



Организация Объединенных Наций

Обзор руководства и управления в Программе Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат)

Доклад Объединенной инспекционной группы

Доклад подготовили Жан Уэзли Казо и Тесфа Алем Сейюм

JU/REP/2022/1
Russian
Original: English


Обзор руководства и управления в Программе Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат)

Доклад Объединенной инспекционной группы

Доклад подготовили Жан Уззли Казо и Тесфа Алем Сейюм



Организация Объединенных Наций, Женева, 2022 год

Please recycle 

Резюме

Обзор руководства и управления в Программе Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат)

I. Введение и задачи обзора

Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) – это специализированная техническая программа Секретариата Организации Объединенных Наций, направленная на обеспечение лучшего будущего городов. Ее миссия заключается в содействии социально и экологически устойчивому и инклюзивному развитию населенных пунктов и обеспечению надлежащего жилья для всех.

Членский состав в ООН-Хабитат такой же, как и в Организации Объединенных Наций, то есть 193 государства-члена. Ее работой руководят три руководящих органа, а именно: Ассамблея ООН-Хабитат, которая проводит свои сессии один раз в четыре года; Исполнительный совет; Комитет постоянных представителей. Ассамблея ООН-Хабитат представляет доклады Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет. Ассамблея ООН-Хабитат делегировала Исполнительному совету полномочия по представлению периодических докладов Экономическому и Социальному Совету в период между сессиями Ассамблеи ООН-Хабитат. Комитет постоянных представителей проводит свои совещания в открытом составе два раза в течение четырехгодичного периода. Секретариат ООН-Хабитат возглавляет Директор-исполнитель, который избирается Генеральной Ассамблеей по представлению Генерального секретаря после консультаций с государствами-членами. Штаб-квартира секретариата находится в Найроби.

Общая цель настоящего обзора Объединенной инспекционной группы (ОИГ) состоит в том, чтобы дать независимую оценку руководству и управлению в ООН-Хабитат, сосредоточив внимание, в частности, на: а) недавней реформе управления; б) управлении финансами; в) организационной реструктуризации и управлении организационной деятельностью; г) надзоре и оценке.

II. Основные выводы

A. Реформа управления

ООН-Хабитат в своем развитии прошла путь от комитета, созданного в 1962 году, до комиссии и центра в 1978 году, которые затем в 2002 году стали полномасштабной программой системы Организации Объединенных Наций. Изменения в мандате организации, а также эффективность и действенность ее структуры управления рассматривались начиная с 2007 года. Новая трехуровневая структура управления была одобрена Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 73/239 в декабре 2018 года. Комитет постоянных представителей был сохранен, и в 2019 году были учреждены Ассамблея ООН-Хабитат и Исполнительный совет.

Формирование Ассамблеи ООН-Хабитат на основе универсального членского состава, а также создание Исполнительного совета, наделенного полномочиями принимать решения и гораздо чаще проводить свои заседания, чем предыдущий Совет управляющих, рассматривается как позитивное изменение, позволяющее решить основные проблемы, с которыми сталкивалась предыдущая структура управления.

Проведение большего числа совещаний руководящих органов предоставляет государствам-членам больше возможностей для участия в работе ООН-Хабитат и обеспечения руководства и надзора за работой ее секретариата. Подотчетность секретариата также возросла, поскольку Директор-исполнитель должен гораздо чаще отчитываться перед Исполнительным советом. В то же время следует отметить, что в секретариате увеличились объем работы и расходы в связи с более частой отчетностью, что должно покрываться за счет имеющихся ресурсов.

Функции и обязанности Комитета постоянных представителей, а также разделение труда между Комитетом и Исполнительным советом нечетко сформулированы в новых правилах процедуры Ассамблеи ООН-Хабитат. Необходимо дополнительно разъяснить различные функции и обязанности каждого из руководящих органов ООН-Хабитат, и Ассамблее ООН-Хабитат следует рассмотреть возможность внесения поправок в свои правила процедуры в соответствии с правилом 71 (рекомендация 1).

В. Распоряжение финансами

Структура финансирования ООН-Хабитат состоит из трех источников финансирования: а) регулярного бюджета Организации Объединенных Наций; б) Фонда Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов, который подразделяется на две категории средств: взносы в нецелевую часть и целевую часть средств; с) взносов на цели технического сотрудничества.

Основными ресурсами ООН-Хабитат являются регулярный бюджет Организации Объединенных Наций и нецелевая часть средств Фонда; они обеспечивают финансирование основных операционных функций организации и позволяют ей осуществлять свою нормативную деятельность. На протяжении многих лет уровень поступления основных ресурсов были неизменно низким. Регулярный бюджет Организации Объединенных Наций обеспечивает наличие стабильных ресурсов, в том числе для финансирования примерно 75 штатных должностей, но взносы государств-членов в нецелевую часть средств Фонда значительно отстают от бюджетных показателей, утвержденных Исполнительным советом. На 2020 год Исполнительный совет утвердил бюджет в размере 18,9 млн долл. США для взносов в нецелевую часть средств Фонда, однако взносы государств-членов составили всего 4,9 млн долл. США, т.е. дефицит достиг почти 75 процентов.

Такая нехватка нецелевых взносов в Фонд препятствует усилиям организации, направленным на решение в полном объеме приоритетных задач, утвержденных Исполнительным советом. Многие основные функции, связанные с нормативной деятельностью организации, такие как мониторинг реализации городских аспектов целей в области устойчивого развития, а также управление, информационно-пропагандистская деятельность и надзор, в значительной степени недофинансированы и недоукомплектованы кадрами.

Государства-члены несут ответственность за предоставление ресурсов, соответствующих утвержденным программам, и/или за четкое руководство в отношении приоритетов в программах и распределении ресурсов в случае невозможности предоставления достаточных ресурсов. Государствам-членам следует рассмотреть возможность внесения достаточных взносов в утвержденный бюджет нецелевой части средств Фонда, чтобы ООН-Хабитат могла осуществлять свою важнейшую нормативную деятельность в соответствии со своим мандатом последовательным и устойчивым образом (рекомендация 2).

В целях улучшения финансового положения руководство ООН-Хабитат обратилось к государствам-членам и донорам с настоятельным призывом вносить взносы не только в целевую часть, но и в нецелевую часть средств Фонда. В результате положение улучшается, однако лишь менее четверти из 193 государств-членов вносят взносы в нецелевую часть средств Фонда, причем большую часть этих взносов составляют взносы нескольких государств-членов из региональной группы

западноевропейских и других государств. Дальнейшее расширение базы взносов государств-членов и повышение предсказуемости наполнения нецелевой части средств Фонда имеет решающее значение для ООН-Хабитат. В этой связи Исполнительному совету следует установить для нецелевой части средств Фонда добровольную ориентировочную шкалу взносов, аналогичную той, которая применяется в случае Фонда окружающей среды Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (рекомендация 3).

Большому числу государств-членов следует рассмотреть вопрос о внесении взносов в нецелевую часть средств Фонда, но при этом секретариату, возможно, потребуются переориентировать свою стратегию и способы коммуникации с государствами-членами. Секретариату следует предоставлять государствам-членам актуальную и краткую информацию, позволяющую им понять все аспекты финансирования, включая последствия нехватки средств в нецелевой части средств Фонда.

С. Организационная реструктуризация и управление организационной деятельностью

В 2018 году параллельно с реформой управления секретариат ООН-Хабитат приступил к организационной реструктуризации с целью максимального выполнения своего мандата. В ноябре 2019 года Исполнительный совет утвердил новую организационную структуру и общие кадровые потребности. В общих кадровых потребностях указаны необходимые должности для реализации стратегического плана на 2020-2023 годы. В январе 2020 года штатные сотрудники были переназначены в новые организационные подразделения.

Недостаточное финансирование нецелевой части средств Фонда привело к задержке реализации организационной перестройки в полном объеме, включая предложенную региональную архитектуру, и многие руководящие должности остаются вакантными. Из утвержденных на 2020 год 135 должностей, финансируемых из нецелевых средств Фонда, 77 должностей были упразднены в октябре 2020 года, а в 2021 году из оставшихся 58 должностей из-за нехватки финансирования были заполнены только 9 должностей. По состоянию на апрель 2022 года большинство руководящих должностей в новой структуре, таких как директора отделов и руководители секторов, секций и групп, оставались вакантными, либо были заняты «временными» или «исполняющими обязанности» сотрудниками. Секретариат работает лишь с количеством должностей, составляющим примерно две трети от первоначального расчетного количества должностей, необходимых для реализации стратегического плана на 2020-2023 годы.

Учитывая текущую ситуацию с финансированием, в целях предотвращения дальнейшего ухудшения финансового положения Директору-исполнителю следует осуществлять мероприятия, финансируемые из нецелевой части средств Фонда, в рамках имеющихся средств и не рассматривать осуществление новых мероприятий до получения достаточных взносов в бюджет этой части средств (рекомендация 4).

Недоукомплектованность на руководящих и надзорных должностях в еще большей степени обуславливает необходимость подготовки секретариатом общеорганизационного реестра рисков, в котором указываются ответственные за регулирование рисков и приводятся планы действий для каждого риска, а также обеспечения регулярного мониторинга критических рисков, с которыми сталкивается организация, и принятие необходимых мер (рекомендация 5).

Руководству следует улучшить внутриорганизационную координацию и сотрудничество, например, за счет более внимательного отношения к мнению сотрудников, работающих в регионах и странах. Необходимо повысить эффективность управления людскими ресурсами, применяя и демонстрируя при этом наивысшую степень соблюдения требований, обеспечения прозрачности и коммуникации в целях недопущения развития чувства кажущейся несправедливости

и устранения поводов для распространения недовольства и слухов. Следует разработать стратегию управления знаниями, обеспечивающую общеорганизационный подход к систематическому учету полученной информации и накопленных знаний, а также делающую их открытыми и доступными.

ООН-Хабитат является частью Секретариата Организации Объединенных Наций, но в то же время представляет собой программу, осуществляющую операции на местах. Эта смешанная функциональность, как представляется, требует адаптации практики и процедур Секретариата к условиям, в которых действует ООН-Хабитат. Правила Секретариата, касающиеся срока действия контрактов консультантов, часто не совпадают с продолжительностью типичного проекта ООН-Хабитат, что может влиять на успешное осуществление и завершение проектов в области технического сотрудничества. Этот вопрос необходимо обсудить с Секретариатом Организации Объединенных Наций.

Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби обеспечивает административное и вспомогательное обслуживание для ООН-Хабитат, которая также использует ресурсы и услуги Программы развития Организации Объединенных Наций и Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов в тех местах, где отсутствует инфраструктура Секретариата Организации Объединенных Наций. Несмотря на высокую степень удовлетворенности услугами, предоставляемыми двумя последними организациями в поддержку деятельности ООН-Хабитат на местах, по-видимому, имеются проблемы с услугами Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби, которое, согласно полученным сообщениям, медленно и менее эффективно осуществляет административное и вспомогательное обслуживание, в особенности в том, что касается людских ресурсов и закупок. Необходимо тщательно отслеживать работу каждого поставщика услуг и установить критерии выбора поставщика среди трех поставщиков услуг в целях обеспечения прозрачности и недопущения путаницы.

D. Надзор и оценка

За последние годы количество невыполненных рекомендаций аудиторской проверки увеличилось. Комиссия ревизоров обеспокоена низким уровнем выполнения рекомендаций в ООН-Хабитат. Независимый консультативный комитет по ревизии также указал на это и призвал руководство приложить усилия для обеспечения своевременного выполнения рекомендаций Комиссии ревизоров. Выполнение остающихся невыполненными рекомендаций аудиторской проверки может потребовать значительных затрат времени и ресурсов. Несмотря на это Директору-исполнителю следует в срочном порядке выполнить основные остающиеся невыполненными рекомендации аудиторской проверки (рекомендация б).

Следует провести пересмотр и обновление политики ООН-Хабитат в области оценки, принятой в 2013 году, например, отразив недавние изменения в структуре управления и в секретариате.

E. Выводы и дальнейшие действия

ООН-Хабитат находится в критической ситуации. Организация не может уверенно продолжать свою деятельность, не располагая достаточными ресурсами и персоналом для выполнения рекомендаций надзорных органов. Необходимо рассмотреть применение нового подхода до того, как его риски выйдут за рамки мандата организации.

Поскольку ООН-Хабитат является частью Секретариата Организации Объединенных Наций, Директору-исполнителю следует в срочном порядке обсудить с Генеральным секретарем текущие вопросы, касающиеся финансовых и людских ресурсов, и обратиться с просьбой об оказании основной поддержки и осуществлении специальных мер на безвозмездной основе для ООН-Хабитат до тех пор, пока не будет

обеспечена финансовая стабильность нецелевой части средств Фонда (рекомендация 7).

Генеральному секретарю следует также рассмотреть текущее положение ООН-Хабитат, с тем чтобы дать возможность этой организации выполнять свой мандат и избежать возникновения любого репутационного риска для Организации Объединенных Наций. Генеральному секретарю следует в приоритетном порядке рассмотреть финансовые и кадровые вопросы ООН-Хабитат, провести переоценку ее возможностей по выполнению своего мандата и изучить пути ее превращения в более жизнеспособную и устойчивую организацию (рекомендация 8). На заключительных этапах обзора инспекторам стало известно, что Генеральный секретарь направил в ООН-Хабитат своего сотрудника. Это можно рассматривать как положительный знак, однако инспекторы считают, что ООН-Хабитат следует срочно обратиться за существенной поддержкой в Секретариат Организации Объединенных Наций.

III. Рекомендации

Настоящий обзор содержит восемь рекомендаций, одна из которых адресована Ассамблее ООН-Хабитат, две – Исполнительному совету, четыре – Директору-исполнителю и одна рекомендация – Генеральному секретарю для принятия мер. Имеется также 24 неофициальные рекомендации, которые дополняют указанные 8 рекомендаций и направлены на повышение общей эффективности и жизнеспособности ООН-Хабитат.

Рекомендация 1

Ассамблее ООН-Хабитат следует рассмотреть возможность внесения поправки в свои правила процедуры в соответствии с правилом 71 этих правил для дальнейшего уточнения различных функций и обязанностей каждого из руководящих органов ООН-Хабитат. Такую поправку следует принять до конца 2024 года.

Рекомендация 2

Исполнительному совету ООН-Хабитат следует утвердить реалистичный бюджет нецелевой части средств Фонда, и государствам-членам следует рассмотреть возможность внесения достаточных взносов в бюджет этой части, чтобы ООН-Хабитат могла осуществлять свою важнейшую нормативную деятельность в соответствии со своим мандатом последовательным и устойчивым образом.

Рекомендация 3

Исполнительному совету ООН-Хабитат следует установить добровольную ориентировочную шкалу взносов в нецелевую часть средств Фонда к концу 2023 года.

Рекомендация 4

Директору-исполнителю следует осуществлять мероприятия, финансируемые из нецелевой части средств Фонда, в рамках имеющихся ресурсов и не рассматривать осуществление новых мероприятий до получения достаточных взносов в бюджет этой части средств.

Рекомендация 5

Не позднее конца 2023 года Директору-исполнителю следует разработать общеорганизационный реестр рисков, включающий ответственных за

регулирование рисков и планы действий для каждого риска, а также обеспечить регулярный мониторинг критических рисков, с которыми сталкивается ООН-Хабитат, и принятие необходимых мер.

Рекомендация 6

С учетом имеющихся финансовых трудностей и кадровой ситуации в секретариате ООН-Хабитат Директору-исполнителю следует в срочном порядке выполнить основные остающиеся невыполненными рекомендации аудиторской проверки.

Рекомендация 7

Директору-исполнителю следует в срочном порядке обсудить с Генеральным секретарем текущие вопросы, касающиеся финансовых и людских ресурсов, и обратиться с просьбой об оказании основной поддержки и осуществлении специальных мер на безвозмездной основе для ООН-Хабитат до тех пор, пока не будет обеспечена финансовая стабильность нецелевой части средств Фонда.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю следует в приоритетном порядке рассмотреть финансовые и кадровые вопросы ООН-Хабитат, провести переоценку ее возможностей по выполнению своего мандата и изучить пути ее превращения в более жизнеспособную и устойчивую организацию.

Неофициальные рекомендации

Глава II: Реформа управления

- Соответствующим бюро Исполнительного совета и Комитета постоянных представителей следует рассмотреть возможность проведения регулярных совместных совещаний бюро, например, один раз в полгода, с тем чтобы не перегружать секретариат, но при этом избегать дублирования и повысить согласованность между двумя органами (см. пункт 43).
- Инспекторы рекомендуют Директору-исполнителю дополнить программу регулярных вводных брифингов для делегаций, с тем чтобы обеспечить и поддерживать среди делегатов государств-членов соответствующий уровень понимания и знаний, касающихся ООН-Хабитат, в интересах содействия активному участию всех делегаций (см. пункт 46).
- Инспекторы считают, что готовится значительное количество предсессионных документов руководящих органов. Тот факт, что секретариат готовит различные документы в рамках имеющихся ограниченных ресурсов, заслуживает положительной оценки, однако предсессионные документы следует составлять в соответствии с решением Исполнительного совета. Директору-исполнителю следует рассмотреть вопрос об установлении предельного объема предсессионной документации, если это еще не было сделано (см. пункт 50).
- Инспекторы считают также необходимым, чтобы Исполнительный совет определил приоритеты и упорядочил свои просьбы к секретариату о представлении докладов в целях повышения эффективности работы секретариата. Например, Исполнительный совет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос об ограничении объема ежегодных докладов о деятельности ООН-Хабитат в связи с короткими сроками подготовки документации в период между каждой сессией Совета и сопутствующими расходами, включая расходы на редактирование и письменный перевод (см. пункт 51).
- Инспекторы предлагают Исполнительному совету упорядочить и приоритизировать пункты повестки дня, с тем чтобы в течение двух-трех дней, предусмотренных

мандатом для каждой сессии, обсуждались только те вопросы, которые требуют срочного внимания Совета, без ущерба для качества обсуждения и обеспечения своевременного принятия решений (см. пункт 52).

