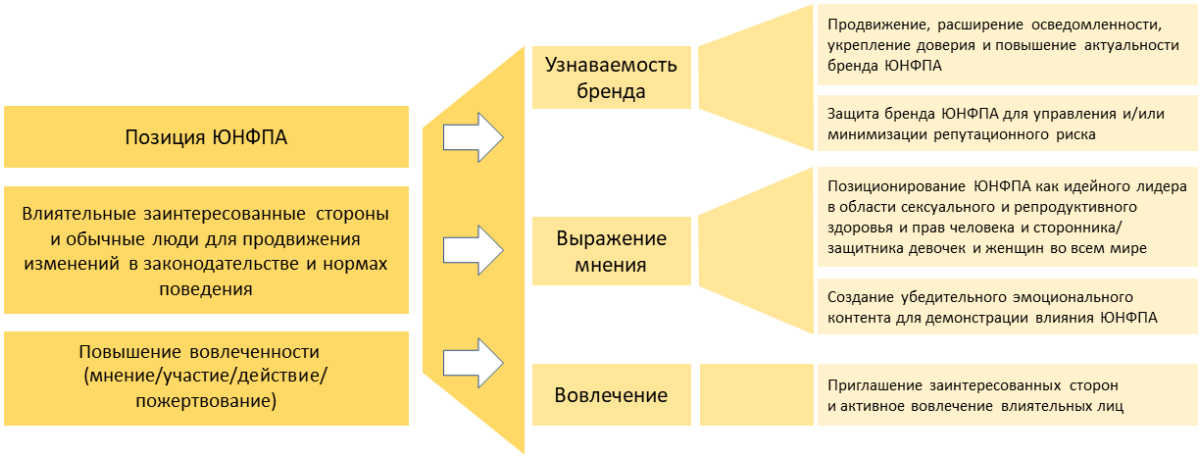
IX. Работа с населением и партнерские отношения

260. В своем обзоре команда ОИГ стремилась определить, насколько эффективно информационно-разъяснительная стратегия ЮНФПА привлекает заинтересованные стороны и ключевую аудиторию, обеспечивая их вклад в достижение институциональных целей и позиционирование ЮНФПА в качестве актуального, надежного и авторитетного голоса по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья и прав.

261. После проведения обширного аналитического анализа и интервью Инспектор считает, что рамки коммуникации в ЮНФПА являются четкими, последовательными и всеобъемлющими и обеспечивают управление и руководство с помощью различных подробных политик [150].

262. Глобальная концепция и стратегия ЮНФПА в области коммуникаций являются основой дорожной карты для «продвижения, защиты и развития» [151] коммуникационной операционной структуры ЮНФПА, что может быть реализовано с использованием как можно большего количества платформ и средств [152] для распространения информации о мандате организации и посредством всеобъемлющей коммуникационной стратегии (см. рисунок XXII), которая направлена на повышение вовлеченности, влияние на заинтересованные стороны и позиционирование ЮНФПА как лидера в области сексуального репродуктивного здоровья и прав человека путем создания бренда ЮНФПА.

Рисунок XXII
Всеобъемлющая коммуникационная стратегия



Источник: подготовлено ОИГ на основе презентации глобальной концепции и стратегии ЮНФПА в области коммуникаций.

263. Демонстрация того, как работа ЮНФПА влияет на жизнь людей, является центральным элементом при создании бренда ЮНФПА. Таким образом, тщательное планирование контента для обеспечения подхода, ориентированного на интересы людей, крайне важно, поскольку успешный брендинг достигается путем создания эмоциональной связи с целевой аудиторией. Подход «Аудитория на первом месте» [153],

[150] Политика в области общественной информации и коммуникаций, политика в отношении социальных сетей, политика и процедуры работы ЮНФПА с послами доброй воли и другими известными личностями, политика в отношении веб-сайта, политика в отношении публикаций и политика раскрытия информации.

[151] Презентация глобальной концепции и стратегии ЮНФПА в области коммуникаций, 16 марта 2022 г.

[152] Такие как социальные сети, послы доброй воли и другие знаменитые люди, веб-сайт ЮНФПА, публикации, материалы для обсуждения, привлечение внимания партнеров и проведение кампаний.

[153] DP/FPA/2021/8, пункт 113.

принятый ЮНФПА, направлен на формирование этой связи через различные средства массовой информации, из которых социальные сети, послы доброй воли и другие известные люди, а также веб-сайт ЮНФПА представляются наиболее актуальными, поскольку позволяют получить данные по заинтересованности аудитории.

A. Социальные сети

264. Политика ЮНФПА в отношении социальных сетей направлена на: поощрение сотрудников ЮНФПА к использованию социальных сетей для общения и содействие им в формировании навыков уверенных пользователей; обеспечение единства позиции Фонда в цифровой сфере путем унификации деятельности Фонда в социальных сетях и укрепления бренда ЮНФПА за счет согласованной подачи информации в сообщениях, графике и изображениях; содействие защите репутации и высоких моральных принципов ЮНФПА и Организации Объединенных Наций в целом, а также конфиденциальности, безопасности и благополучия сотрудников ЮНФПА [154].

265. ЮНФПА представлен на всех существующих социальных платформах и фокусируется на обеспечении видимого присутствия на основных из них. Степень присутствия ЮНФПА в социальных сетях показана в таблице 1; однако на региональном и страновом уровнях участие в социальных сетях гораздо шире [155].

Таблица 1
Основные аккаунты ЮНФПА в социальных сетях (ноябрь 2022 г.) [a]

Платформа	*Количество подписчиков*	*Количество постов (в среднем за месяц)*
Facebook	503 000	52
Instagram	168 000	30
Twitter	301 700	79
YouTube	30 000	4

[a] Данные относятся к основным аккаунтам и не включают аккаунты региональных и страновых отделений или индивидуальные аккаунты высшего руководства.

B. Послы доброй воли и другие знаменитые лица

266. Целью политики ЮНФПА с привлечением послов доброй воли и других знаменитых людей является охват большой, новой аудитории и повышение осведомленности общественности о важности сексуального и репродуктивного здоровья и репродуктивных прав, ЮНФПА и его мандата. Такая политика реализуется путем привлечения к участию известных и уважаемых сторонних лиц для информационно-разъяснительной работы. [156]

267. Хотя ЮНФПА привлекает к сотрудничеству серьезных и значимых послов доброй воли и известных лиц (см. таблицу 2), не во всех регионах есть послы доброй воли, которые могут вызвать отклик у аудитории, поэтому необходимо проводить дополнительную работу. В этом контексте Директор-исполнитель, при желании, может привлечь региональных и/или почетных послов для Латинской Америки и Карибского бассейна и Африки.

[154] Руководство по политикам и процедурам, Политика в отношении социальных сетей (15 января 2019 г.).

[155] Поиск проводился ОИГ. Существует множество официальных аккаунтов региональных и страновых офисов ЮНФПА в социальных сетях (88 в Twitter, 50 в Instagram и 115 в Facebook).

[156] ЮНФПА, Руководство по политике и процедурам, Политика и процедуры работы ЮНФПА с послами доброй воли и другими известными лицами (30 июля 2021 г.).

Таблица 2
Послы доброй воли ЮНФПА и другие известные лица (ноябрь 2022 г.)

Фамилия:	*Национальность/регион влияния*	*Подписчики в Instagram*	*Подписчики в Facebook*	*Подписчики в Twitter*
Кронпринцесса Дании Мария [a]	Дания/Европа	651 000	359 000	—
Эшли Джадд	Соединенные Штаты/глобальный уровень	629 000	606 000	386 000
Иша Сесай	Великобритания/Европа	64 000	—	298 000
Наталья Водянова	Российская Федерация/глобальный уровень	3 500 000	—	310 000
Катарина Фуртадо	Португалия/Европа	698 000	405 000	—
Принцесса Басма Бинт Талал	Иордания/Ближний Восток	18 400	1 500 000	—
Королева-мать Гьялюм Сангай Чоден Вангчук	Бутан/Азия	—	37 000	—

[a] Кронпринцесса представлена в социальных сетях через цифровые платформы Королевского дома Дании.