Глава III: Распоряжение финансами

- Директору-исполнителю следует и далее добиваться более реалистичного составления бюджета на основе фактических уровней поступлений за последние годы с дальнейшей рационализацией расходов (см. пункт 64).
- Инспекторы считают, что большому числу государств-членов следует рассмотреть вопрос о внесении взносов в нецелевую часть средств Фонда, что имеет решающее значение для управления организацией и обеспечения нормативного присутствия на глобальном уровне, а не на уровне проектов (см. пункт 69).
- Инспекторы полагают, что дальнейшее расширение базы взносов государств-членов и повышение предсказуемости финансового наполнения нецелевой части средств Фонда имеет решающее значение для выполнения ООН-Хабитат своего мандата и достижения целей стратегического плана на 2020-2023 годы (см. пункт 71).
- Поскольку нецелевая часть средств Фонда является ключевым источником финансирования нормативной деятельности ООН-Хабитат, инспекторы считают, что секретариату следует предоставлять государствам-членам актуальную и краткую информацию, с тем чтобы они могли понять все аспекты финансирования, включая последствия нехватки средств в фонде, например, путем перечисления мероприятий в области нормативной деятельности и результатов, которые не могут быть реализованы и получены в случае недостаточного нецелевого финансирования (см. пункт 80).

Глава IV: Организационная реструктуризация и управление организационной деятельностью

- Инспекторы вновь обращаются к государствам-членам с призывом улучшить финансовое положение организации путем внесения нецелевых взносов, с тем чтобы организация могла действовать более стабильно и устойчиво при выполнении своего мандата (см. пункт 99).
- С учетом новой политики и действующей структуры, а также того факта, что секретариат обновил в 2021 году руководство по вопросам управления по результатам, рекомендуется провести переподготовку по вопросам управления по результатам (см. пункт 105).
- Учитывая роль Исполнительного комитета, который должен консультировать Директора-исполнителя, инспекторы считают, что Исполнительный комитет должен возглавлять старший сотрудник, не являющийся Директором-исполнителем (см. пункт 119).
- [Инспекторы] считают, что Директору-исполнителю следует улучшить внутриорганизационную координацию и сотрудничество, например, путем сбора мнений сотрудников, работающих в регионах и странах, посредством проведения периодических опросов персонала (см. пункт 132).
- Директору-исполнителю также рекомендуется набирать квалифицированных кандидатов из недопредставленных и (или) непредставленных стран, когда это возможно, с тем чтобы добиться более сбалансированного географического разнообразия кадрового состава (см. пункт 136).
- Инспекторы высоко оценивают усилия Директора-исполнителя по обеспечению гендерного паритета на должностях уровня С-5 и Д-1 и призывают продолжать такие усилия (см. пункт 139).
- Инспекторы считают, что следует поощрять систему ротации персонала с учетом того, что ООН-Хабитат уделяет особое внимание сбалансированности и взаимосвязи своей нормативной и операционной деятельности, а также своим

усилиям по осуществлению реформы системы развития Организации Объединенных Наций (см. пункт 142).

- Директору-исполнителю следует принять меры для преодоления негативных представлений среди сотрудников о последовательности и прозрачности в управлении людскими ресурсами, применяя и демонстрируя при этом наивысшую степень соблюдения требований, обеспечения прозрачности и коммуникации в управлении людскими ресурсами, например, в процессах найма и продвижения по службе, в целях недопущения развития чувства кажущейся несправедливости и устранения поводов для распространения недовольства и слухов (пункт 144).
- Принимая во внимание положение с финансированием ООН-Хабитат, которая функционирует примерно на 90 процентов за счет целевого финансирования, инспекторы рекомендуют Директору-исполнителю обсудить вопрос о продолжительности контрактов консультантов с Департаментом по стратегии, политике и контролю в области управления Секретариата Организации Объединенных Наций (см. пункт 148).
- Инспекторы рекомендуют Директору-исполнителю разработать стратегию управления знаниями, обеспечивающую общеорганизационный подход к систематическому управлению знаниями, и обеспечить соответствующую подготовку персонала (см. пункт 154).
- Необходимо тщательно отслеживать работу каждого поставщика услуг, особенно Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби, и следует установить критерии отбора таких поставщиков услуг применительно к Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби, ПРООН и ЮНОПС в целях обеспечения прозрачности и недопущения путаницы (см. пункт 163).

Глава V: Надзор и оценка

- УСВН в качестве независимого функционального органа представляет свои доклады Исполнительному совету (см. пункт 171).
- Инспекторы призывают Директора-исполнителя обновить информацию о состоянии принятия и выполнения рекомендаций ОИГ в сетевой системе отслеживания Группы (см. пункт 180).
- Инспекторы рекомендуют пересмотреть и обновить политику в области оценки [ООН-Хабитат, принятую в 2013 году], например, отразив недавние изменения в структуре управления и в секретариате (см. пункт 182).
- Инспекторы рекомендуют, чтобы Группа по независимой оценке представляла доклады непосредственно Исполнительному совету на регулярной основе (см. пункт 183).

Содержание

	<i>Стр.</i>
<i>Резюме</i>	iii
Акронимы и сокращения.....	xii
I. Введение	1
A. Общие сведения.....	1
B. Задачи и сфера охвата	2
C. Методология	3
D. Выражение признательности	4
II. Реформа управления.....	5
A. История ООН-Хабитат.....	5
B. Контекст реформы управления.....	6
C. Первые результаты реформы управления.....	8
III. Распоряжение финансами.....	14
A. Структура финансирования.....	14
B. Ключевая задача: основные ресурсы.....	15
C. Мобилизация ресурсов	18
IV. Организационная реструктуризация и управление организационной деятельностью.....	22
A. Новая организационная структура	22
B. Отсутствие нецелевого финансирования для персонала.....	25
C. Осуществление стратегического плана на 2020–2023 годы	28
D. Подотчетность и управление.....	30
E. Управление людскими ресурсами	34
F. Прочие вопросы управления	36
V. Надзор и оценка	39
VI. Выводы и дальнейшие действия	42
Приложения	
I. Структура секретариата ООН-Хабитат (2013 год).....	44
II. Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы.....	45

Акронимы и сокращения

ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов

I. Введение

1. Обзор руководства и управления в Программе Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) является частью серии обзоров руководства и управления, проводимых Объединенной инспекционной группой (ОИГ) в участвующих в ней организациях, что согласуется с долгосрочной стратегической рамочной программой ОИГ на 2020-2029 годы¹. Проведение настоящего обзора, первоначально запланированного на 2020 год, было отложено до 2021 года по просьбе ООН-Хабитат отчасти из-за пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19) и продолжающейся структурной реформы секретариата ООН-Хабитат.

A. Общие сведения

2. ООН-Хабитат – это программа Организации Объединенных Наций, направленная на обеспечение лучшего будущего городов. Ее миссия заключается в содействии социально и экологически устойчивому и инклюзивному развитию населенных пунктов и обеспечению надлежащего жилья для всех. В частности, ООН-Хабитат содействует преобразовательным изменениям в городах и населенных пунктах путем предоставления знаний, консультаций по вопросам политики, технической помощи и осуществления совместных действий, с тем чтобы никто и ничто не оставались без внимания².

3. Нормативная деятельность ООН-Хабитат включает различные формы накопления знаний, исследований и создания потенциала, что позволяет организации устанавливать стандарты, предлагать нормы и принципы, обмениваться передовым опытом, отслеживать глобальный прогресс и оказывать поддержку разработке политики, касающейся устойчивого развития городов и населенных пунктов. Операционная деятельность осуществляется в форме различных видов технической помощи в осуществлении проектов в области развития населенных пунктов с целью оказания государствам-членам поддержки, приносящей добавленную стоимость и учитывающей их конкретные потребности³.

4. Членский состав в ООН-Хабитат такой же, как и в Организации Объединенных Наций, т.е. 193 государства-члена. Ее работой руководят три руководящих органа, а именно: Ассамблея ООН-Хабитат, которая проводит свои совещания один раз в четыре года; Исполнительный совет; Комитет постоянных представителей. Ассамблея ООН-Хабитат представляет доклады Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций через Экономический и Социальный Совет. Ассамблея ООН-Хабитат делегировала Исполнительному совету полномочия по представлению периодических докладов Экономическому и Социальному Совету в период между сессиями Ассамблеи ООН-Хабитат. Комитет постоянных представителей проводит свои совещания в открытом составе два раза в течение четырехгодичного периода.

5. Штаб-квартира секретариата ООН-Хабитат находится в Найроби, и имеется четыре региональных бюро, находящихся в: Найроби для Африки; Каире для арабских государств; Рио-де-Жанейро для Латинской Америки и Карибского бассейна; Фукуока для Азии и Тихого океана. Также имеется пять бюро связи/представительств в Бангкоке, Брюсселе, Женеве, Нью-Йорке и Сантьяго. Кроме того, имеется: административная канцелярия в Панаме; 2 информационных бюро в Москве и Пекине; 2 многострановых бюро в Боготе и Мехико; 17 страновых бюро и 37 бюро проектов, находящихся в различных точках мира⁴. По состоянию на 31 декабря 2021 года в

¹ A/74/34, приложение I.

² ООН-Хабитат, Стратегический план на 2020-2023 годы (Найроби, 2019).

³ Там же, пункт 45.

⁴ UN-Habitat, *UN-Habitat Annual Report 2021* (Nairobi, 2022).

секретариате насчитывалось 406 утвержденных должностей, из которых были заняты только 308 должностей⁵.

6. Секретариат ООН-Хабитат возглавляет Директор-исполнитель, который избирается Генеральной Ассамблеей сроком на четыре года по представлению Генерального секретаря после консультаций с государствами-членами. Директор-исполнитель подотчетен Генеральному секретарю и отвечает за работу и административное обслуживание секретариата ООН-Хабитат. Действующий Директор-исполнитель вступил в должность в январе 2018 года и был переназначен еще на два года на период до февраля 2024 года.

В. Задачи и сфера охвата

7. Цель настоящего обзора состоит в том, чтобы дать независимую оценку руководства и управления в ООН-Хабитат, сосредоточив внимание, в частности, на:

- первых результатах недавней реформы управления с точки зрения обеспечения операционной гибкости и адекватности существующих механизмов;
- структурной реформе секретариата, включая региональную архитектуру;
- подотчетности и надзоре, включая мониторинг эффективности и ресурсов;
- управлении финансовыми и людскими ресурсами и операционном вспомогательном обслуживании, включая текущие административные договоренности с Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби и другими основными поставщиками услуг, такими как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС).

8. В рамках настоящего обзора рассматриваются вопросы, касающиеся управления, организационной структуры, структуры финансирования, функции исполнительного руководства, управления людскими ресурсами, а также подотчетности и надзора. Особое внимание инспекторы уделяют, в частности, четырем темам, отражающим приоритеты, установленные организацией: а) управление и подотчетность; б) организационная и структурная реформа; в) механизмы руководства и административного управления; и г) организационная готовность к реализации стратегического плана.

9. В настоящем обзоре усилия инспекторов направлены на оказание помощи руководящим органам ООН-Хабитат и руководству высшего звена ее секретариата в выполнении их соответствующих мандатов. Анализ эффективности технической и программной работы, проводимой ООН-Хабитат, не входит в сферу охвата настоящего обзора. Эта тема рассматривается только в той мере, в какой это необходимо для обзора связанных с ней процессов руководства и административного управления. В рамках обзора ставится задача избежать дублирования работы Управления служб внутреннего надзора (УСВН), Комиссии ревизоров и Независимого консультативного комитета по ревизии Секретариата Организации Объединенных Наций.

10. Настоящий обзор является своевременным и актуальным, поскольку ООН-Хабитат сталкивается с рядом внешних и внутренних проблем, в частности, с финансовыми трудностями.

⁵ HSP/EB.2022/2/Add.1, пункт 2. В доклад не включена информация о сотрудниках ООН-Хабитат, нанятых через другие структуры Организации Объединенных Наций или поставщиков кадровых услуг (например Программу развития Организации Объединенных Наций или Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов).

С. Методология

11. Методика, использованная в работе над обзором, сочетает качественный и количественный методы сбора и анализа данных. ОИГ придерживается подхода, основанного на сотрудничестве со своими заинтересованными сторонами, запрашивая замечания и предложения в процессе обзора, который включает, в частности:

- аналитический обзор: был проведен аналитический обзор с изучением документации соответствующих руководящих органов, главным образом Генеральной Ассамблеи, Ассамблеи ООН-Хабитат, Совета управляющих, Исполнительного совета, Комитета постоянных представителей, и рекомендаций надзорных органов, а также внутренней политики, административных инструкций и других соответствующих внутренних документов;
- вопросник: секретариату ООН-Хабитат была разслана анкета-вопросник, охватывающая основные области руководства и административного управления;
- беседы: в период с мая 2021 года по февраль 2022 года было проведено в общей сложности 46 бесед в онлайн-режиме с 63 заинтересованными сторонами, включая соответствующих председателей Исполнительного совета и Комитета постоянных представителей, председателей всех пяти региональных групп, Директора-исполнителя, заместителя Директора-исполнителя, руководителей высшего звена, других сотрудников, отвечающих за основные административные, управленческие и надзорные функции, включая Секретариат Организации Объединенных Наций, Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби и представителей персонала;
- опрос персонала: в январе 2022 года был проведен опрос персонала в онлайн-режиме с целью сбора мнений сотрудников ООН-Хабитат. От сотрудников, работающих в штаб-квартире, а также в региональных бюро, бюро связи и других представительствах на местах, было получено около 118 заполненных ответов (38 процентов от общего числа сотрудников). Вопросы и результаты опроса представлены в добавлении к настоящему докладу⁶.
- сессии Исполнительного совета и Комитета постоянных представителей: инспекторы присутствовали в качестве наблюдателей на первой и второй сессиях Совета в 2021 году, на первой сессии Совета в 2022 году и на первом совещании в открытом составе Комитета постоянных представителей, состоявшемся в 2021 году.

12. Информация и мнения были собраны с соблюдением конфиденциальности источников. В докладе отражены главным образом обобщенные ответы, а там, где для наглядности приводятся цитаты, их источник не указывается. ОИГ не смогла выполнить какую-либо работу на местах из-за ограничений на поездки, обусловленных пандемией COVID-19, и поэтому она была вынуждена полагаться на данные, предоставленные организацией с ограниченными возможностями для применения метода триангуляции. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был окончательно доработан после консультаций, проведенных среди инспекторов, с тем чтобы взвесить содержащиеся в нем выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

13. Настоящий обзор содержит восемь рекомендаций, одна из которых адресована Ассамблее ООН-Хабитат, две – Исполнительному совету, четыре – Директору-исполнителю и одна рекомендация – Генеральному секретарю. Эти официальные рекомендации дополнены 24 неофициальными рекомендациями, которые по всему тексту выделены жирным шрифтом. Для облегчения работы с

⁶ Размещен на веб-сайте ОИГ в качестве документа, дополняющего настоящий обзор.

рекомендациями в приложении II приведена таблица, включающая восемь официальных рекомендаций с указанием того, требуется ли для их выполнения принятие мер со стороны директивного/руководящего органа организации или исполнительного главы.

D. Выражение признательности

14. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность секретариату и основным заинтересованным сторонам ООН-Хабитат, которые оказали содействие в подготовке доклада, за их всестороннее сотрудничество, и особенно тем, кто представил письменные ответы, участвовал в беседах и (или) опросе персонала и охотно поделился своими знаниями и мнениями.

II. Реформа управления

A. История ООН-Хабитат

15. ООН-Хабитат является специализированной технической программой Секретариата Организации Объединенных Наций, которая представляет доклады Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет. Организация в своем развитии прошла путь от комитета, созданного в 1962 году, до комиссии и центра в 1978 году, а затем в 2002 году была преобразована в программу.

16. В 1962 году Экономический и Социальный Совет учредил **Комитет по вопросам жилья, строительства и планирования** для решения вопросов, связанных с жильем и соответствующими коммунальными службами и сооружениями и территориальным планированием. Комитет подотчетен Экономическому и Социальному Совету⁷.

17. 1 января 1975 года Генеральная Ассамблея учредила **Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов** под эгидой Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)⁸. Фонд стал первым официальным органом Организации Объединенных Наций, занимающимся вопросами управления и проектирования жизненной и окружающей человека среды и улучшения населенных пунктов.

18. В 1976 году в Ванкувере состоялась первая Конференция Организации Объединенных Наций по населенным пунктам. Результатом этой конференции, получившей название **Хабитат-I**, стала Ванкуверская декларация о населенных пунктах, а в 1978 году была заложена основа для создания предшественников ООН-Хабитат. В декабре 1977 года Генеральная Ассамблея постановила, что Экономический и Социальный Совет должен преобразовать Комитет по вопросам жилья, строительства и планировки в **Комиссию по населенным пунктам** – межправительственный орган, состоящий из 58 членов, избираемых на трехгодичный срок. Она также постановила создать **Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)** – небольшой секретариат для обслуживания Комиссии и выполнения функции координационного центра по населенным пунктам и координатора деятельности в области населенных пунктов в рамках системы Организации Объединенных Наций, размещенный в Найроби с целью поддержания тесных связей с ЮНЕП⁹.

19. Ванкуверские обязательства были подтверждены 20 лет спустя на второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (**Хабитат-II**), состоявшейся в 1996 году в Стамбуле, на которой были приняты Стамбульская декларация по населенным пунктам и Повестка дня Хабитат. Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам был назначен Генеральной Ассамблеей координатором деятельности по осуществлению Повестки дня Хабитат¹⁰.

20. Через пять лет после Хабитат-II в 2001 году Генеральная Ассамблея созвала специальную сессию, посвященную общему обзору и оценке осуществления двуединой цели Повестки дня Хабитат: обеспечение надлежащего жилья для всех и устойчивого развития населенных пунктов. Специальная сессия подтвердила приверженность государств-членов принципам Повестки дня Хабитат и приняла Декларацию о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии.

21. В 2002 году Генеральная Ассамблея постановила преобразовать Комиссию по населенным пунктам и ее секретариат, Центр Организации Объединенных Наций по

⁷ Резолюция 903 С (XXXIV) Экономического и Социального Совета.

⁸ Резолюция 3327 (XXIX) Генеральной Ассамблеи.

⁹ Резолюция 32/162 Генеральной Ассамблеи.

¹⁰ Резолюция 51/177 Генеральной Ассамблеи.

населенным пунктам, включая Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов, в **Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат)** – полноценную программу системы Организации Объединенных Наций¹¹.

22. Генеральная Ассамблея постановила также преобразовать Комиссию по населенным пунктам в **Совет управляющих** ООН-Хабитат, являющийся вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи, 58 членов которого избираются Экономическим и Социальным Советом на четырехгодичный срок. Генеральная Ассамблея постановила также, что **Комитет постоянных представителей** при ООН-Хабитат будет выполнять функции вспомогательного органа Совета управляющих в межсессионный период. Она также постановила, что секретариат ООН-Хабитат, возглавляемый Директором-исполнителем в ранге заместителя Генерального секретаря, будет обслуживать Совет управляющих и выполнять функции координационного центра по населенным пунктам и координатора деятельности в области населенных пунктов в рамках системы Организации Объединенных Наций¹².