C. Веб-сайт

268. Веб-сайт играет основополагающую роль в формировании представления о ЮНФПА как об актуальном, надежном и авторитетном спикере по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья и прав, предоставляя данные о том, как Фонд меняет жизнь людей. Он освещает широкий выбор тем, приводит интерактивные данные и знакомит с новостями и информативными статьями. Основной веб-сайт постоянно обновляется и является наиболее актуальной визитной карточкой организации. Помимо основного веб-сайта, региональные и страновые отделения имеют свои собственные веб-сайты, которые дают представление о работе ЮНФПА на региональном и местном уровнях, «привязывая» его цели и результаты к местам, где осуществляется деятельность.

269. Партнерство ЮНФПА с мобильным приложением Flo повысило узнаваемость Фонда. Flo — популярное во всем мире приложение для обеспечения женского здоровья, которое используется для отслеживания менструации и прогнозирования циклов. Более 240 миллионов человек загрузили Flo, а 48 миллионов человек пользуются им ежемесячно. Flo, в котором работают более 100 медицинских экспертов, поддерживает женщин и людей с менструацией на протяжении всей их репродуктивной жизни и предоставляет возможность отслеживания цикла и овуляции, персонализированную информацию о здоровье, советы экспертов и полностью закрытое сообщество для женщин и людей с менструацией, где они могут поделиться своими вопросами и проблемами. Приложение Flo health доступно на более чем 22 языках [157]. Это прекрасный пример работы с населением и использования технологий и коммуникаций в качестве средства распространения информации. Однако информацию о Flo и ее партнерстве с ЮНФПА можно найти только в двух пресс-релизах ЮНФПА за 2018 г. Таким образом, Директор-исполнитель может предпринять определенные действия, чтобы повысить значимость партнерств, которые способствуют распространению идей ЮНФПА.

[157] См. https://flo.health.

D. Вовлечение заинтересованных сторон и бренд Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения

270. В организации, финансируемой на добровольной основе, способность привлекать заинтересованные стороны, эффективно формировать и обеспечивать себе общественную поддержку ее миссии имеет решающее значение при достижении стратегических целей. Информационно-разъяснительная работа, коммуникации и мобилизация ресурсов взаимосвязаны. Поэтому для обеспечения желаемых результатов необходимо выделить достаточное количество, как человеческих, так и финансовых, ресурсов.

271. В рамках комплексного бюджета на 2022–2025 гг. ЮНФПА планирует потратить 7,7 млн долл. США на корпоративные партнерства, коммуникацию и мобилизацию ресурсов следующим образом: инвестиции в мобилизацию ресурсов в размере 1,7 млн долл. США, направленные на максимальное использование потенциала партнерств со Всемирным банком и другими международными финансовыми учреждениями, а также объединенных фондов ООН для выполнения мандата ЮНФПА; инвестиции в коммуникацию в размере 4,1 млн долл. США для улучшения защиты бренда и кризисного управления, наращивания потенциала гуманитарных коммуникаций и улучшения информационно-разъяснительной деятельности; и инвестиции в корпоративные партнерства в размере 1,9 млн долл. США, чтобы помочь сплотить частный сектор по всему миру в поддержку мандата ЮНФПА и его трех преобразующих результатов [158].

272. Вопрос людских ресурсов по-прежнему требует рассмотрения при обсуждении взаимодействия с заинтересованными сторонами и осведомленности о бренде. Согласно прогнозам, Отдел коммуникаций и стратегического партнерства будет самым крупным подразделением штаб-квартиры с точки зрения количества должностей по организационным подразделениям [159], 18,5 % от общего числа должностей, запланированных для штаб-квартиры.

273. Однако, согласно презентации глобальной коммуникационной концепции и стратегии, проведенной ЮНФПА 16 марта 2022 г., в 12 % отделений штатные сотрудники по коммуникации отсутствуют, а 25 % сотрудников по коммуникации являются стажерами, добровольцами Организации Объединенных Наций или работают по контрактам на оказание услуг. Более того, 45 % офисов сообщают, что их руководитель по коммуникации является частью руководства. Интервью, проведенные группой ОИГ как в штаб-квартире, так и в отдельных региональных офисах подтвердили это и показали, что страновые офисы не располагают ресурсами, необходимыми для удовлетворения внешних требований и последовательного привлечения заинтересованных сторон. Часто специалисты по коммуникации совмещают временную занятость на этой должности с другими видами деятельности. Потребность в обучении и приобретении профессиональной компетенции имеет особое значение в этой области и при пересмотре финансовых и людских ресурсов этот вопрос должен рассматриваться как один из приоритетных.

274. **Директор-исполнитель, при желании, может разработать краткосрочные и среднесрочные планы обучения в области коммуникаций и использования технологий и социальных сетей, чтобы повысить профессионализм персонала, ответственного за коммуникацию, и способствовать дальнейшему вовлечению соответствующих заинтересованных сторон и достижению коммуникационных целей ЮНФПА**

E. Партнерские отношения

275. Схема партнерства ЮНФПА строится в основном вокруг необходимости получения ресурсов для поддержки своего мандата. Этот практический подход к

[158] DP/FPA/2021/9, пункт 73.
[159] Там же, приложение 1, сводная таблица 1.

партнерству следует понимать в контексте организации, финансируемой исключительно за счет добровольных взносов. Фактически Отдел коммуникаций и стратегических партнерств через Сектор мобилизации ресурсов и Сектор стратегических партнерств координирует все корпоративные усилия по мобилизации ресурсов и созданию партнерств. Усилия по мобилизации ресурсов осуществляются в рамках децентрализованной архитектуры, через представительства ЮНФПА и региональных советников по мобилизации ресурсов и партнерствам, базирующихся в шести региональных офисах.

1. Структура партнерства

276. Партнерство принимает различные формы и, помимо мобилизации ресурсов для реализации программ ЮНФПА, распространяется на такие области, как информационно-разъяснительная работа, наглядность, коммуникации и финансирование защиты глобальных сексуальных и репродуктивных прав женщин и девочек. Основными партнерами являются правительства, парламенты, неправительственные организации, религиозные организации, научные круги, структуры ООН, международные финансовые учреждения, межправительственные организации, частный сектор, частные фонды, СМИ и партнеры по коммуникации. Партнерства ЮНФПА обычно делятся на четыре группы: мобилизация ресурсов, включая финансовую поддержку и пожертвования товаров и услуг в натуральной форме; инновации, включая сотрудничество с научными институтами для разработки новых решений; информационно-разъяснительная работа для широкого одобрения и популяризации ЮНФПА; и партнерства для получения политической и финансовой поддержки Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию и Целей устойчивого развития путем взаимодействия с организациями гражданского общества и парламентариями.

277. ЮНФПА создал важную сеть партнеров-исполнителей, состоящую из более чем 1600 организаций. Это организации, которым Директор-исполнитель поручил осуществление программной деятельности ЮНФПА, указанной в подписанном документе. Они берут на себя полную ответственность и должны отчитываться за эффективное использование ресурсов ЮНФПА и достижение согласованных результатов [160]. ЮНФПА выбирает партнеров-исполнителей, таких как правительства, НПО, научные учреждения или структуры Организации Объединенных Наций, в соответствии со своей политикой и процедурами отбора, регистрации и оценки партнеров-исполнителей и на основе их опыта, сравнительных преимуществ, возможностей и доступа к бенефициарам и наделяет их соответствующими полномочиями. В рамках процесса отбора ЮНФПА оценивает потенциал партнеров-исполнителей по предотвращению сексуальной эксплуатации и насилия. При выборе партнеров-исполнителей ЮНФПА отдает предпочтение правительствам и местным НПО, особенно местным НПО, возглавляемым женщинами. Организации частного сектора не входят в сеть партнеров-исполнителю. Партнеры-исполнители — это подрядчики, которые отвечают за предоставление услуг и, соответственно, рассматриваются в другом разделе настоящего обзора с точки зрения оценки рисков, включая применимые к ним процедуры обеспечения гарантий (см. раздел. VII.C выше).