23. В рамках 20-летнего цикла в 2016 году в Кито была созвана Конференция Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (**Хабитат-III**) для укрепления приверженности на глобальном уровне делу устойчивой урбанизации. На основе Повестки дня Хабитат, принятой в Стамбуле в 1996 году на Конференции была принята **Новая программа развития городов**, которая впоследствии была одобрена Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 71/256.

В. Контекст реформы управления

24. ООН-Хабитат и ее структура управления претерпели изменения с момента своего создания¹³. В апреле 2007 года Совет управляющих в своей резолюции 21/2 просил Директора-исполнителя провести консультации с Комитетом постоянных представителей относительно необходимости обзора эффективности и действенности структуры управления ООН-Хабитат. Были рассмотрены изменения в мандате и структуре управления, и в апреле 2009 года Совет управляющих просил далее Директора-исполнителя и Комитет постоянных представителей совместно провести анализ структуры управления ООН-Хабитат с целью выявления и реализации путей повышения прозрачности, подотчетности, эффективности и результативности функционирования структуры управления¹⁴.

25. Кроме того, в 2011 году был проведен всеобъемлющий обзор ООН-Хабитат. Были оценены ключевые проблемы управления, и секретариат и Комитет постоянных представителей совместно предложили несколько вариантов исправления ситуации¹⁵. Вместе с тем Совет управляющих не смог принять решение об изменении механизмов управления.

26. На рис. I показана структура управления ООН-Хабитат до ее реформы в 2019 году.

¹¹ Резолюция 56/206 Генеральной Ассамблеи.

¹² Резолюция 56/206 Генеральной Ассамблеи.

¹³ HSP/GC/22/2/Add.3.

¹⁴ Резолюция 22/5 Совета управляющих (A/64/8, стр. 16-17).

¹⁵ HSP/GC/23/INF/7.

Рис. I
Структура управления ООН-Хабитат до ее реформирования в 2019 году



Источник: различные документы, включая HSP/GC/22/2/Add.3, HSP/GC/23/INF/7 и A/71/1006.

27. Утверждение Генеральной Ассамблеей в 2016 году Новой программы развития городов преследовало цель обеспечить более эффективное выполнение ООН-Хабитат возложенных на нее функций. С этой целью она обратилась к Генеральному секретарю с просьбой поручить провести основанную на фактических данных независимую оценку ООН-Хабитат, по результатам которой будут вынесены рекомендации по повышению ее эффективности, результативности, подотчетности и надзору. Основные выводы доклада, представленного в 2017 году Независимой группой высокого уровня по оценке и повышению эффективности деятельности ООН-Хабитат¹⁶, включают следующее:

- структура руководства и управления ООН-Хабитат не отвечала потребностям организации в отношении эффективного, оперативного и своевременного принятия решений, а также не позволяла обеспечить тот уровень надзора со стороны государств-членов, который укреплял бы ее репутацию ответственного и придерживающегося принципа гласности учреждения;
- ее ресурсы были недостаточными, нестабильными и непредсказуемыми, а необходимость искать средства вынуждает ее отступать от своего нормативного мандата.

28. Эта независимая группа рекомендовала, чтобы первоочередная задача заключалась в том, чтобы спасти, стабилизировать, а затем и быстро укрепить ООН-Хабитат с целью подготовить ее к выполнению новой роли с учетом Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Новой программы развития городов¹⁷. Среди мер, которые рекомендовала независимая группа, были указаны меры по преобразованию механизмов управления, включая универсальное членство.

¹⁶ A/71/1006.

¹⁷ Там же, пункт 42.

29. Решение о реформе управления было принято в декабре 2018 года. В соответствии с резолюцией 72/226 Генеральной Ассамблеи Председателем Комитета постоянных представителей в Найроби была создана рабочая группа открытого состава для изучения вариантов укрепления надзора за ООН-Хабитат со стороны государств-членов. В своих выводах и рекомендациях¹⁸ рабочая группа призвала к созданию трехуровневой структуры управления, включающей Ассамблею, членство в которой носит универсальный характер, Исполнительный совет со справедливым географическим представительством и Комитет постоянных представителей, членство в котором также носит универсальный характер. Признавая необходимость укрепления ответственности, руководства и надзора государств-членов за деятельностью ООН-Хабитат, Генеральная Ассамблея приняла предложенную структуру в декабре 2018 года и постановила распустить Совет управляющих и заменить его Ассамблеей ООН-Хабитат с универсальным членством. Она также постановила, что первая сессия Ассамблеи должна состояться в мае 2019 года, а Исполнительный совет должен собраться на свою первую сессию в 2019 году¹⁹.

С. Первые результаты реформы управления

30. Первая сессия Ассамблеи ООН-Хабитат состоялась в Найроби 27-31 мая 2019 года. Ассамблея ООН-Хабитат приняла свои собственные правила процедуры²⁰ и правила процедуры Исполнительного совета²¹. Рис. II иллюстрирует основные элементы новой структуры управления ООН-Хабитат.

31. Ассамблея также приняла стратегический план на период 2020-2023 годов²². С учетом важности согласования цикла планирования с четырехгодичным циклом Ассамблеи ООН-Хабитат был утвержден новый план на период 2020-2023 годов вместо предыдущего шестилетнего цикла. Несмотря на то, что Ассамблея ООН-Хабитат также признала важность согласования циклов планирования ООН-Хабитат с применяемым Генеральной Ассамблеей процессом четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, она не смогла согласовать период действия нового стратегического плана с четырехгодичным всеобъемлющим обзором политики на период 2021-2024 годов. В своем решении 1/3, принятом в мае 2019 года, она постановила продолжить рассмотрение вопроса о том, как наилучшим образом обеспечить такое согласование.

¹⁸ A/73/726.

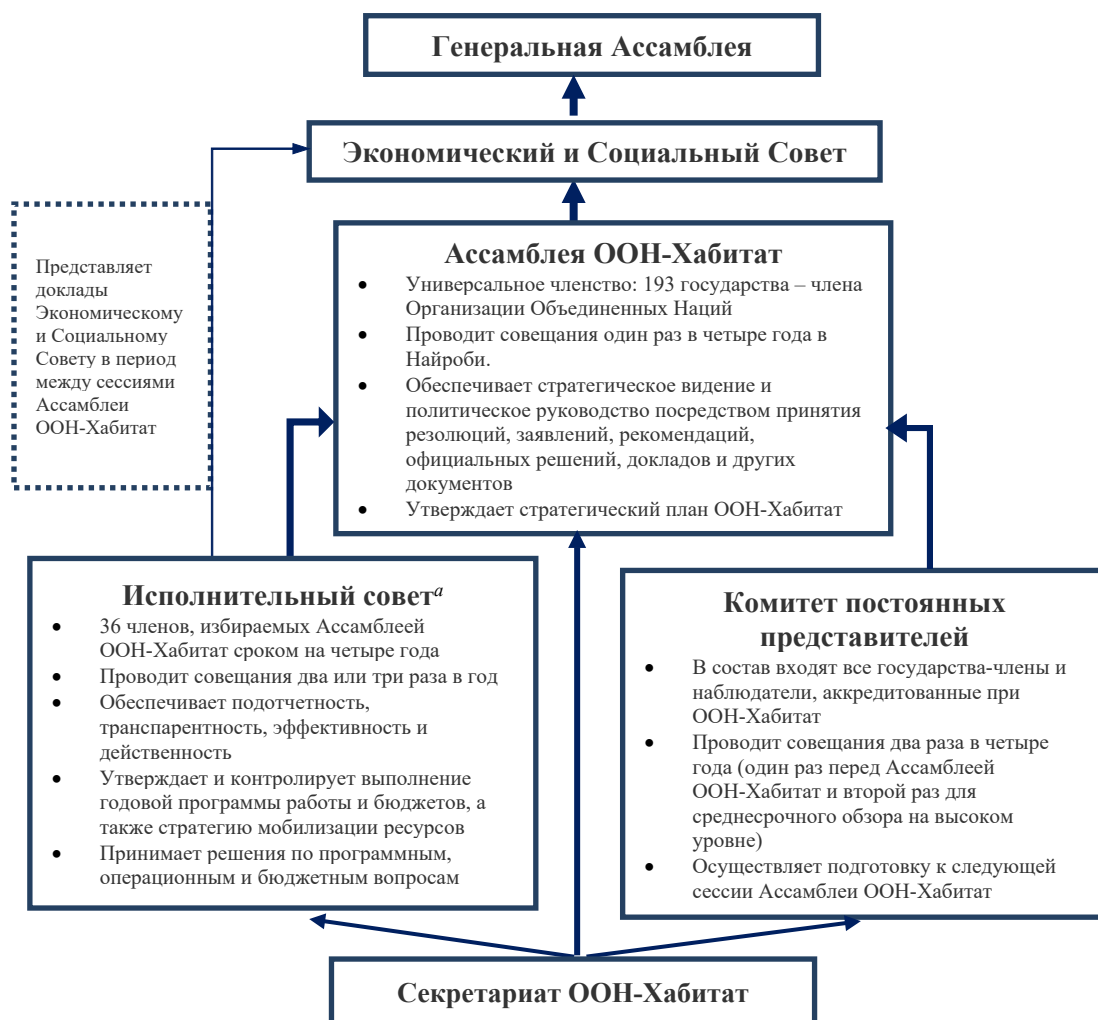
¹⁹ Резолюция 73/239 Генеральной Ассамблеи.

²⁰ HSP/HA.1/HLS.2.

²¹ HSP/HA.1/HLS.3.

²² HSP/HA.1/Res.1.

Рис. II
Новая структура управления ООН-Хабитат, введенная в 2019 году



Источник: резолюция 72/226 Генеральной Ассамблеи, HSP/HA.1/HLS.2 и HSP/HA.1/HLS.3.

^а При Исполнительном совете в настоящее время действуют две специальные рабочие группы для оказания помощи и консультирования Совета: одна группа по программным, бюджетным и административным вопросам, а другая – по разработке проекта политики взаимодействия с заинтересованными сторонами.

32. В стратегическом плане на 2020-2023 годы изложены пересмотренное видение и миссия ООН-Хабитат. Если в предыдущем плане было семь направлений, то в новом плане определены четыре взаимодополняющие и интегрированные цели или «сферы преобразований», а именно: а) сокращение пространственного неравенства и нищеты в общинах во всей совокупности городских и сельских населенных пунктов; б) повышение уровня всеобщего благополучия городов и регионов; в) укрепление мер по борьбе с изменением климата и улучшение состояния городской среды; г) эффективное предотвращение кризисов в городах и реагирование на них.

33. Исполнительный совет провел свою первую сессию в течение половины дня 30 мая 2019 года в рамках первой сессии Ассамблеи ООН-Хабитат. Возобновленная сессия Исполнительного совета состоялась 19 и 20 ноября 2019 года в Найроби. Исполнительный совет принял решение создать три специальные рабочие группы для оказания содействия и консультирования Совета: по программным, бюджетным и административным вопросам; по методам работы; по разработке проекта политики взаимодействия с заинтересованными сторонами.

34. В целях согласования цикла планирования ООН-Хабитат с процессом четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики Исполнительный совет на своей второй сессии в 2021 году рекомендовал Ассамблее ООН-Хабитат рассмотреть на ее второй сессии в 2023 году вопрос об утверждении продления срока действия текущего стратегического плана на период 2020-2023 годов до 2025 года²³.

35. По состоянию на апрель 2022 года Исполнительный совет провел шесть сессий (см. таблицу 1).

36. В соответствии с правилом 23 правил процедуры Ассамблеи ООН-Хабитат первое совещание в открытом составе Комитета постоянных представителей для проведения среднесрочного обзора на высоком уровне состоялось 29 июня – 1 июля 2021 года в Найроби с участием 71 государства-члена и 1 наблюдателя. Комитет рассмотрел ход выполнения стратегического плана на 2020-2023 годы, резолюций, принятых на первой сессии Ассамблеи ООН-Хабитат, и Новой программы развития городов, и в связи с этим обратился к Директору-исполнителю с несколькими просьбами²⁴.

37. В таблице 1 перечислены совещания новых руководящих органов ООН-Хабитат, которые были проведены по состоянию на апрель 2022 года.

Таблица 1
Совещания новых руководящих органов ООН-Хабитат

Год и сессия	Даты	Формат	Продолжительность	Количество пунктов повестки дня	Количество председательских документов	Количество резолюций, решений, рекомендаций и заявлений
2019 год						
Первая сессия Ассамблеи ООН-Хабитат	27-31 мая	Очный	5 дней	18	25	5 резолюций, 3 решения и 1 заявление
Первая сессия Исполнительного совета	30 мая	Очный	0,5 дня	7	4	-
Возобновление первой сессии Исполнительного совета	19-20 ноября	Очный	2 дня	11	15	5 решений
2020 год						
Первая сессия Исполнительного совета	29 июня	Онлайнный	1 день	8	15	2 решения
Вторая сессия Исполнительного совета	27-29 октября	Онлайнный	3 дня	16	40	4 решения
2021 год						
Первая сессия Исполнительного совета	7-8 апреля	Онлайнный	2 дня	15	21	5 решений
Первое совещание в открытом составе Комитета постоянных представителей	29 июня – 1 июля	Смешанный	3 дня	12	17	1 решение и 4 рекомендации
Вторая сессия Исполнительного совета	15-16 ноября	Смешанный	2 дня	14	34	3 решения
2022 год						
Первая сессия Исполнительного совета	29-31 марта	Смешанный	3 дня	18	12	4 решения

Источник: программы, перечни документов и доклады каждой сессии.

²³ Решение 2021/6 Исполнительного совета (HSP/EB.2021/22, стр. 1-3).

²⁴ HSP/OECPR.2021/8.

Примечание: в связи с пандемией COVID-19 дата проведения первой сессии Исполнительного совета в 2020 году, первоначально запланированная на 31 марта – 2 апреля, была перенесена на 29 июня и проведена в онлайн-режиме.

38. Формирование Ассамблеи ООН-Хабитат на основе универсального членского состава, а также создание Исполнительного совета, наделенного полномочиями принимать решения и гораздо чаще проводить свои совещания, чем предыдущий Совет управляющих, рассматривается несколькими участвовавшими в беседах представителями государств-членов как позитивное изменение, позволяющее решить основные проблемы, с которыми сталкивалась предыдущая структура управления. Проведение большего числа совещаний руководящих органов предоставляет государствам-членам больше возможностей для участия в работе ООН-Хабитат и для обеспечения руководства и надзора за работой секретариата. Подотчетность секретариата также возросла, поскольку Директор-исполнитель должен гораздо чаще отчитываться перед Исполнительным советом. В то же время следует отметить, что в секретариате увеличились объем работы и расходы в связи с более частой отчетностью, что должно покрываться за счет имеющихся ресурсов.

39. Еще одной проблемой, связанной с прежней структурой управления, было нечеткое распределение обязанностей между Советом управляющих и Комитетом постоянных представителей. В рамках новой структуры управления ООН-Хабитат разработала правила процедуры Ассамблеи ООН-Хабитат и правила процедуры Исполнительного совета, которые были утверждены на первой сессии Ассамблеи в мае 2019 года решениями 1/1 и 1/2. Правила процедуры Ассамблеи ООН-Хабитат недостаточно полно определяют функции Комитета постоянных представителей в правиле 23, в то время как функции Исполнительного совета подробно изложены в правиле 24.

40. Функции и обязанности Комитета постоянных представителей, а также разделение труда между Комитетом и Исполнительным советом четко не определены, что, как представляется, привело к некоторой путанице среди государств-членов. Некоторые принявшие участие в беседах представители государств-членов выразили сомнения в необходимости существования Комитета после создания Исполнительного совета, в то время как другие представители, с которыми состоялись беседы, решительно поддержали существование Комитета как важной площадки для взаимодействия с постоянными представителями.

41. Инспекторы считают, что существует настоятельная необходимость уточнения различных функций и обязанностей каждого руководящего органа, в частности Комитета постоянных представителей, особенно с учетом имеющихся финансовых трудностей, которые испытывает ООН-Хабитат, и возросших расходов, связанных с обслуживанием совещаний руководящих органов.

42. Ожидается, что выполнение изложенной ниже рекомендации позволит повысить эффективность новой структуры управления ООН-Хабитат.

Рекомендация 1

Ассамблее ООН-Хабитат следует рассмотреть возможность внесения поправки в свои правила процедуры в соответствии с правилом 71 этих правил для дальнейшего уточнения различных функций и обязанностей каждого из руководящих органов ООН-Хабитат. Такую поправку следует принять до конца 2024 года.

43. Координация между Исполнительным советом и Комитетом постоянных представителей отсутствует, поскольку с момента создания Совета в 2019 году не было проведено ни одного совместного совещания их бюро для координации деятельности, хотя это и предусмотрено правилом 28 правил процедуры Ассамблеи ООН-Хабитат. **Соответствующим бюро Исполнительного совета и Комитета постоянных представителей следует рассмотреть возможность проведения**

регулярных совместных совещаний бюро, например, один раз в полгода, с тем чтобы не перегружать секретариат, но при этом избегать дублирования и повысить согласованность между двумя органами.

44. Во время бесед несколько представителей государств-членов подчеркнули, что уровень понимания и знания новой структуры управления, а также уровень вовлеченности государств-членов различаются. Группа ОИГ по проведению обзора также отметила неравномерное участие членов Исполнительного совета в работе его двух сессий в 2021 году и первой сессии в 2022 году, на которых выступили лишь несколько членов.

45. Программа вводных брифингов, организуемых секретариатом ООН-Хабитат для новых прибывающих в Найроби делегаций, пользуется хорошей репутацией как информативная и полезная для лучшего понимания ООН-Хабитат, включая ее цикл отчетности и обязательства перед Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом и Секретариатом Организации Объединенных Наций. Представитель одного из государств-членов, с которым состоялась беседа, высоко оценил программу вводных брифингов как «очень полезную, как для новичков, так и для делегатов с большим стажем, в плане возможности освежить память и знания об ООН-Хабитат».

46. Инспекторы рекомендуют Директору-исполнителю дополнить программу регулярных вводных брифингов для делегаций, с тем чтобы обеспечить и поддерживать среди делегатов государств-членов соответствующий уровень понимания и знаний, касающихся ООН-Хабитат, в интересах содействия активному участию всех делегаций.

47. Что касается методов работы Исполнительного совета, то специальной рабочей группой по этому вопросу²⁵ был подготовлен ряд рекомендаций, которые были приняты Исполнительным советом в его решении 2020/6. Одна из рекомендаций касалась проведения секретариатом после каждой сессии Исполнительного совета опроса по итогам сессии в целях оценки эффективности сессии и совершенствования процесса и итогов будущих сессий.

48. В начале 2022 года секретариатом был проведен опрос с целью оценки эффективности второй сессии Исполнительного совета, состоявшейся в 2021 году. Результаты были представлены в ходе первой сессии в 2022 году²⁶. В целом, несмотря на низкий процент ответов, результаты показали, что Исполнительный совет функционирует хорошо. Респонденты предложили улучшить определение надлежащей продолжительности сессий и распределение времени для выступлений и обсуждения ключевых вопросов.

49. Что касается методов работы Исполнительного совета, то общий вопрос, на который обратили внимание несколько представителей государств-членов, участвовавших в беседах, сводится к очень большому числу предсессионных документов, в частности подготовленных для второй сессии Исполнительного совета 2021 года (см. таблицу 1). Несколько делегатов высказали мнение, что многочисленные объемные предсессионные документы не способствуют эффективному участию делегатов в сессиях Исполнительного совета. В связи с этим Исполнительный совет в своем решении 2021/8 поручил Директору-исполнителю и Бюро Совета обеспечить, чтобы предсессионные документы на его будущих сессиях были удобными для работы, соответствовали мандату Совета и чтобы изложенная в них информация была краткой, четкой, транспарентной и конкретной.

50. Инспекторы считают, что готовится значительное количество предсессионных документов руководящих органов. Тот факт, что секретариат готовит различные документы в рамках имеющихся ограниченных ресурсов, заслуживает положительной оценки, однако предсессионные документы следует

²⁵ HSP/EB.2020/20.

²⁶ HSP/EB.2022/INF/2.

составлять в соответствии с решением Исполнительного совета. Директору-исполнителю следует рассмотреть вопрос об установлении предельного объема предсессионной документации, если это еще не было сделано.

51. Инспекторы считают также необходимым, чтобы Исполнительный совет определил приоритеты и упорядочил свои просьбы к секретариату о представлении докладов в целях повышения эффективности работы секретариата. Например, Исполнительный совет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос об ограничении объема ежегодных докладов о деятельности ООН-Хабитат в связи с короткими сроками подготовки документации в период между каждой сессией Совета и сопутствующими расходами, включая расходы на редактирование и письменный перевод.

52. Число пунктов повестки дня также представляется слишком большим для двух дней, которые были отведены на проведение первой и второй сессий Исполнительного совета в 2021 году; это приводит к тому, что времени для предметного обсуждения не хватает (см. таблицу 1). Инспекторы предлагают Исполнительному совету упорядочить и приоритизировать пункты повестки дня, с тем чтобы в течение двух-трех дней, предусмотренных мандатом для каждой сессии, обсуждались только те вопросы, которые требуют срочного внимания Совета, без ущерба для качества обсуждения и обеспечения своевременного принятия решений.

III. Распоряжение финансами

A. Структура финансирования

53. Структура финансирования ООН-Хабитат состоит из трех источников финансирования:

- a) ассигнований из **регулярного бюджета Организации Объединенных Наций**, которые утверждаются Генеральной Ассамблеей;
- b) взносов в **Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов**, которые подразделяются на две категории:
 - i) **нецелевые взносы в Фонд** (которые ранее назывались средствами общего назначения в Фонде): добровольные взносы правительств, бюджетные ассигнования по которым утверждаются Исполнительным советом²⁷ в соответствии с согласованными приоритетами в поддержку осуществления утвержденной программы работы ООН-Хабитат. Нецелевые взносы в Фонд являются одним из основных источников финансирования нормативной деятельности ООН-Хабитат;
 - ii) **целевые взносы в Фонд** (которые ранее назывались взносами в Фонд на специальные цели): добровольные взносы правительств и других доноров для осуществления конкретных мероприятий, бюджетные ассигнования из которых утверждаются Директором-исполнителем. Целевые взносы в Фонде обычно покрывают глобальные, тематические и многострановые проекты;
 - c) взносы на **техническое сотрудничество**: целевые добровольные взносы правительств и других доноров для осуществления конкретных технических мероприятий на уровне стран, бюджетные ассигнования из которых также утверждаются Директором-исполнителем.

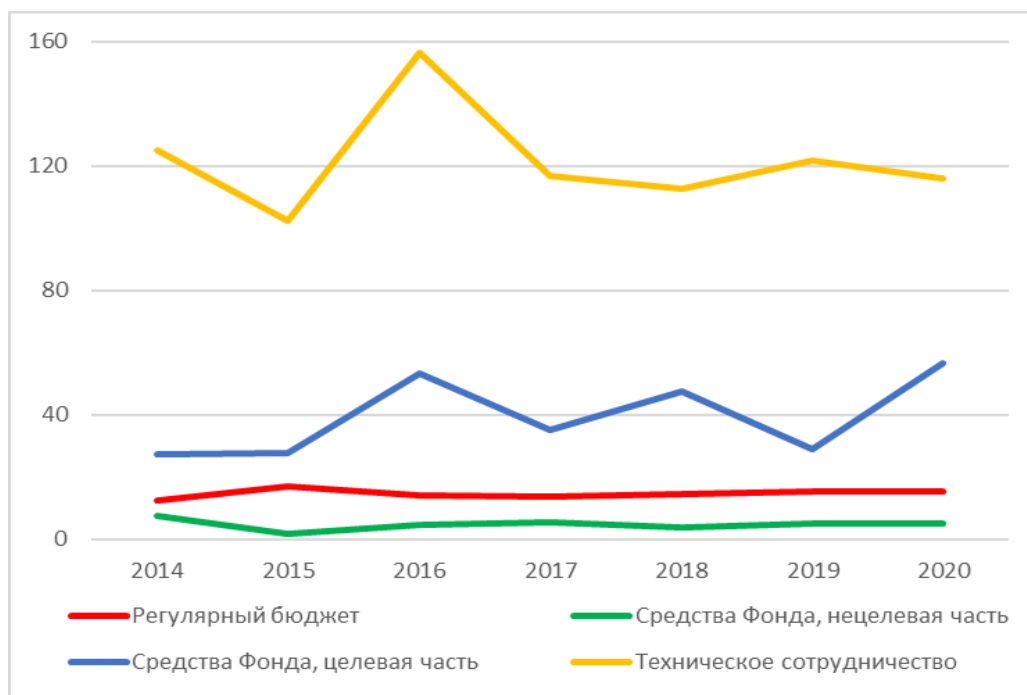
54. На протяжении многих лет целевые взносы в Фонд и взносы на техническое сотрудничество были преобладающими источниками финансирования ООН-Хабитат, большинство из которых предназначались для конкретных стран или направлений деятельности.

55. Общий объем поступлений в 2020 году составил 194,1 млн долл. США, из них 89 процентов – целевые поступления (целевые взносы в Фонд и взносы на техническое сотрудничество), которые не подпадают под действие механизма межправительственного контроля²⁸. Остальные 11 процентов (регулярный бюджет и нецелевые взносы в Фонд) подлежат межправительственному контролю. На рис. III показана динамика поступлений средств в ООН-Хабитат в период с 2014 по 2020 год.

²⁷ Ранее утверждались Советом управляющих.

²⁸ A/76/5/Add.9.

Рис. III
Динамика поступлений средств в ООН-Хабитат в период с 2014 по 2020 год
 (млн долл. США)



Источник: финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров за соответствующие годы.

В. Ключевая задача: основные ресурсы

56. Основными ресурсами ООН-Хабитат являются регулярный бюджет Организации Объединенных Наций и взносы в нецелевую часть средств Фонда. Основные ресурсы предназначены для финансирования деятельности, которая является основополагающей для существования организации и ее институциональных мандатов. Они являются главными средствами финансирования фондов и программ Организации Объединенных Наций и представляют собой важнейший источник, определяющий их потенциал. Эффективная программа, подкрепленная основными ресурсами, является необходимым условием результативного использования целевых неосновных средств²⁹.

57. Регулярный бюджет Организации Объединенных Наций и нецелевые взносы в Фонд являются основополагающими для обеспечения выполнения мандата организации, поскольку они обеспечивают финансирование ее основных операционных функций и позволяют ей осуществлять свою нормативную деятельность. Для обеспечения нормативного присутствия на глобальном уровне крайне важно, чтобы ООН-Хабитат располагала достаточными основными ресурсами. На протяжении многих лет поступления основных ресурсов были неизменно низкими (см. рис. III).

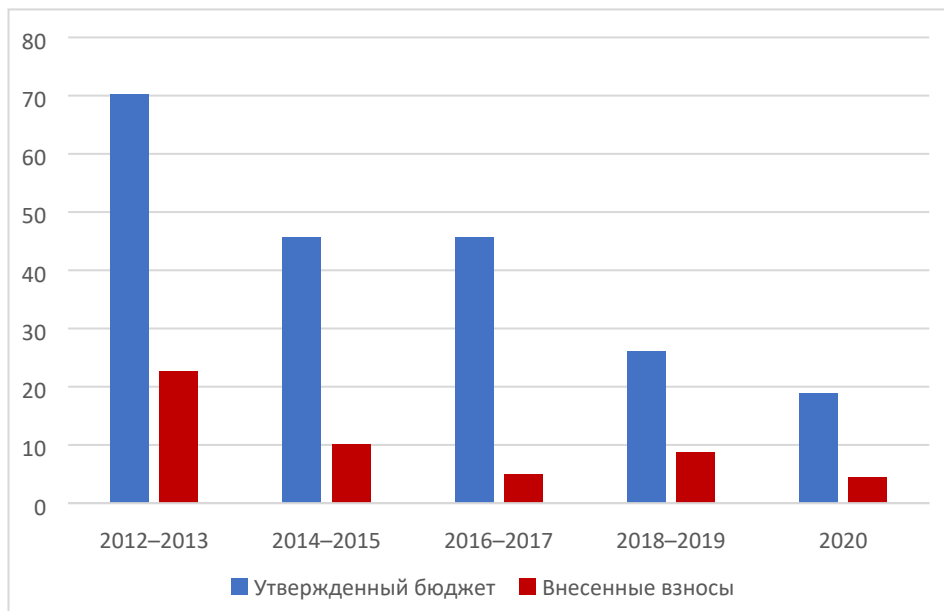
58. **Регулярный бюджет Организации Объединенных Наций:** будучи частью Секретариата Организации Объединенных Наций, ООН-Хабитат получает финансирование из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Объем ассигнований из регулярного бюджета на деятельность ООН-Хабитат оставался стабильным, и в период 2014-2020 годов составлял в среднем 14,6 млн долл. США. Эти ресурсы обеспечивают финансирование примерно 75 штатных должностей. В

²⁹ JIU/REP/2007/1, пункт 51.

бюджетном процессе предусматривается представление годового плана работы и бюджета ООН-Хабитат в Комитет по программе и координации для обеспечения согласованности программ, в Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам для рассмотрения бюджета и далее в Пятый комитет Генеральной Ассамблеи для утверждения.

59. **Нецелевая часть средств Фонда:** на протяжении многих лет взносы государств-членов в нецелевую часть средств Фонда не достигали уровня бюджетов, утвержденных тогдашним Советом управляющих и действующим сейчас Исполнительным советом. На рис. IV показана динамика утвержденных бюджетов и внесенных взносов в период с 2012 по 2020 год. Очевидным является тот факт, что в нецелевую часть средств Фонда не поступало достаточное количество взносов. Например, на 2020 год Исполнительный совет утвердил бюджет нецелевой части средств Фонда в размере 18,9 млн долл. США. Однако этот утвержденный бюджет не был наполнен взносами государств-членов на цели осуществления утвержденной программы работы. Взносы в нецелевую часть средств Фонда составили всего 4,9 млн долл. США в 2020 году³⁰, т.е. дефицит достиг почти 75 процентов.

Рис. IV
Нецелевая часть средств Фонда: динамика утвержденного бюджета и взносов, 2012-2020 годы
 (млн долл. США)



Источник: проект программы работы и бюджета на 2022 год (HSP/EB.2021/4).

Примечание: годовой бюджет был введен в 2020 году.

60. Такая нехватка взносов в нецелевую часть средств Фонда привела к применению фрагментарного подхода при осуществлении утвержденной программы работы и мешает организации в полном объеме решать утвержденные приоритетные задачи.

61. В связи с такой нехваткой в 2017 году руководство ООН-Хабитат утвердило внутренний заем в размере 3 млн долл. США с переводом средств вспомогательного обслуживания по программам в нецелевую часть средств Фонда. В период с 2018 года руководство ООН-Хабитат приняло целый ряд мер жесткой экономии, которые включают согласование расходов с поступлениями и осуществление более жесткого контроля над расходами по персоналу, например, замораживание набора сотрудников на многие должности и замораживание реклассификации должностей до более

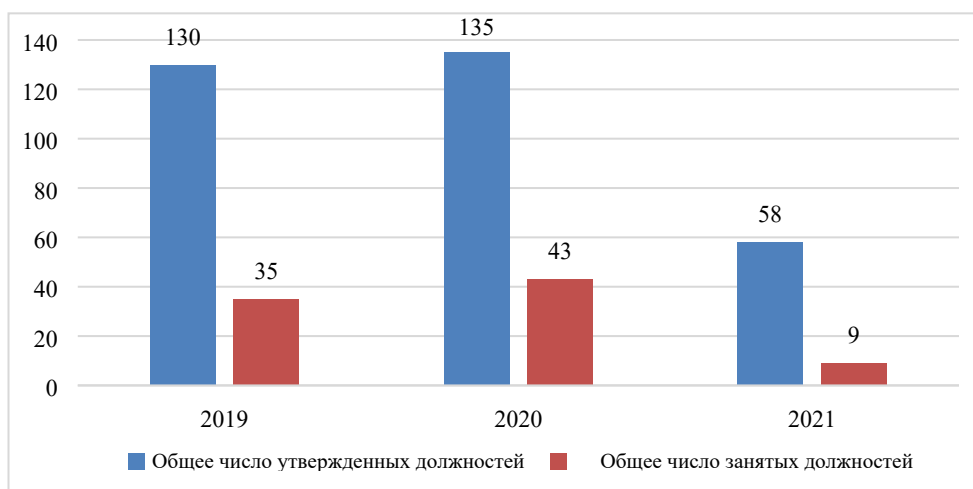
³⁰ A/76/5/Add.9.

высоких классов в случае должностей, финансируемых из основных ресурсов. По состоянию на 31 декабря 2021 года внутренний заем не был погашен.

62. На рис. V показана динамика заполняемости штатных должностей за счет нецелевой части средств Фонда. Из-за отсутствия средств большинство утвержденных должностей, финансируемых за счет взносов в нецелевую часть средств Фонда, остаются незанятыми. В результате многие основные функции, связанные с нормативной деятельностью, такие как мониторинг реализации городских аспектов целей в области устойчивого развития, а также управление, информационно-пропагандистская деятельность и надзор, в значительной степени недофинансированы и недоукомплектованы кадрами. Этот вопрос будет рассмотрен далее в следующей главе.

Рис. V

Нецелевая часть средств Фонда: динамика заполняемости штатных должностей, 2019-2021 годы



Источник: доклады Директора-исполнителя об укомплектовании штатов ООН-Хабитат по состоянию на 31 декабря 2019, 2020 и 2021 годов.

63. Мнения государств-членов и должностных лиц ООН-Хабитат, с которыми состоялись беседы, сходятся в том, что одним из основных факторов, в наибольшей степени влияющих на эффективность и результативность ООН-Хабитат, является ее финансовое положение, в частности, недофинансирование по линии взносов в нецелевую часть средств Фонда. Комиссия ревизоров также отметила: «Крайне важно, чтобы государства-члены ... ежегодно предоставляли финансирование в соответствии с утвержденным бюджетом Исполнительного совета; это улучшило бы финансовое положение Фонда и позволило ему продолжать поддерживать важнейшую нормативную деятельность ООН-Хабитат»³¹.

64. Учитывая значительные разрывы на протяжении многих лет между утвержденными бюджетами и фактическими взносами, секретариат на каждой сессии информирует Исполнительный совет о своем финансовом положении, с тем чтобы Совет мог рассматривать реалистичные уровни бюджетов и рекомендовать ООН-Хабитат приоритеты в ее работе. Он также предпринял меры, направленные на тщательное согласование расходов с поступлениями. Отмечая эти усилия, предпринятые в последние годы, инспекторы вместе с тем считают, что **Директору-исполнителю следует и далее добиваться более реалистичного составления бюджета на основе фактических уровней поступлений за последние годы с дальнейшей рационализацией расходов.**

65. В то же время государства-члены несут ответственность за предоставление ресурсов, соответствующих утвержденным программам, и (или) за предоставление

³¹ A/76/5/Add.9, пункт 29.

четких указаний по приоритетам в программах и распределении ресурсов в ситуациях, когда достаточные ресурсы не могут быть предоставлены³². Ожидается, что выполнение изложенной ниже рекомендации позволит повысить эффективность ООН-Хабитат.

Рекомендация 2

Исполнительному совету ООН-Хабитат следует утвердить реалистичный бюджет нецелевой части средств Фонда, и государствам-членам следует рассмотреть возможность внесения достаточных взносов в бюджет этой части, чтобы ООН-Хабитат могла осуществлять свою важнейшую нормативную деятельность в соответствии со своим мандатом последовательным и устойчивым образом.

С. Мобилизация ресурсов

66. В целях обеспечения достаточного, предсказуемого, гибкого долгосрочного финансирования, необходимого для достижения результатов в реализации стратегического плана на 2020-2023 годы, секретариат ООН-Хабитат разработал в 2019 году стратегию мобилизации ресурсов, которая была утверждена Исполнительным советом в октябре 2020 года. Подход заключается в диверсификации числа и типов доноров с целью минимизации рисков и обеспечения широкого участия в реализации мандата ООН-Хабитат.

67. В интересах улучшения финансового положения руководство ООН-Хабитат обратилось к государствам-членам и донорам с настоятельным призывом вносить взносы не только в целевую часть, но и в нецелевую часть средств Фонда для осуществления основной деятельности и утвержденной программы работы. Секретариат активизировал свою коммуникационную и информационно-пропагандистскую деятельность в целях обеспечения более широкого признания и освещения деятельности доноров.