278. Партнерские отношения были определены в стратегическом плане ЮНФПА на 2022–2025 гг. как катализатор, имеющий решающее значение для реализации Целей устойчивого развития; поэтому они отражены в нескольких ключевых нормативных базах, таких как стратегия мобилизации ресурсов и рамочная программа стратегического партнерства на 2022–2025 гг.

279. Как указано в ответе на корпоративный вопросник ОИГ, ЮНФПА в настоящее время завершает разработку новой стратегии мобилизации ресурсов и партнерства. Стратегия будет направлена на следующее: (a) укрепление партнерских отношений с ключевыми правительственными донорами; (b) привлечение новых

[160] Финансовые положения и правила Фонда ООН в области народонаселения (UNFPA/FIN/REG/Rev.10), положение 2.1(k).

правительственных доноров (новых доноров) с помощью модели партнерства; (c) укрепление и расширение многосторонних партнерств; (d) привлечение разнообразных доноров, включая частный сектор, благотворительные организации, частных лиц, международные финансовые учреждения и региональные банки; (e) увеличение взносов стран-участниц программ; (f) позиционирование ЮНФПА как предпочтительного партнера для гуманитарного финансирования; и (g) поддержку стран, переходящих от предоставления средств к финансированию.

280. По данным ЮНФПА, новая стратегия связана с рамочной программой стратегического партнерства на 2022–2025 гг. Цель программы — вывести корпоративное взаимодействие с частными стратегическими партнерами на новый уровень путем: (a) консолидации существующих приоритетных партнерств; (b) расширения стратегических партнерств; (c) активного влияния на партнеров; (d) расширения внешних коммуникаций по партнерствам и публичного позиционирования ЮНФПА как влиятельного партнера и лидера в области сексуального и репродуктивного здоровья и прав; и (e) расширения возможностей и наращивания потенциала в отношении частных стратегических партнерств на всех уровнях организации. Рамочная программа дополняется новой стратегией взаимодействия с организациями гражданского общества и парламентариями на 2022–2025 гг., которая фокусируется на партнерских отношениях, особенно с группами и движениями, возглавляемыми женщинами, феминистками и молодежью, для более быстрого достижения общих целей в отношении прав на сексуальное и репродуктивное здоровье и гендерного равенства.

281. ЮНФПА применяет процедуры комплексной юридической оценки при выборе потенциальных партнеров, включая ознакомление с информацией, доступной в рамках общесистемных инициатив, таких как Глобальный договор Организации Объединенных Наций [161] и Портал партнеров Организации Объединенных Наций. Секретариат ООН, ЮНФПА, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ и ВПП при оперативной поддержке Международного вычислительного центра ООН объединили свои усилия, чтобы создать Портал партнеров ООН — платформу для организаций гражданского общества, позволяющую им взаимодействовать с ООН по вопросам партнерства. Портал предназначен для содействия согласованному, эффективному и простому сотрудничеству между Организацией Объединенных Наций и ее партнерами.

282. Несмотря на то что ЮНФПА проводит определенную политику, в настоящее время Фонду не хватает дифференциации в методах взаимодействия с партнерами из НПО, что иногда может привести к возникновению значительной административной нагрузки для некоторых из небольших партнеров из числа НПО В своем ответе на корпоративную анкету ОИГ ЮНФПА указал, что находится в процессе разработки более дифференцированного подхода к партнерству для решения этой проблемы.

2. Частный сектор и другие стратегические партнерства

283. В последнее десятилетие взносы частного сектора в ЮНФПА неуклонно росли. В 2021 г. ЮНФПА получил около 67 млн долл. США в виде взносов от частного сектора и фондов с участием около 100 партнеров [162]. ЮНФПА Supplies Partnership, основной тематический фонд организации, продолжал привлекать новые инвестиции из частного сектора, преимущественно из фондов. В том числе 56 млн долл. США в виде чрезвычайной поддержки от трех фондов, включая Фонд Билла и Мелинды Гейтс и Фонд Children’s Investment Fund. Частные корпорации также оказывали чрезвычайную поддержку Supplies Partnership ЮНФПА путем пожертвования денежных средств и товаров в натуральной форме.