68. В результате четыре государства-члена (Алжир, Германия, Израиль и Мьянма) вновь начали вносить взносы в нецелевую часть средств Фонда в 2020 году, а еще три (Египет, Италия и Руанда) сделали это в 2021 году. Три новых государства-члена (Доминиканская Республика, Мали и Нигерия) внесли нецелевые взносы в 2020 году, и еще три новых государства-члена (Маврикий, Намибия и Турция) – в 2021 году. Кроме того, несколько государств-членов увеличили свои нецелевые взносы³³.

69. Однако лишь менее четверти из 193 государств-членов вносят взносы в нецелевую часть средств Фонда, причем бóльшую часть этих взносов составляют взносы нескольких государств-членов из региональной группы западноевропейских и других государств³⁴. **Инспекторы считают, что большему числу государств-членов следует рассмотреть вопрос о внесении взносов в нецелевую часть средств Фонда, что имеет решающее значение для управления организацией и обеспечения нормативного присутствия на глобальном уровне, а не на уровне проектов.**

70. На рис. VI показана динамика взносов по региональным группам в период с 2016 по 2021 год. Кроме того, на рис. VII показано распределение взносов по региональным группам в 2021 году.

³² JIU/REP/2004/5, пункт 16.

³³ Un-Habitat, *UN-Habitat Annual Report 2020* (Nairobi, 2021), стр. 82; HSP/EB.2022/2/Add.2.

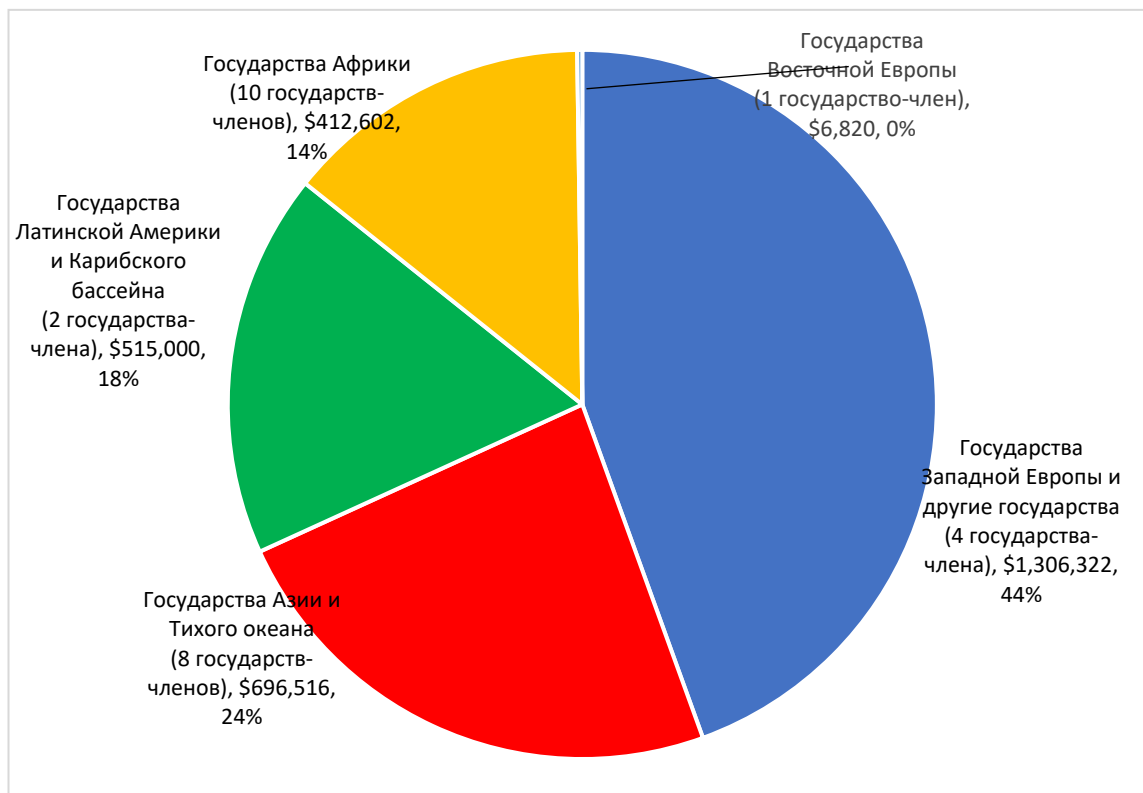
³⁴ См. HSP/EB.2022/2, приложение II.

Рис. VI
Взносы в нецелевую часть средств Фонда по региональным группам, 2016-2021 годы
 (долл. США)



Источник: HSP/EB.2022/2, приложение II.

Рис. VII
Взносы в нецелевую часть средств Фонда по региональным группам, 2021 год
 (долл. США)



Источник: HSP/EB.2022/2, приложение II.

71. Обе цифры свидетельствуют о том, что взносы государств-членов весьма неравномерны. **Инспекторы полагают, что дальнейшее расширение базы взносов**

государств-членов и повышение предсказуемости финансового наполнения нецелевой части средств Фонда имеет решающее значение для выполнения ООН-Хабитат своего мандата и достижения целей стратегического плана на 2020-2023 годы. По той же причине ЮНЕП ввела добровольную ориентировочную шкалу взносов в Фонд окружающей среды, который является ее основным финансовым фондом.

72. **Добровольная ориентировочная шкала взносов ЮНЕП:** добровольная ориентировочная шкала взносов, также называемая «справедливой долей», была установлена государствами – членами ЮНЕП в 2002 году в качестве инструмента повышения предсказуемости финансирования Фонда окружающей среды и расширения базы государств-членов, выплачивающих взносы. Добровольная ориентировочная шкала взносов определяет сумму, которую каждому государству-члену предлагается внести с учетом начисленного взноса каждого государства в Организацию Объединенных Наций, социально-экономического статуса страны и предыдущих взносов.

73. Согласно результатам опроса по вопросу о финансировании, проведенного ЮНЕП среди государств-членов в 2020 году, большинство респондентов согласились с тем, что:

- добровольная ориентировочная шкала взносов является полезным инструментом, побуждающим государства-члены вносить взносы в Фонд окружающей среды;
- она является «справедливой», поскольку распределяет ответственность за финансирование ЮНЕП среди всех государств-членов и учитывает сложившуюся ситуацию в каждой стране в отдельности;
- каждому государству-члену следует вносить свою «справедливую долю»³⁵.

74. В обзоре ОИГ по вопросу о добровольных взносах в организациях системы Организации Объединенных Наций³⁶ полностью поддерживается применение добровольной ориентировочной шкалы взносов в качестве средства повышения предсказуемости и адекватности ресурсов тех организаций системы Организации Объединенных Наций, перед которыми стоят проблемы неопределенности в области основного финансирования. В ходе обзора инспекторы рекомендовали директивным органам каждого фонда и каждой программы Организации Объединенных Наций учредить межправительственную рабочую группу для разработки предложений по добровольной ориентировочной шкале взносов для основных ресурсов на основе модели, принятой ЮНЕП, для рассмотрения и утверждения директивными органами.

75. В соответствии с рекомендацией ОИГ и во исполнение резолюции 20/19 (2005) Совета управляющих секретариат ООН-Хабитат разработал в 2007 году стратегию мобилизации ресурсов, которая включает в себя добровольную ориентировочную шкалу взносов. Однако предложение о создании такого механизма не было одобрено Советом управляющих³⁷.

76. Инспекторы считают, что упомянутая выше рекомендация ОИГ по-прежнему является актуальной. Введение механизма, подобного добровольной ориентировочной шкале взносов, которая применяется в случае Фонда окружающей среды ЮНЕП, может помочь ООН-Хабитат обеспечить внесение достаточных взносов в нецелевую часть средств Фонда на более последовательной и устойчивой основе.

³⁵ Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, «Пункт 4 повестки дня: рассмотрение проекта среднесрочной стратегии ЮНЕП на 2022-2025 годы и программы работы на 2022-2023 годы», UNEP/ASC.7/2/Add.4.

³⁶ JIU/REP/2007/1.

³⁷ Резолюция 21/2 Совета управляющих, пункт 1 (A/62/8, стр. 11).

77. Ожидается, что выполнение изложенной ниже рекомендации позволит повысить эффективность управления финансами в ООН-Хабитат.

Рекомендация 3

Исполнительному совету ООН-Хабитат следует установить добровольную ориентировочную шкалу взносов в нецелевую часть средств Фонда к концу 2023 года.

78. **Коммуникация с государствами-членами:** большему числу государств-членов следует вносить взносы в нецелевую часть средств Фонда, но при этом секретариату, возможно, потребуется переориентировать свою стратегию и способы коммуникации с государствами-членами.

79. При изучении различных докладов секретариата инспекторы пришли к выводу, что, помимо острой нехватки кадров, трудно определить другие значительные последствия недостаточного финансирования за счет взносов в нецелевую часть средств Фонда. В этой связи задачи, отраженные в пересмотренном стратегическом плане³⁸, обеспечивают получение более практической информации, позволяющей понять возможные негативные последствия недостаточного финансирования (см. пункт 98 ниже). Эту практику следует продолжить, с тем чтобы привлечь внимание государств-членов к последствиям недостаточного финансирования.

80. **Поскольку нецелевая часть средств Фонда является ключевым источником финансирования нормативной деятельности ООН-Хабитат, инспекторы считают, что секретариату следует предоставлять государствам-членам актуальную и краткую информацию, с тем чтобы они могли понять все аспекты финансирования, включая последствия нехватки средств, например, путем перечисления мероприятий в области нормативной деятельности и результатов, которые не могут быть реализованы и получены в случае недостаточного нецелевого финансирования.**

³⁸ HSP/EB.2021/19.

IV. Организационная реструктуризация и управление организационной деятельностью

A. Новая организационная структура

81. В 2018 году параллельно с реформой управления секретариат ООН-Хабитат приступил к проведению организационной реструктуризации, призванной обеспечить максимальное выполнение ее мандата по оказанию государствам-членам и партнерам поддержки в осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Новой программы развития городов и в мониторинге их осуществления, а также повысить согласованность с более широкими реформами Генерального секретаря.

82. До этой реструктуризации большая часть людских и финансовых ресурсов была сосредоточена в одном отделе – бывшем Отделе программ, в состав которого входили семь тематических секторов в соответствии с семью подпрограммами предыдущих стратегических планов, а также пять региональных бюро (см. приложение I).

83. После проведения серии семинаров и встреч с персоналом, а также двусторонних обсуждений с государствами-членами в ноябре 2019 года на возобновленной первой сессии Исполнительного совета были доведены до сведения Совета и утверждены им новая организационная структура и общие потребности в людских ресурсах³⁹. В общих потребностях в людских ресурсах в разбивке по подпрограммам указаны должности, требующиеся для осуществления стратегического плана на 2020-2023 годы, включая 196 должностей, финансируемых из нецелевой части средств Фонда.

84. В новой структуре (см. рис. VIII) предусмотрено четыре отдела:

- a) бывший Отдел программ был разделен на два отдела:
 - i) Отдел глобальных решений, занимающийся реализацией нормативного мандата ООН-Хабитат;
 - ii) Отдел региональных программ, осуществляющий надзор за всеми региональными бюро и операционной деятельностью на местах. Вместе с Бюро в Нью-Йорке и Бюро в Женеве он также осуществляет надзор за межведомственной координацией;
- b) бывший Отдел внешних сношений был расширен и преобразован в Отдел внешних сношений, стратегии, знаний и инноваций с новыми направлениями работы в области данных, знаний и инноваций, служащими источником информации для сообщений организации о результативности своей деятельности;
- c) бывший Отдел операций был переориентирован на обеспечение соблюдения и контроль, включая выполнение основных рекомендаций Комиссии ревизоров, УСВН и ОИГ в отношении управления финансами, бюджетом и соблюдением требований. Реформированный отдел получил название Отдел службы управления, консультирования и соблюдения требований.

85. Канцелярия Директора-исполнителя была укрупнена за счет включения в нее Юридической группы, которая ранее была в составе Отдела операций. По мнению инспекторов, это изменение согласуется с обеспечением независимости юридической функции, которая должна быть подотчетна непосредственно Директору-исполнителю.

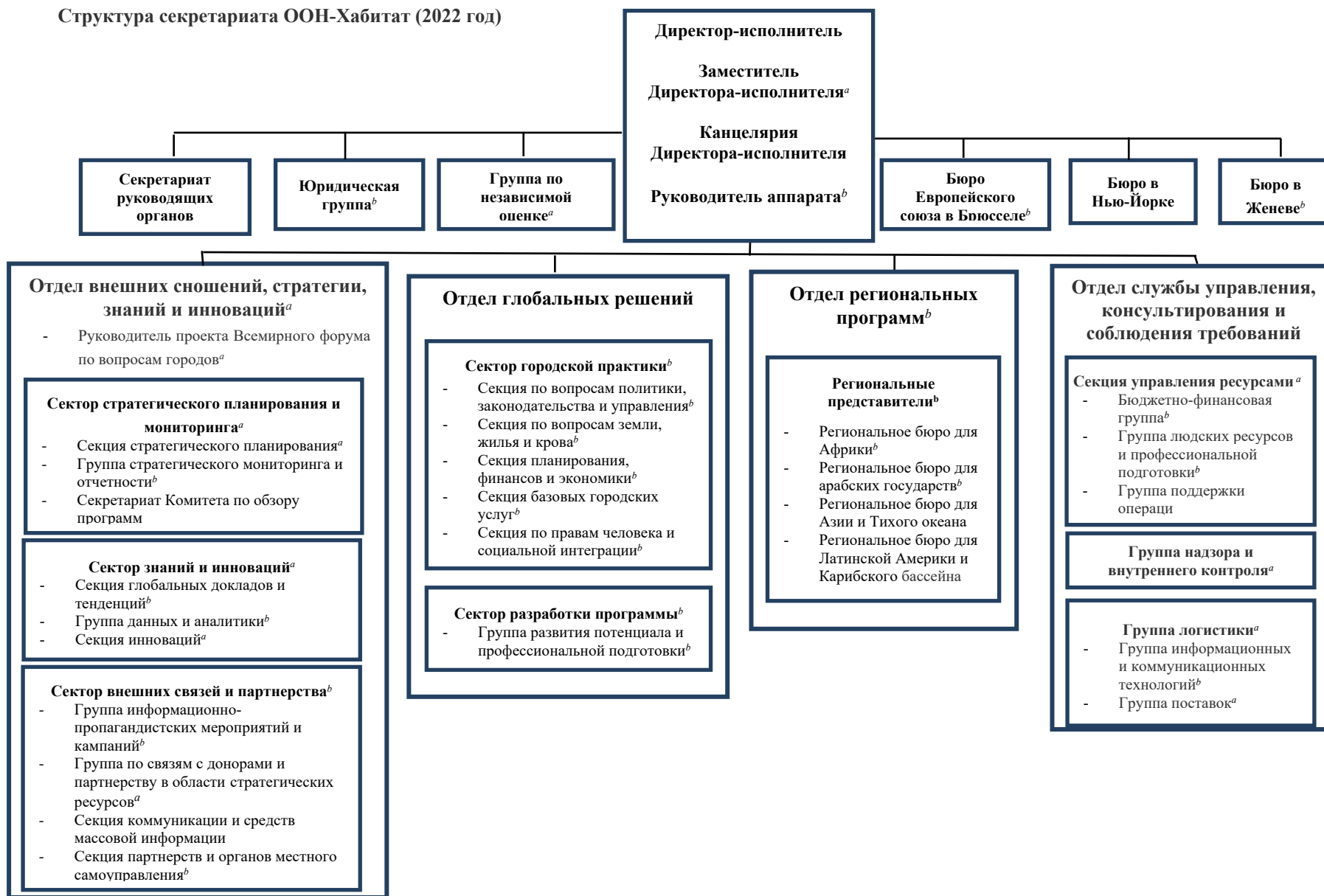
86. В январе 2020 года штатные сотрудники были переназначены в новые организационные подразделения. В связи с нехваткой основных ресурсов процесс перераспределения в основном ограничился сотрудниками, работающими в штаб-квартире. Работа по формированию дополнительного кадрового потенциала, необходимого для оптимизации новой структуры, утвержденной Исполнительным

³⁹ HSP/EB.1/2/Rev.1 и HSP/EB.1/11.

советом, не может быть выполнена до тех пор, пока не будет получено необходимое финансирование.

87. **Региональная архитектура:** полное введение в действие новой организационной структуры предполагает реорганизацию присутствия ООН-Хабитат в местах, находящихся за пределами штаб-квартиры, с тем чтобы позволить организации выполнять свой мандат по оказанию поддержки государствам-членам и партнерам в реализации Повестки дня на период до 2030 года и Новой программы развития городов.

Рис. VIII
Структура секретариата ООН-Хабитат (2022 год)



Источник: веб-сайт ООН-Хабитат и секретариат ООН-Хабитат.

^a Должности руководителей высшего звена, директоров отделов, руководителей секторов, секций и групп, вакантные по состоянию на апрель 2022 года.

^b Должности руководителей высшего звена, директоров отделов, руководителей секторов, секций и групп, занятые «временными» или «исполняющими обязанности» сотрудниками, по состоянию на апрель 2022 года.

88. Общеорганизационной рабочей группой, созданной в январе 2020 года, был разработан внутренний программный документ, озаглавленный «Руководящие принципы реорганизации и укрепления региональной архитектуры учреждения», который был одобрен директором-исполнителем в ноябре 2020 года. В этом программном документе изложены стратегическое направление и руководящие принципы реорганизации и укрепления глобального присутствия ООН-Хабитат в целях максимального повышения эффективности выполнения мандата организации путем обеспечения согласованности между нормативной деятельностью, осуществляемой в штаб-квартире, и услугами по техническому сотрудничеству на местах и другими видами деятельности, а также обеспечения увязки с реформой системы развития Организации Объединенных Наций.

89. Все четыре региональных представителя, с которыми состоялись беседы, считают, что одной из главных проблем региональных бюро является их ограниченная способность удовлетворять потребности всех стран в соответствующих регионах и выполнять свою функцию мобилизации средств для обеспечения наличия достаточных ресурсов. Например, в Региональном бюро для Африки два старших специалиста и три сотрудника по населенным пунктам курируют 48 стран. Несмотря на это работа по региональной реорганизации с возможным расширением региональных бюро и созданием многострановых бюро на субрегиональном уровне была приостановлена из-за продолжающихся мер жесткой финансовой экономии.

В. Отсутствие нецелевого финансирования для персонала

90. Нецелевой части средств Фонда по-прежнему недостаточно для поддержания уровня кадрового обеспечения, необходимого для полноценного функционирования организационной структуры, утвержденной Исполнительным советом. Это финансовое ограничение привело к задержке реализации организационной перестройки в полном объеме, включая предложенную региональную архитектуру, и многие руководящие должности остаются вакантными.

91. В 2019 году из 130 должностей, утвержденных в рамках нецелевой части средств Фонда, в течение этого финансового года было занято лишь от 30-40 должностей. В 2020 году было утверждено 135 должностей, финансируемых из нецелевых средств Фонда, однако затем в октябре 2020 года было упразднено 77 должностей в связи с нехваткой финансирования. В 2021 году было утверждено 58 должностей, из которых только 9 были заполнены по состоянию на 31 декабря 2021 года (см. рис. V и таблицу 2).

92. Таблица 2 иллюстрирует динамику распределения и заполнения должностей в период с 2019 по 2021 год по источникам финансирования. Она показывает наличие значительных несоответствий между утвержденным количеством должностей и фактическим количеством занятых должностей, финансируемых из нецелевой части средств Фонда.

Таблица 2
Распределение и заполнение должностей в период с 2019 по 2021 год по источникам финансирования

Источник финансирования	По состоянию на декабрь 2019 года			По состоянию на декабрь 2020 года			По состоянию на декабрь 2021 года		
	Утверждено	Заполнено	Показатель заполняемости (%)	Утверждено	Заполнено	Показатель заполняемости (%)	Утверждено	Заполнено	Показатель заполняемости (%)
Нецелевая часть средств Фонда	130	35	27	135	43	32	58	9	16
Регулярный бюджет	83	78	94	80	76	95	82	75	91
Средства на вспомогательное обслуживание по программам	80	48	60	52	40	77	67	57	85
Целевая часть средств Фонда				112	85	76	113	97	86
Фонд технического сотрудничества	140	133	95	70	55	79	74	58	78
Всего	433	294	68	449	299	67	394	296	75

Источник: штатное расписание ООН-Хабитат по состоянию на 31 декабря 2019 года (HSP/EB.2020/3); по состоянию на 31 декабря 2020 года (HSP/EB.2021/2/Add.1); по состоянию на 31 декабря 2021 года (HSP/EB.2022/2/Add.1).

Примечание: данные о младших сотрудниках-специалистах не включены. Что касается должностей, финансируемых из целевой части средств Фонда и средств на техническое сотрудничество, по состоянию на декабрь 2019 года, то приведенные данные относятся к обоим видам средств в совокупности, как представлено в документе HSP/EB.2020/3.

93. По состоянию на апрель 2022 года большинство руководящих должностей, таких как директора отделов и руководители секторов, секций и групп, оставались вакантными, либо были заняты «временными» или «исполняющими обязанности» сотрудниками (см. рис. VIII и сноски к нему). Очевидно, что организация функционирует при абсолютном минимуме людских ресурсов. Должность директора Отдела региональных программ, который обеспечивает стратегическое руководство деятельностью ООН-Хабитат на местах и обеспечивает согласованность между нормативной деятельностью и деятельностью в области технического сотрудничества, оставалась незаполненной с момента создания этого нового отдела. Должность заместителя Директора-исполнителя была вакантной с сентября 2021 года. Несколько представителей государств-членов, с которыми состоялись беседы, подтвердили важность назначения заместителя Директора-исполнителя для оказания помощи Директору-исполнителю в его работе.

94. Из-за мер жесткой финансовой экономии деятельность бюро ООН-Хабитат находится в состоянии хронического бездействия. Например, должность руководителя бюро в Бангкоке, который поддерживает связь с Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана, региональными отделениями других организаций системы Организации Объединенных Наций и Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии, остается вакантной с сентября 2019 года, хотя инспекторам было сообщено, что она будет заполнена в ближайшее время.

95. Сохранение вакантных должностей негативно сказывается не только на моральном духе персонала, но и на общей эффективности организации в связи с увеличением рабочей нагрузки и несоответствием между экспертными ресурсами и потребностями в должностях.

96. По данным опроса персонала, проведенного ОИГ в январе 2022 года, 45 процентов респондентов согласны или решительно согласны с тем, что цели недавней реструктуризации штаб-квартиры были четко разъяснены и доведены до сведения сотрудников. Вместе с тем 50 процентов респондентов не согласны или решительно не согласны с тем, что нынешняя структура штаб-квартиры

функционирует эффективно. Кроме того, 65 процентов респондентов не согласились или решительно не согласились с тем, что их подразделения располагают достаточными ресурсами для выполнения возложенных на них мандатов и функций. Замечания респондентов включали следующее:

- организация испытывает недостаток нецелевого финансирования, что делает практически невозможным обеспечение ресурсами деятельности по осуществлению основных функций и управлению организацией;
- многие из имеющихся недостатков в функционировании связаны с незавершенным процессом реструктуризации вследствие дефицита ресурсов;
- организация испытывает острую нехватку ресурсов и перенапряжение.

97. Несколько должностных лиц, с которыми состоялись беседы, заявили, что многие квалифицированные сотрудники покинули организацию из-за нестабильной ситуации с финансированием и отсутствия четкой перспективы карьерного роста в организации.

98. На второй сессии Исполнительного совета в ноябре 2021 года Директор-исполнитель изложил проблемы, связанные с ситуацией, в которой не удалось мобилизовать утвержденный бюджет нецелевой части средств Фонда⁴⁰. Они включают:

- проблемы с выполнением фидуциарных обязанностей в области мониторинга и отчетности по стратегическому плану на 2020-2023 годы, такие как ограниченные возможности по мониторингу реализации и оценке прогресса;
- проблемы, связанные с выполнением возложенной на ООН-Хабитат роли координационного центра по вопросам устойчивой урбанизации для общесистемной координации в рамках Организации Объединенных Наций, такие как весьма ограниченные возможности для осуществления общесистемной стратегии Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию городов и поддержки общего анализа на страновом уровне и координации на региональном уровне;
- проблемы, связанные с ограниченным выполнением резолюций Ассамблеи ООН-Хабитат, включая резолюции по: общесистемным руководящим принципам Организации Объединенных Наций по повышению безопасности в городах и населенных пунктах; обеспечению гендерного равенства посредством деятельности ООН-Хабитат; укреплению связей между городскими и сельскими районами в интересах устойчивой урбанизации и развития населенных пунктов;
- проблемы, связанные с ограниченными возможностями по обеспечению развития глобальной нормативной деятельности ООН-Хабитат, такие как ограниченные возможности по оказанию поддержки политике для целей деятельности на страновом и региональном уровнях и для адаптации нормативных рамок к каждому контексту;
- проблемы, связанные с региональной архитектурой и присутствием на местах. Директор-исполнитель также заявил: «Отсутствие в настоящее время у ООН-Хабитат возможностей для обеспечения минимального присутствия в ключевых субрегиональных и региональных центрах Организации Объединенных Наций чревато коренным изменением ее основной роли как нормативного и операционного учреждения».

99. **Инспекторы вновь обращаются к государствам-членам с призывом улучшить финансовое положение организации путем внесения нецелевых взносов, с тем чтобы организация могла действовать более стабильно и устойчиво при выполнении своего мандата.**

⁴⁰ HSP/EB.2021/19.

С. Осуществление стратегического плана на 2020-2023 годы

100. **Стратегический план на 2020–2023 годы:** как упоминалось в пунктах 31 и 32 выше, Ассамблея ООН-Хабитат приняла стратегический план на 2020-2023 годы, который включает четыре взаимодополняющие и интегрированные сферы преобразований: а) сокращение пространственного неравенства и нищеты в общинах во всей совокупности городских и сельских населенных пунктов; б) повышение уровня всеобщего благополучия городов и регионов; в) укрепление мер по борьбе с изменением климата и улучшение состояния городской среды; и д) эффективное предотвращение кризисов в городах и реагирование на них.

101. Стратегический план на 2020-2023 годы предусматривает достижение 3 результатов в каждой сфере преобразований, т.е. в общей сложности 12 результатов. Для каждого результата указано, в достижение каких целей в области устойчивого развития и в выполнение каких конкретных задач он вносит вклад, а также выполнению каких пунктов Новой программы развития городов он будет способствовать. В нем также указаны ключевые сотрудники Организации Объединенных Наций по каждому результату.

102. **Управление по результатам:** основываясь на проводимой работе и инициативах в сфере управления по результатам в рамках ООН-Хабитат, секретариат разработал соответствующую политику и систему показателей результативности с целью поддержки реализации стратегического плана на 2020-2023 годы. Они были утверждены Исполнительным советом в октябре 2020 года⁴¹. Политика подтверждает, что управление по результатам является основой стратегического, программного и проектного управления в рамках всей ООН-Хабитат. Она также разъясняет функции и обязанности высшего руководства, четырех отделов и сотрудников. Система показателей результативности, содержащая показатели и соответствующие исходные уровни и целевые значения, создает общеорганизационную и институционализированную систему мониторинга и оценки для отслеживания прогресса и тенденций в работе, которая должна проводиться в течение четырехгодичного периода стратегического плана на 2020-2023 годы. Политика в области управления по результатам и система показателей результативности отражают нацеленность ООН-Хабитат на управление по результатам и достижение соответствующих итогов и требуемого эффекта.

103. Что касается понимания сотрудниками концепции управления по результатам, то, согласно опросу персонала, проведенному ОИГ, большинство респондентов (84 процента) согласны или решительно согласны с тем, что у них имеется базовое концептуальное понимание такого подхода в ООН-Хабитат и того, как он связан с их работой. Около 70 процентов респондентов согласны или полностью согласны с тем, что цели и ожидаемые результаты деятельности их подразделений связаны с их планами работы. Половина респондентов (52 процента) согласны или полностью согласны с тем, что они получили достаточную подготовку и обучение по вопросам управления по результатам.

104. Респонденты, принявшие участие в опросе, высказали ряд замечаний по вопросам управления по результатам, включая следующее:

- существует разрыв между внедрением управления по результатам на уровне стратегического планирования и на уровне проектов;
- штаб-квартире следует увеличить вложения средств на страновом уровне в целях дальнейшего совершенствования управления по результатам в ООН-Хабитат.

105. **С учетом новой политики и действующей структуры, а также того факта, что секретариат обновил в 2021 году руководство по вопросам управления по результатам, рекомендуется провести переподготовку по вопросам управления по результатам.**

⁴¹ HSP/EB.2020/8, HSP/EB.2020/9/Rev.1 и решение 2020/3 Исполнительного совета (HSP/EB.2020/29), пункты 5-6.

106. Для реализации стратегического плана на 2020-2023 годы секретариат также разработал **стратегию партнерства** и информирования о воздействии, которые были утверждены Исполнительным советом в октябре 2020 года⁴². Стратегия партнерства определяет цели и стратегические задачи по типам целевых партнеров, например, правительственных партнеров; субнациональных правительств и местных органов управления; структур Организации Объединенных Наций; субъектов корпоративного сектора; партнеров в области знаний. В стратегии информирования о воздействии перечислены существующие и будущие платформы для коммуникации и информационно-пропагандистской деятельности, а также указаны целевые аудитории и предполагаемый охват для каждой платформы.

107. Первоначально секретариат оценил расходы на осуществление стратегического плана на 2020-2023 годы примерно в 1 млрд долл. США, однако эта сумма оказалась чрезмерно амбициозной. За первые два года осуществления стратегического плана секретариату удалось собрать около 382,5 млн долл. США, что не отвечало первоначальным целям. Финансовое положение, в особенности нехватка средств в нецелевой части средств Фонда, заставила секретариат сократить свою программу работы.

108. **Годовые программы работы и бюджеты:** годовые программы работы и бюджеты ООН-Хабитат составляются на основе стратегического плана. В них определены семь стратегических направлений, а именно четыре подпрограммы, соответствующие четырем сферам преобразований; руководство и управление, что является обязанностью Канцелярии Директора-исполнителя; директивные органы, которые обеспечивают поддержку работы трех руководящих органов; вспомогательное обслуживание по программам, которое представляет собой работу Отдела службы управления, консультирования и соблюдения требований по обеспечению операционной поддержки, надзора и соблюдения требований.

109. В таблице 3 показаны изменения в период с 2020 по 2023 год в предполагаемом распределении должностей, финансируемых из регулярного бюджета, нецелевой части средств Фонда и средств вспомогательного обслуживания по программам с разбивкой по стратегическим направлениям.

Таблица 3
Предполагаемое распределение должностей в 2020-2023 годах по источникам финансирования и стратегическим направлениям

Стратегическое направление	Регулярный бюджет				Нецелевая часть средств Фонда				Средства на вспомогательное обслуживание по программам			
	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год
Подпрограмма 1	13	13	13	13	20	7	7	2	4	7	5	5
Подпрограмма 2	16	16	17	16	16	5	8	2	3	8	4	4
Подпрограмма 3	14	14	14	14	23	8	10	3	4	7	9	9
Подпрограмма 4	11	11	12	15	27	7	10	1	9	6	11	11
Руководство и управление	7	7	7	9	21	15	16	5	3	6	12	12
Директивные органы	5	5	5	6	1	1	1	0	0	0	0	0
Вспомогательное обслуживание по программам	7	7	7	9	27	15	17	1	24	16	20	20
Всего	73	73	75	82	135	58	69	14	47	50	61	61

Источник: проект программы работы и бюджета на 2020 год (HSP/EB.1/2/Rev.1); на 2021 год (HSP/EB.2020/22); на 2022 год (HSP/EB.2021/4); и на 2023 год (HSP/EB.2022/4).

⁴² HSP/EB.2020/10/Rev.1 и HSP/EB.2020/11/Rev.1.

110. Распределение должностей, финансируемых из регулярного бюджета, остается стабильным, однако число должностей, финансируемых из нецелевой части средств Фонда, резко сократилось. Число должностей, финансируемых по линии вспомогательного обслуживания по программам, также колеблется.

111. В таблице 4 приведены сводные данные об изменениях в период 2020-2023 годов в предполагаемом распределении должностей по стратегическим направлениям.

Таблица 4

Предполагаемое распределение должностей в 2020-2023 годах по стратегическим направлениям

<i>Стратегическое направление</i>	<i>2020 год</i>	<i>2021 год</i>	<i>2022 год</i>	<i>2023 год</i>	<i>Разница между 2020 и 2023 годами</i>
Подпрограмма 1	37	27	25	20	(46%)
Подпрограмма 2	35	29	29	22	(37%)
Подпрограмма 3	41	29	33	26	(37%)
Подпрограмма 4	47	24	33	27	(43%)
Руководство и управление	31	28	35	26	(16%)
Директивные органы	6	6	6	6	(0%)
Вспомогательное обслуживание по программам	58	38	44	30	(48%)
Всего	255	181	205	157	(38%)

Источник: проект программы работы и бюджета на 2020 год (HSP/EB.1/2/Rev.1); на 2021 год (HSP/EB.2020/22); на 2022 год (HSP/EB.2021/4); и на 2023 год (HSP/EB.2022/4).

Примечание: приведенные выше цифры не включают должности, финансируемые из целевой части средств Фонда и части средств для технического сотрудничества.

112. Таблица 4 показывает, что в период с 2020 по 2023 год в наибольшей степени претерпевают изменения подпрограмма 1, подпрограмма 4 и вспомогательное обслуживание по программам. В целом секретариат работает лишь с количеством должностей, составляющим примерно две трети от первоначального расчетного количества должностей, требующихся для реализации стратегического плана на 2020-2023 годы.

113. Инспекторы высоко оценивают усилия секретариата по выполнению своего мандата в рамках имеющихся ограниченных ресурсов. Пока текущая ситуация с финансированием не улучшится, сокращение масштабов деятельности представляется неизбежным. Инспекторы выносят следующую рекомендацию, направленную на предотвращение дальнейшего ухудшения финансового положения ООН-Хабитат.

Рекомендация 4

Директору-исполнителю следует осуществлять мероприятия, финансируемые из нецелевой части средств Фонда, в рамках имеющихся ресурсов и не рассматривать осуществление новых мероприятий до получения достаточных взносов в бюджет этой части средств.

D. Подотчетность и управление

114. Система подотчетности ООН-Хабитат: в ответ на просьбу Исполнительного совета секретариат разработал систему подотчетности, которая была утверждена

Советом в октябре 2020 года⁴³. Утвержденная система дополняет систему подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций.

115. Система содержит перечень ключевых субъектов и конкретных функций и обязанностей для обеспечения эффективной и результативной организационной и кадровой подотчетности, а также в ней указаны механизмы мониторинга и оценки, используемые для поддержания организационной и кадровой подотчетности в актуальном состоянии, а также для обеспечения контроля. Директор-исполнитель подотчетен Генеральному секретарю и ежегодно подписывает с ним договор, в котором излагаются приоритеты в плане достижения результатов, а также обязанности в качестве руководителя высшего звена Организации Объединенных Наций.

116. Для обеспечения эффективности и подотчетности в рамках новой организационной структуры в 2020 году была разработана и постепенно внедрена матрица корпоративной ответственности и подотчетности, получившая название «ОПКИ» (ответственность, подотчетность, консультирование, информированность). В матрице определены функции, обязанности и порядок подчинения каждого нового подразделения секретариата, а также то, как они должны объединяться для обеспечения более тесного сотрудничества и согласованности. Она служит основой для составления планов работы каждого отдела, сектора, секции и группы.

117. По данным опроса персонала, проведенного ОИГ, большинство респондентов (75 процентов) согласны или решительно согласны с тем, что в их подразделениях четко определена система подчинения, а 58 процентов респондентов согласны или решительно согласны с тем, что соответствующие обязанности и рабочие процессы в их подразделениях четко определены и хорошо задокументированы.

118. Для повышения эффективности управления под руководством действующего Директора-исполнителя было создано несколько комитетов.

119. **Исполнительный комитет** возглавляется Директором-исполнителем и состоит из директоров отделов, руководителя аппарата и выбранных старших должностных лиц. Он предоставляет консультации Директору-исполнителю по вопросам политики и другим важнейшим вопросам для обеспечения выполнения и укрепления мандата ООН-Хабитат. Руководитель аппарата выполняет функции секретаря Комитета, совещания которого проводятся не реже одного раза в месяц. **Учитывая роль Исполнительного комитета, который должен консультировать Директора-исполнителя, инспекторы считают, что Исполнительный комитет должно возглавлять старшее должностное лицо, не являющееся Директором-исполнителем.**

120. **Комитет по управлению программами** возглавляет заместитель Директора-исполнителя, и в его состав входят Директор-исполнитель, директора отделов, региональные представители, руководитель аппарата и все руководители секторов, секций и групп. Он обеспечивает согласованность работы отделов и секторов в соответствии со стратегическим планом на 2020-2023 годы. Планируется проводить совещания Комитета каждые две недели.