[161] Глобальный договор ООН поддерживает компании в ответственном ведении бизнеса путем согласования их стратегий и операций с 10 принципами в области прав человека, организации труда, окружающей среды, борьбы с коррупцией и принятия стратегических мер для достижения более широких общественных целей, таких как Цели устойчивого развития, с особым вниманием к сотрудничеству и инновациям (см. https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/our-work).

[162] DP/FPA/2022/10 и DPA/FPA/10/Corr. 1, пункты 66 и 67.

284. ЮНФПА расширил работу с общественностью. В 2021 г., завершающем начальный этап деятельности Программы индивидуальных пожертвований ЮНФПА, ЮНФПА получил 2 млн долл. США от 23 000 доноров в более чем 180 странах мира. Более 60 % всех собранных пожертвований были направлены на поддержку основных ресурсов ЮНФПА. В целом программа индивидуальных пожертвований превысила целевой показатель на 2019–2021 гг. на 23 %, еще раз продемонстрировав потенциал этого важного для организации источника финансирования [163].

285. ЮНФПА придерживается принципов координации системы развития Организации Объединенных Наций и располагает четко определенными процедурами для участия в партнерстве с подразделениями Организации Объединенных Наций на глобальном, региональном и страновом уровнях. На глобальном уровне ЮНФПА сотрудничает с более широкой системой Организации Объединенных Наций в разработке технических, программных и гуманитарных рекомендаций, а также технических докладов через межведомственные механизмы (например, Группу ООН по устойчивому развитию, Комитет высокого уровня по программам и Межведомственный руководящий комитет по гуманитарному реагированию) и двусторонние стратегические партнерства (например, с Управлением ООН по координации деятельности в целях развития (УКР), Структурой «ООН-Женщины», ЮНИСЕФ, ПРООН, ВОЗ, Управлением по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), УВКБ ООН, Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН, Канцелярией Посланника Генерального секретаря по делам молодежи и другими). Была разработана стратегия сотрудничества Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества, направленная, в частности, на укрепление способности региональных и страновых отделений ЮНФПА мобилизовать ресурсы.

3. Партнерство: работа продолжается

286. Подход ЮНФПА к партнерству более подробно изложен в различных рамочных программах, стратегиях и руководствах по корпоративному партнерству, некоторые из которых в настоящее время пересматриваются и/или еще не завершены. Инспектор отмечает, что к настоящему времени в целом был достигнут некоторый прогресс в областях, уже определенных в качестве приоритетных в предыдущей стратегии мобилизации ресурсов 2015 г. [164], которая включала «дорожную карту» с описанием партнерств и новых каналов, изучаемых ЮНФПА для обеспечения финансирования, и планы Фонда по увеличению взносов от частного сектора, гражданского общества, филантропических организаций, широкой общественности, международных финансовых учреждений и глобальных государственно-частных альянсов и построению стратегических партнерств с ними [165], включая усилия по привлечению и диверсификации доноров и новых партнерств.

287. Привлечение новых доноров для диверсификации финансовой базы может оказаться непростой задачей. Хотя объемы ресурсов, полученных в последние годы, демонстрируют тенденцию к росту, можно добиться дополнительного прогресса в расширении партнерства с нетрадиционными донорами. Несмотря на предпринятые усилия, ЮНФПА по-прежнему зависит от 20 крупнейших доноров, которые в основном являются правительствами различных стран и обеспечивают более двух третей своего финансирования. Руководство ЮНФПА знает об этой проблеме и продолжает разрабатывать инициативы по мобилизации ресурсов для ее решения, которые обсуждаются в разделе IV настоящего обзора.

288. **Инспектор ожидает, что разрабатываемые новые стратегии и инструменты позволят решить проблемы в области партнерства, сформулированные в стратегии мобилизации ресурсов 2015 г. и подтвержденные в стратегическом плане на 2022–2025 гг. По мнению инспектора, новые стратегии должны включать в себя актуальные и четкие показатели, призванные, через отчеты о диалоге по структурированному финансированию, облегчить**

[163] Там же, пункт 70.
[164] DP /FPA/2015/11.
[165] Там же, пункт 17 (d).