121. Бывшая Консультативная группа по проектам была заменена **Комитетом по рассмотрению проектов**, возглавляемым заместителем Директора-исполнителя. Это обеспечивает согласование нормативной и операционной деятельности ООН-Хабитат на уровне проектов, повышает информированность руководителей проектов о стратегическом плане и корпоративных приоритетах и позволяет избегать фрагментарного подхода, основывающегося на проектах. Руководящие принципы операционной деятельности, включая делегирование полномочий руководителям регионального и секторального уровня, были выпущены в 2020 году и обновлены в начале 2022 года. Все проекты должны отвечать требованиям, касающимся оценки, гендерной проблематики и социальной интеграции, а также корпоративных

⁴³ HSP/EB.2020/24 и решение 2020/3 Исполнительного совета (HSP/EB/2020/29), пункт 10.

коммуникаций. Комитет рассмотрел 132 предложения по проектам в 2020 году и 109 в 2021 году⁴⁴. В 2021 году он провел 39 совещаний⁴⁵.

122. Поскольку должность заместителя Директора-исполнителя стала вакантной в конце 2021 года, Директор-исполнитель также возглавлял Комитет по рассмотрению проектов. Недавно Директор-исполнитель делегировал полномочия на проведение рассмотрения всех проектов на сумму менее 2 млн долл. США региональным комитетам по рассмотрению проектов.

123. **Группу по координации деятельности** возглавляет руководитель аппарата; в число других членов этой группы входят директор Отдела службы управления, консультирования и соблюдения требований, представители каждого отдела и другие выбранные старшие должностные лица. Она координирует деятельность организации и укрепляет ее эффективность путем решения операционных вопросов в области управления финансовыми и людскими ресурсами, закупок, информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), общего административного обслуживания и управления общими службами, а также обеспечения устойчивости функционирования и охраны и безопасности персонала. Совещания группы запланировано проводить каждую неделю.

124. Недавно был создан **Руководящий комитет по бюджету**, который провел первое совещание в феврале 2022 года. Комитет оказывает помощь организации в разработке более систематизированных методов определения испрашиваемых бюджетных ассигнований, предложения по которым представляются Управлению по планированию программ, финансам и бюджету в Нью-Йорке и специальной рабочей группе по программе работы и бюджету, консультирующей Исполнительный совет по всем бюджетным вопросам.

125. Помимо вышеперечисленного имеются **Консультативный комитет по надзору за рисками** и **Комитет по публикациям**, которые возглавляются заместителем Директора-исполнителя. В 2021 году Комитет по публикациям провел три совещания с целью упорядочения публикаций и обновления флагманских докладов, таких как Доклад о городах мира.

126. **Комитет по информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ)**: в своем докладе о ревизии, посвященном ИКТ в ООН-Хабитат (2014/085), УСВН рекомендовало ООН-Хабитат создать механизмы управления ИКТ, включая внутренний комитет по ИКТ. Были предприняты усилия по созданию такого комитета в качестве консультативного органа для руководства высшего звена в целях обеспечения наличия в организации соответствующей инфраструктуры и систем ИКТ для содействия достижению стратегических и операционных целей организации. Круг ведения Комитета был разработан в 2016 году, а члены Комитета были назначены Директором-исполнителем в 2019 году. Однако первое совещание Комитета еще не было проведено из-за финансовых трудностей и нехватки ресурсов для ИКТ, включая недоукомплектованную Группу по ИКТ Отдела службы управления, консультирования и соблюдения требований. После начала работы Комитета стратегия ООН-Хабитат в области ИКТ должна быть обновлена.

127. **Регулирование рисков**: в 2015 году ООН-Хабитат приняла руководящие принципы по внедрению общеорганизационного управления рисками, которое соответствует стратегии Секретариата Организации Объединенных Наций в области общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля. Для надзора за регулированием рисков был создан **Консультативный комитет по надзору за рисками**. В стратегическом плане на 2020-2023 годы указаны корпоративные риски и меры по смягчению последствий, которые послужат основой для создания корпоративного реестра рисков ООН-Хабитат. На Группу надзора и внутреннего контроля в рамках Отдела службы управления, консультирования и соблюдения требований возложены функции по управлению организационными рисками,

⁴⁴ HSP/EB.2021/9.

⁴⁵ HSP/EB.2022/11.

исполнение которых поручено одному сотруднику по надзору, однако регулирование рисков является сферой деятельности, для осуществления которой не хватает потенциала. Текущая ситуация с недоукомплектованностью кадрами в области управления и надзора в еще большей степени обуславливает необходимость подготовки секретариатом общеорганизационного реестра рисков, в котором указаны ключевые стратегические и другие существенные риски, с которыми сталкивается ООН-Хабитат, их потенциальное воздействие и стратегии смягчения и управления.

128. Ожидается, что выполнение изложенной ниже рекомендации позволит повысить уровень отчетности и прозрачности в ООН-Хабитат.

Рекомендация 5

Не позднее конца 2023 года Директору-исполнителю следует разработать общеорганизационный реестр рисков, включающий ответственных за регулирование рисков и планы действий для каждого риска, а также обеспечить регулярный мониторинг критических рисков, с которыми сталкивается ООН-Хабитат, и принятие необходимых мер.

129. **Организация деятельности по повышению устойчивости функционирования:** в декабре 2021 года УСВН опубликовало доклад о ревизии (2021/67), посвященный мерам реагирования на пандемию COVID-19 в Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби, ЮНЕП и ООН-Хабитат, в котором был сделан вывод о том, что меры реагирования на пандемию в Найроби были эффективными. Вместе с тем в этом докладе УСВН подчеркнуло, что ЮНЕП и ООН-Хабитат могут улучшить соблюдение ими политики системы Организации Объединенных Наций, касающейся системы обеспечения организационной жизнеспособности, которая была принята Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций в 2014 году и обновлена в 2021 году. Эта рекомендация согласуется с рекомендацией 4, вынесенной в обзоре ОИГ по обеспечению бесперебойного функционирования в организациях системы Организации Объединенных Наций⁴⁶.

130. **Внутриорганизационная координация:** секретариат создал несколько структур для укрепления подотчетности и управления, однако внутренняя координация представляется одной из слабых сфер деятельности, согласно результатам опроса персонала, проведенного ОИГ. Почти половина респондентов не согласны или решительно не согласны с тем, что достаточными были координация и сотрудничество между штаб-квартирой и представительствами на местах (47 процентов); между отделами, секторами и (или) секциями в штаб-квартире (45 процентов); в рамках каждого отдела, сектора и (или) секции в штаб-квартире (40 процентов).

131. Четыре респондента указали на разобщенность между штаб-квартирой, региональными бюро и страновыми бюро. Один из респондентов отметил, что неполная организационная структура значительно затрудняет сотрудничество между отделами из-за большого числа вакансий на ключевых должностях. Три респондента указали на то, что штаб-квартира применяет нисходящий подход, а один из респондентов заявил, что руководству следует более внимательно прислушиваться к мнению сотрудников. Другой респондент отметил, что координация может быть улучшена в целях интегрированного выполнения мандата и более полного удовлетворения потребностей государств-членов.

132. Инспекторы высоко оценивают работу секретариата в целом с учетом финансовых трудностей и ограниченных людских ресурсов, **но при этом они считают, что Директору-исполнителю следует улучшить внутриорганизационную координацию и сотрудничество, например, путем сбора мнений сотрудников,**

⁴⁶ JIU/REP/2021/6.

работающих в регионах и странах, посредством проведения периодических опросов персонала.

Е. Управление людскими ресурсами

133. ООН-Хабитат является частью Секретариата Организации Объединенных Наций и действует в рамках системы и политики в области людских ресурсов, установленных Генеральной Ассамблеей, и подчиняется соответствующим положениям и правилам, принятым Генеральным секретарем.

134. Секретариат ООН-Хабитат периодически представляет Исполнительному совету обновленную информацию о кадровой ситуации и мерах по устранению географического и гендерного дисбаланса в составе персонала.

135. **Географическая представленность:** по состоянию на 31 декабря 2021 года 148 (47 процентов) сотрудников были из Африки, 93 (30 процентов) – из Западной Европы и других государств, 51 (16 процентов) – из региона Азии и Тихого Океана, 17 (5,4 процента) – из Латинской Америки и Карибского бассейна и 4 (1,3 процента) – из Восточной Европы. Из числа представленных сотрудников 57 процентов были гражданами государств-членов, которые были перепредставлены, 25 процентов – из государств-членов в пределах желательной квоты, 9 процентов – из недопредставленных государств-членов и 9 процентов – из непредставленных государств-членов⁴⁷.

136. **Директору-исполнителю также рекомендуется набирать квалифицированных кандидатов из недопредставленных и (или) непредставленных стран, когда это возможно, с тем чтобы добиться более сбалансированного географического разнообразия кадрового состава.**

137. **Гендерный паритет:** по состоянию на 31 декабря 2021 года в общем штатном расписании ООН-Хабитат доля мужчин составила 52 процента, а доля женщин – 48 процентов. Среди сотрудников категории общего обслуживания 51 процент составляли женщины и 49 процентов – мужчины. В категории специалистов 54 процента сотрудников были мужчины и 46 процентов – женщины. На уровне должностей С-2 женщины составляли 63 процента и мужчины – 37 процентов; на уровне С-3: 51 процент составляли мужчины и 49 процентов – женщины; на уровне С-4: 54 процента составляли женщины и 46 процентов – мужчины; на уровне С-5: 90 процентов составляли мужчины и 10 процентов – женщины. На уровне Д-1: мужчины составляли 87 процентов и женщины – 13 процентов, а на уровне Д-2 должности помощника Генерального секретаря и заместителя Генерального секретаря были заняты мужчинами и женщинами в равной степени⁴⁸.

138. В 2021 году Директором-исполнителем были предприняты целенаправленные усилия по улучшению гендерного паритета на уровнях С-5 и Д-1 и были отобраны три женщины-кандидата для замещения должностей уровня С-5 и одна – на должность уровня Д-1. К сожалению, все отобранные кандидаты отказались от предложений⁴⁹.

139. **Инспекторы высоко оценивают усилия Директора-исполнителя по обеспечению гендерного паритета на должностях уровня С-5 и Д-1 и призывают продолжать такие усилия.**

140. **Мобильность:** несколько сотрудников, с которыми состоялись беседы, отметили, что ООН-Хабитат не имеет схемы ротации персонала, и мобильность сотрудников между штаб-квартирой и подразделениями на местах была очень низкой. Это подтверждается результатами опроса персонала, проведенного ОИГ, которые показывают, что 60 процентов респондентов не согласны или решительно не согласны с тем, что ООН-Хабитат поощряет мобильность своего персонала в рамках

⁴⁷ HSP/EB.2022/2/Add.3, пункт 8.

⁴⁸ Там же, пункт 6.

⁴⁹ Там же, пункт 7.

организации и (или) других учреждений системы Организации Объединенных Наций. Восемь респондентов обратили внимание на отсутствие мобильности в ООН-Хабитат и на необходимость минимальной ротации персонала, особенно сотрудников, работающих в штаб-квартире, для приобретения опыта работы на местах, что отвечает целям реформы системы развития Организации Объединенных Наций и позволит укрепить связь между нормативной деятельностью в штаб-квартире и операциями на местах.

141. Респонденты также отметили, что сохраняющиеся финансовые трудности затрудняют перевод сотрудников, в особенности сотрудников, работающих в «несемейных» местах службы, в «семейные» места службы. Фактически, у многих сотрудников, длительное время работающих на местах, не остается другого выбора, кроме как покинуть организацию, что является большой потерей для организации и влияет на мотивацию и моральный дух персонала.

142. **Инспекторы считают, что следует поощрять систему ротации персонала с учетом того, что ООН-Хабитат уделяет особое внимание сбалансированности и взаимосвязи своей нормативной и операционной деятельности, а также своим усилиям по осуществлению реформы системы развития Организации Объединенных Наций.**

143. **Прозрачность в управлении человеческими ресурсами:** еще одной областью, на которую было обращено внимание в ходе опроса персонала, является прозрачность осуществления политики в области людских ресурсов, в том числе процесса продвижения по службе. Около 50 процентов респондентов не согласны или решительно не согласны с тем, что кадровая политика осуществляется последовательно и прозрачно, при этом 19 процентов согласны и лишь 3 процента респондентов решительно согласны с этим. Более половины респондентов (56 процентов) не согласны или решительно не согласны с тем, что процесс продвижения по службе в ООН-Хабитат является справедливым и прозрачным, и согласны с этим 11 процентов и решительно согласны лишь 3 процента. Несколько респондентов высказали недоверие в отношении прозрачности процесса продвижения по службе, ссылаясь, например, на то, что продвижение по службе может быть обусловлено предпочтениями лиц, принимающих решения, а не заслугами сотрудника.

144. Вопросы управления людскими ресурсами, как правило, вызывают споры, дискуссии и разочарование среди сотрудников в любой международной организации. Продолжающиеся меры жесткой экономии в секретариате ООН-Хабитат еще больше усугубляют ситуацию. Вместе с тем **Директору-исполнителю следует принять меры для преодоления негативных представлений среди сотрудников о последовательности и прозрачности в управлении людскими ресурсами, применяя и демонстрируя при этом наивысшую степень соблюдения требований, обеспечения прозрачности и коммуникации в управлении людскими ресурсами, например, в процессах найма и продвижения по службе, в целях недопущения развития чувства кажущейся несправедливости и устранения поводов для распространения недовольства и слухов.**

145. **Продолжительность контрактов консультантов:** ООН-Хабитат является частью Секретариата Организации Объединенных Наций, но в то же время представляет собой «программу», осуществляющую операции на местах. Эта смешанная функциональность, как представляется, требует адаптации практики и процедур Секретариата Организации Объединенных Наций к условиям, в которых действует ООН-Хабитат. Один из вопросов, упомянутых несколькими сотрудниками, с которыми состоялись беседы, касался продолжительности контрактов нештатного персонала, нанимаемого для работы по проектам технического сотрудничества на местах.

146. Административная инструкция Секретариата Организации Объединенных Наций, касающаяся консультантов и индивидуальных подрядчиков, ограничивает продолжительность контракта всех консультантов 24 месяцами в течение 36-месячного периода, независимо от того, является ли контракт непрерывным или нет,

и независимо от совокупного объема фактической работы. Согласно этой же инструкции услуги отдельного подрядчика ограничиваются 6 или в особых обстоятельствах 9 рабочими месяцами в любой период из 12 последовательных месяцев, независимо от совокупного числа месяцев фактической работы⁵⁰.

147. ООН-Хабитат часто осуществляет проекты технического сотрудничества продолжительностью от 24 до 48 месяцев. Указанное выше правило Секретариата Организации Объединенных Наций, касающееся продолжительности контрактов консультантов не всегда увязывается с продолжительностью проектов ООН-Хабитат и, таким образом, может влиять на успешное осуществление и завершение проектов в области технического сотрудничества.

148. Принимая во внимание положение с финансированием ООН-Хабитат, которая функционирует примерно на 90 процентов за счет целевого финансирования, инспекторы рекомендуют Директору-исполнителю обсудить вопрос о продолжительности контрактов консультантов с Департаментом по стратегии, политике и контролю в области управления Секретариата Организации Объединенных Наций.

Г. Прочие вопросы управления

149. Под **управлением субсидиями** понимаются процесс и методы, установленные в организации для оформления субсидий и надзора за ними. Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби отвечает за утверждение, финансовую отчетность и закрытие счетов по субсидиям, а ООН-Хабитат – за оформление и исполнение обязательств по субсидиям, а также за представление основной отчетности по ним.

150. Согласно докладу УСВН о ревизии (2020/018), посвященному управлению субсидиями в Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби, ЮНЕП и ООН-Хабитат, представленные данные о субсидиях не являются полными и точными, и проблемы качества оказывают влияние на надежность. Каждая организация разработала процедуры управления субсидиями, однако они не были согласованы; кроме того, отсутствовали ключевые показатели эффективности, предназначенные для мониторинга эффективности процессов управления субсидиями. УСВН пришло к выводу о необходимости укрепления механизмов внутреннего контроля, связанных с закрытием счетов по субсидиям, отчетностью по субсидиям, управлением ликвидностью и внутренней обработкой займов.

151. В 2018 году после тщательной проверки было выявлено, что более 1000 проектов, относящихся к 2015 году, не имели финансового закрытия. Для восстановления финансового доверия секретариат начал систематический процесс закрытия счетов в 2018 году, и на сегодняшний день большинство счетов по проектам (93 процента) закрыто. Инспекторы выражают признательность секретариату за его действия в этом отношении.

152. **Управление знаниями:** управление знаниями имеет решающее значение для учета уроков, извлеченных в период смены руководства и в связи с текучестью кадров. Несколько респондентов, принявших участие в опросе персонала, проведенного ОИГ, отметили, что управление знаниями является ключевой областью, которую ООН-Хабитат следует развивать с целью систематического обобщения и обмена успешным опытом и подходами, особенно на местах, для их возможного тиражирования и использования в более широком масштабе. Такие данные и управление знаниями помогут в сборе средств и отчетности перед донорами.

153. Респонденты, участвовавшие в опросе, высказали аналогичные замечания относительно того, что управление знаниями в ООН-Хабитат является «несистематическим», «одним из самых слабых мест» или «очень слабым местом», несмотря на то, что накоплено много знаний. Утверждалось, что необходим

⁵⁰ ST/AI/2013/4, пункты 5.8-5.9.

корпоративный подход для обеспечения того, чтобы подготавливаемая информация и накопленные знания систематически регистрировались и были доступными. Один из респондентов отметил, что проведение слишком большого числа онлайн-совещаний для обмена знаниями стало контрпродуктивным и что руководителям следует организовывать проведение меньшего числа, но лучше подготовленных совещаний.

154. Инспекторы рекомендуют Директору-исполнителю разработать стратегию управления знаниями, обеспечивающую общеорганизационный подход к систематическому управлению знаниями, и обеспечить соответствующую подготовку персонала.

155. Административное и вспомогательное обслуживание, обеспечиваемые Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби: Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби было создано 1 января 1996 года в качестве преемника Группы общего обслуживания Организации Объединенных Наций в Найроби и двух отдельных административных подразделений ЮНЕП и ООН-Хабитат. Цель учреждения Отделения заключалась в укреплении присутствия Организации Объединенных Наций в Найроби и достижении экономии средств за счет эффекта масштаба.