мониторинг и регулярную отчетность по прогрессу и результатам, достигнутым с использованием различных каналов партнерства (т. е. частный сектор, организации гражданского общества, международные финансовые институты, научные круги и СМИ).

Приложение I

Пункт 1 статьи 17 Кодекса поведения высокопоставленных должностных лиц Европейского центрального банка, касающийся правил трудоустройства после увольнения

17.1. Члены высокопоставленного органа ЕЦБ должны в письменном виде сообщить Президенту или Председателю соответствующего высокопоставленного органа Европейского центрального банка (ЕЦБ) и Комитету по этике о своем намерении заниматься какой-либо оплачиваемой профессиональной деятельностью в течение двухлетнего периода с момента окончания срока полномочий или с момента прекращения исполнения обязанностей члена высокопоставленного органа ЕЦБ.

Более того, они могут заниматься только оплачиваемой профессиональной деятельностью в штате:

(a) значимого или менее значимого кредитного учреждения по истечении периода в один год с момента окончания срока их полномочий или с момента прекращения их функций в качестве члена органа ЕЦБ высокого уровня;

(b) любого другого финансового учреждения, не указанного в пункте (a) выше, по истечении шестимесячного периода с момента окончания срока их полномочий или с даты прекращения их функций в качестве члена органа ЕЦБ высокого уровня;

(c) любой организации, занимающейся лоббированием в отношении ЕЦБ или консультированием и/или информационно-разъяснительной работой для ЕЦБ или для любого учреждения, указанного в пунктах (a) или (b) выше, по истечении шестимесячного периода с момента окончания срока их полномочий или с даты прекращения их функций в качестве члена органа ЕЦБ высокого уровня.

Кроме того, члены Исполнительного совета и Совета управляющих могут заниматься только оплачиваемой профессиональной деятельностью в штате:

(d) контрагента евросистемы в денежно-кредитной политике или валютных операциях по истечении одного года с момента окончания срока их полномочий или с момента прекращения их членства в Исполнительном совете или Совете управляющих, в зависимости от ситуации;

(e) оператора платежной или расчетной системы, центрального контрагента или поставщика платежных инструментов, подлежащих надзору ЕЦБ, по истечении шести месяцев с момента окончания срока их полномочий или с даты прекращения их членства в Исполнительном совете или Совете управляющих, в зависимости от ситуации.

Приложение II

Обзор действий, которые должны предпринять участвующие организации по рекомендациям Объединенной инспекционной группы

		Предполагаемое воздействие	*Организация Объединенных Наций*															*Специализированные агентства и МАГАТЭ*												
			КСР	*Организация Объединенных Наций* [a]	*ЮНЭЙДС*	*ЮНКТАД*	*ITC*	*ПРООН*	*ЮНЕП*	*ЮНФПА*	*«ООН-Хабитат»*	*УВКБ ООН*	*ЮНИСЕФ*	*УНП ООН*	*ЮНОПС*	*БАПОР*	*«ООН-Женщины»*	*ВПП ООН*	*ФАО*	*МАГАТЭ*	*ИКАО*	*ИМО*	*МСЭ*	*ЮНЕСКО*	*ЮНИДО*	*ЮНВТО*	*ВПС*	*ВОЗ*	*WIPO*	*ВМО*
Отчетн	**Для действий**		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	Для информации		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
Рекомендация 1		**a**								**L**																			
Рекомендация 2		**d**								**L**																			
Рекомендация 3		**a**								**E**																			
Рекомендация 4		**a**								**E**																			
Рекомендация 5		**a**								**L**																			
Рекомендация 6		**a**								**L**																			

Условные обозначения

L: рекомендация для принятия решения законодательным органом.

E: рекомендация для принятия решения исполнительным главой.

☐**:** рекомендация не требует действий со стороны данной организации**.**

Целевой результат

a: повышение прозрачности и подотчетности; **b**: распространение передового/лучшего опыта; **c**: расширение координации и сотрудничества;

d: повышение согласованности и гармонизации; **e**: повышение контроля и соблюдение требований; **f**: повышение эффективности;

g: значительная экономия финансовых средств; **h**: повышение результативности; **i**: другое.

* Как указано в документе ST/SGB/2015/3.