156. В соответствии с меморандумом о взаимопонимании и конкретными соглашениями об уровне обслуживания с ООН-Хабитат Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби обеспечивает для ООН-Хабитат административное и вспомогательное обслуживание. Административное обслуживание, обеспечиваемое Отделением, охватывает: бюджет и финансы; людские ресурсы; ИКТ; централизованное вспомогательное обслуживание; закупки. Вспомогательное обслуживание включает организацию конференций, обеспечение охраны и безопасности. Эффективность услуг, предоставляемых Отделением, контролируется с помощью ключевых показателей эффективности, предусмотренных в соглашениях об уровне обслуживания. Что касается ресурсов регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, то возмещение расходов Отделению обеспечивается за счет прямых ассигнований Секретариата Организации Объединенных Наций. Для обслуживания операций и мероприятий, которые не финансируются за счет средств регулярного бюджета, Отделение использует систему детализированных тарифов.

157. По данным опроса персонала, проведенного ОИГ, 19 процентов респондентов согласны или решительно согласны с тем, что административные процессы между ООН-Хабитат и Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби являются эффективными и ясными, но 59 процентов не согласны или решительно не согласны с этим. Аналогичным образом, 20 процентов респондентов согласны или решительно согласны с тем, что Отделение обеспечивает отличное вспомогательное обслуживание для операций ООН-Хабитат, а 56 процентов не согласны или решительно не согласны с этим.

158. В своих замечаниях немногие респонденты признали, что Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби добилось улучшения в обслуживании, и некоторые респонденты указали, что их неудовлетворенность обеспечиваемым обслуживанием объясняется медленными темпами предоставления административного и вспомогательного обслуживания, сниженной эффективностью и более высокими затратами, в особенности применительно к людским ресурсам и закупкам. Один из респондентов отметил, что вспомогательное обслуживание, обеспечиваемое в настоящее время в ООН-Хабитат и Отделении, не способствуют повышению эффективности и эффективному использованию средств, в связи с чем у доноров может утрачиваться интерес к предоставлению средств для ООН-Хабитат. Несколько должностных лиц, с которыми состоялись беседы, также заявили, что процесс набора персонала занимает слишком много времени при заключении коротких срочных контрактов, и задержки с набором персонала влияют на реализацию проектов, что создает репутационные риски для организации.

159. Секретариат ООН-Хабитат и Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби прилагают усилия, направленные на улучшение координации процессов путем уточнения функций и обязанностей во избежание возможного дублирования

усилий и задач и сокращения задержек, в особенности применительно к людским ресурсам и закупкам. Директор Отдела административного обслуживания Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби и Директор Отдела службы управления, консультирования и соблюдения требований ООН-Хабитат, являющийся главным координатором взаимодействия с Отделением, направленное на обсуждение проблем, поиск решений и совершенствование процессов, проводят регулярные совместные совещания.

160. **Вспомогательное обслуживание, обеспечиваемое ПРООН и ЮНОПС:** поскольку ООН-Хабитат физически не присутствует во всех местах, в которых она работает, организация применяет смешанную модель: использует ресурсы Секретариата Организации Объединенных Наций там, где они имеются, а также ресурсы ПРООН и ЮНОПС в местах, где отсутствует инфраструктура Секретариата Организации Объединенных Наций, включая инфраструктуру для набора персонала и осуществления платежей. ПРООН предоставляет услуги, связанные с финансами, закупками, людскими ресурсами и другой административной поддержкой, по мере необходимости, и использует свой универсальный прейскурант для взимания платы за каждую услугу. Между ООН-Хабитат и ПРООН был заключен меморандум о взаимопонимании, который регулирует общие рамки взаимоотношений. ЮНОПС предоставляет услуги по поддержке в области людских ресурсов и использует ставки, согласованные и оговоренные в соглашении о вспомогательном обслуживании в области людских ресурсов, подписанном между ООН-Хабитат и ЮНОПС. ООН-Хабитат получает от ПРООН и ЮНОПС ежемесячные отчеты по всем сотрудникам, нанятым соответствующими организациями от имени ООН-Хабитат.

161. Эта смешанная модель представляется разумной с учетом характера ООН-Хабитат как части Секретариата Организации Объединенных Наций и как программы с операционной деятельностью на местах.

162. По данным опроса персонала, почти половина респондентов (47 процентов) согласна или решительно согласна с тем, что ПРООН обеспечивает для ООН-Хабитат отличное вспомогательное обслуживание. Аналогичным образом, 46 процентов респондентов согласны или решительно согласны с тем, что ЮНОПС обеспечивает для ООН-Хабитат отличное вспомогательное обслуживание.

163. Почти половина респондентов выразила удовлетворенность в связи со вспомогательным обслуживанием, предоставляемым ПРООН и ЮНОПС, но вместе с тем некоторые респонденты и несколько должностных лиц, с которыми состоялись беседы, отметили, что, хотя ЮНОПС и ПРООН предоставляют более качественные услуги, руководство высшего звена поощряет сотрудников пользоваться услугами, которые предоставляет Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби. Однако некоторые респонденты, участвовавшие в опросе, и должностные лица, с которыми состоялись беседы, заявили, что Отделение, по-видимому, перегружено работой, выполняемой ООН-Хабитат, и не в состоянии своевременно оказывать услуги. Задержки с набором персонала и закупками влияют на реализацию проектов, особенно на местах, что ставит ООН-Хабитат в невыгодное положение и негативно сказывается на ее репутации. **Необходимо тщательно отслеживать работу каждого поставщика услуг, особенно Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби, и следует установить критерии отбора таких поставщиков услуг применительно к Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби, ПРООН и ЮНОПС в целях обеспечения транспарентности и недопущения путаницы.**

V. Надзор и оценка

164. ООН-Хабитат, являясь частью Секретариата Организации Объединенных Наций, подпадает под действие внутреннего надзора на основе проведения УСВН ревизий, расследований, инспекций и оценок, а также внешних ревизий, проводимых Комиссией ревизоров. Будучи частью Секретариата Организации Объединенных Наций, она также является участвующей организацией ОИГ и подлежит надзору со стороны ОИГ. Кроме того, ООН-Хабитат имеет собственную Группу по независимой оценке.

165. УСВН проводит внутренние ревизии в ООН-Хабитат на основе оценки рисков, а также ревизии по межсекторальным вопросам, охватывающие Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби, ЮНЕП и ООН-Хабитат. УСВН также проводит расследования в отношении сотрудников, подозреваемых в ненадлежащем поведении. В последних докладах о ревизии содержится оценка мер реагирования на пандемию COVID-19 (пункт 129 выше), управления субсидиями (пункт 150 выше) и расходов на вспомогательное обслуживание программ.

166. **Расходы на вспомогательное обслуживание программ** относятся к накладным расходам, начисляемым на целевые фонды, или внебюджетным расходам для финансирования соответствующего вспомогательного обслуживания программ. Согласно докладу УСВН о ревизии расходов на вспомогательное обслуживание программ в ООН-Хабитат (2020/062) для повышения прозрачности и эффективности необходимо укрепить механизмы внутреннего контроля за управлением расходами на вспомогательное обслуживание программ.

167. Результаты аудиторской проверки включали следующее:

- ООН-Хабитат применяет ставки расходов на вспомогательное обслуживание программ, которые не соответствовали политике, принятой в Организации Объединенных Наций;
- отсутствует механизм, обеспечивающий справедливое использование ресурсов для вспомогательного обслуживания по программам, применительно к внебюджетным операциям, приносящим поступления;
- ООН-Хабитат не имеет четких и прозрачных критериев распределения поступлений по статье вспомогательного обслуживания программ.

168. УСВН вынесло рекомендации, касающиеся, в частности, пересмотра и обновления ставок расходов на вспомогательное обслуживание программ; разработки четких и прозрачных критериев сбора и распределения поступлений по линии вспомогательного обслуживания программ.

169. Комиссия ревизоров также вынесла рекомендацию ООН-Хабитат в 2019 году создать основу и методологию для полного возмещения расходов в соответствии с резолюцией 67/226 Генеральной Ассамблеи⁵¹.

170. Секретариат ООН-Хабитат разработал проект политики в отношении расходов на вспомогательное обслуживание программ и возмещения затрат, который был представлен в начале 2022 года в Управление по планированию программ, финансам и бюджету в Нью-Йорке для рассмотрения и получения замечаний.

171. В рамках новых руководящих и организационных структур в ООН-Хабитат Директор Отдела службы управления, консультирования и соблюдения требований представляет Исполнительному совету ежегодные доклады УСВН. Без ущерба для компетентности и добросовестности сотрудников секретариата, представляющих эти доклады, **УСВН в качестве независимого функционального органа представляет свои доклады Исполнительному совету.**

⁵¹ A/74/5/Add.9.

172. **Комиссия ревизоров** ежегодно проводит ревизию финансовых ведомостей ООН-Хабитат и анализирует ее деятельность на предмет эффективности ее финансовых процедур, системы учета, внутреннего контроля и относительно руководства и управления операциями в целом.

173. В таблице 5 представлено положение дел с невыполненными предыдущими рекомендациями Комиссии ревизоров, и она показывает наличие большого числа оставшихся невыполненными рекомендаций.

Таблица 5

Состояние оставшихся невыполненными предыдущих рекомендаций Комиссии ревизоров за 2018-2020 годы

<i>Количество предыдущих рекомендаций по состоянию на 31 декабря</i>			<i>Рекомендации полностью выполнены в течение года</i>			<i>Показатель выполнения (в процентах)</i>		
<i>2018 год</i>	<i>2019 год</i>	<i>2020 год</i>	<i>2018 год</i>	<i>2019 год</i>	<i>2020 год</i>	<i>2018 год</i>	<i>2019 год</i>	<i>2020 год</i>
20	38	66	4	3	3	20	8	4,5

Источник: A/74/5/Add.9, A/75/5/Add.9 и A/76/5/Add.9.

174. Комиссия ревизоров обеспокоена низким уровнем выполнения рекомендаций в ООН-Хабитат. Независимый консультативный комитет по ревизии также обратил внимание на низкий показатель выполнения рекомендаций и настоятельно призвал руководство продолжать усилия по обеспечению своевременного выполнения рекомендаций Комиссии ревизоров⁵².

175. Секретариат ООН-Хабитат создал Группу надзора и внутреннего контроля в Отделе службы управления, консультирования и соблюдения требований для оказания помощи и содействия в работе внутренних и внешних ревизоров и обеспечения своевременного и полного осуществления рекомендаций ревизоров. По состоянию на август 2021 года из 63 рекомендаций, которые были определены Комиссией ревизоров как подлежащие выполнению, секретариат считает, что 28 рекомендаций были выполнены, и просил Комиссию закрыть их, а остальные 35 находятся в процессе выполнения⁵³.

176. В своем докладе за год, закончившийся 31 декабря 2020 года, Комиссия ревизоров вынесла ООН-Хабитат 25 новых рекомендаций, из которых 6 были определены Комиссией как основные⁵⁴. По состоянию на август 2021 года секретариат рассмотрел 9 рекомендаций, которые были выполнены, и просил Комиссию закрыть их, а остальные 16 находились в стадии выполнения⁵⁵.

177. Инспекторы высоко оценивают недавние усилия секретариата по выполнению некоторых оставшихся невыполненными рекомендаций аудиторской проверки. Вместе с тем ожидается, что выполнение изложенной ниже рекомендации позволит повысить уровень соблюдения требований в ООН-Хабитат.

Рекомендация 6

С учетом имеющихся финансовых трудностей и кадровой ситуации в секретариате ООН-Хабитат Директору-исполнителю следует в срочном порядке выполнить основные остающиеся невыполненными рекомендации аудиторской проверки.

⁵² A/74/280, A/75/293 и A/76/270.

⁵³ A/76/307/Add.1, пункты 921-922.

⁵⁴ A/76/5/Add.9.

⁵⁵ A/76/307/Add.1, стр. 154-155, таблица 31.

178. В 2016 году **ОИГ** провела обзор принятия и выполнения в ООН-Хабитат своих рекомендаций и направила Директору-исполнителю письмо руководству для принятия мер⁵⁶. В письме руководству было отмечено, что показатели принятия и выполнения рекомендаций ОИГ в организации были значительно ниже среднего показателя среди всех 28 участвующих организаций ОИГ.

179. Данная тенденция сохраняется. Показатель принятия ООН-Хабитат рекомендаций ОИГ в период с 2016 по 2020 год составил 24,5 процента, а показатель выполнения принятых рекомендаций – 45,95 процента, что значительно ниже среднего показателя по всем 28 участвующим организациям ОИГ⁵⁷. За тот же период ООН-Хабитат сообщила о большом проценте рекомендаций, относящихся к категории «не имеется» (75,5 процента).

180. Инспекторы понимают, что ограниченные ресурсы затрудняют для ООН-Хабитат отслеживание и выполнение рекомендаций ОИГ. Вместе с тем **инспекторы призывают Директора-исполнителя обновить информацию о состоянии принятия и выполнения рекомендаций ОИГ в сетевой системе отслеживания Группы.**

181. **Группа по независимой оценке** ООН-Хабитат была создана в 2012 году. Она располагается в Канцелярии Директора-исполнителя, и руководитель группы отчитывается перед Директором-исполнителем. Группа имеет мандат на планирование, управление, проведение, представление докладов, распространение результатов и последующую деятельность по итогам оценок ООН-Хабитат. Она также оказывает поддержку оценкам, проводимым УСВН, и обзорам ОИГ.

182. Политика ООН-Хабитат в области проведения оценок была разработана и принята в январе 2013 года. **Инспекторы рекомендуют пересмотреть и обновить политику в области оценки, например, отразив недавние изменения в структуре управления и в секретариате.**

183. В 2021 году, во исполнение просьбы Председателя Исполнительного совета включить в его повестку дня подпункт об оценке, на второй сессии Совета в 2021 году был представлен доклад о выполнении положений докладов об оценке и последующей деятельности в ООН-Хабитат в связи с этими докладами⁵⁸. С соответствующим докладом выступил Директор Отдела службы управления, консультирования и соблюдения требований. Такой доклад должен представляться независимым органом по оценке, однако тот факт, что оценка была включена в повестку дня Исполнительного совета, является примером хорошей практики. При проведении будущих сессий Исполнительного совета **инспекторы рекомендуют, чтобы Группа по независимой оценке представляла доклады непосредственно Исполнительному совету на регулярной основе.**

⁵⁶ JIU/ML/2016/9. Доступно на веб-сайте ОИГ.

⁵⁷ Средний показатель принятия рекомендаций во всех организациях, участвующих в ОИГ, в период с 2013 по 2020 год составил 70,82 процента, а показатель выполнения принятых рекомендаций – 70,52 процента, согласно данным сетевой системы отслеживания ОИГ.

⁵⁸ HSP/EB.2021/INF/5.

VI. Выводы и дальнейшие действия

184. Недавняя реформа управления ООН-Хабитат привела к расширению возможностей государств-членов в осуществлении взаимодействия с организацией, в усилении надзора с их стороны и, следовательно, повышении подотчетности секретариата организации. Вместе с тем финансовое положение ООН-Хабитат по-прежнему вызывает серьезную озабоченность. Взносы государств-членов в счет средств общего назначения Фонда снизились до уровня, явно не достаточного для исполнения бюджетов, утвержденных Исполнительным советом.

185. В связи с такой нехваткой в 2017 году руководство утвердило внутренний заем в размере 3 млн долл. США с переводом средств вспомогательного обслуживания по программам в нецелевую часть средств Фонда. Меры жесткой экономии действуют с 2018 года. Руководство также обратилось к государствам-членам с настоятельным призывом вносить взносы в нецелевую часть средств Фонда для осуществления основной деятельности и программы работы, утвержденной Исполнительным советом. Положение улучшается, однако по-прежнему менее четверти из 193 государств-членов вносят взносы в нецелевую часть средств Фонда. По состоянию на декабрь 2021 года внутренний заем не был погашен.

186. Нехватка нецелевых взносов в Фонд препятствует полному осуществлению организационной реструктуризации, которая была начата в 2018 году параллельно с реформой управления. Секретариат работает лишь с количеством должностей, составляющим примерно две трети от первоначального расчетного количества должностей, требующихся для реализации стратегического плана на 2020–2023 годы. Многие руководящие должности остаются вакантными, а основные функции, связанные с нормативной деятельностью, а также управлением, информационно-пропагандистской деятельностью и надзором, в значительной степени недофинансированы и недоукомплектованы кадрами. Сотрудники работают на пределе своих возможностей, и их моральный дух серьезно подорван. Низкий показатель выполнения рекомендаций аудиторской проверки представляет собой еще один серьезный риск для организации, который нельзя упускать из виду и который может представлять угрозу для Организации Объединенных Наций.

187. ООН-Хабитат находится в критической ситуации. Организация не может надежно продолжать свою деятельность, не располагая достаточными ресурсами и персоналом для выполнения рекомендаций надзорных органов. Необходимо рассмотреть применение нового подхода до того, как его риски выйдут за рамки мандата организации.

188. На заключительных этапах обзора инспекторам стало известно, что Генеральный секретарь направил в ООН-Хабитат своего сотрудника. Это можно рассматривать как положительный знак, однако инспекторы считают, что ООН-Хабитат, будучи частью Секретариата Организации Объединенных Наций, следует срочно обратиться за существенной поддержкой в Секретариат Организации Объединенных Наций, и рекомендовали следующее.

Рекомендация 7

Директору-исполнителю следует в срочном порядке обсудить с Генеральным секретарем текущие вопросы, касающиеся финансовых и людских ресурсов, и обратиться с просьбой об оказании основной поддержки и осуществлении специальных мер на безвозмездной основе для ООН-Хабитат до тех пор, пока не будет обеспечена финансовая стабильность нецелевой части средств Фонда.

189. Принимая во внимание вышеуказанное развитие событий, инспекторы также считают, что Генеральному секретарю следует в первоочередном порядке рассмотреть текущее положение ООН-Хабитат, с тем чтобы дать возможность организации выполнять свой мандат и избежать любого репутационного риска для Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю следует в приоритетном порядке рассмотреть финансовые и кадровые вопросы ООН-Хабитат, провести переоценку ее возможностей по выполнению своего мандата и изучить пути ее преобразования в более жизнеспособную и устойчивую организацию.

Приложение I

Структура секретариата ООН-Хабитат (2013 год)



Источник: Меморандум Директора-исполнителя, 7 августа 2013 года.

Приложение II

Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы

Доклад	Ожидаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы															Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
		КСР	Организация Объединенных Наций ^a	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ ООН	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	«ООН-Женщины»	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО
Для принятия мер		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Для информации		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Рекомендация 1	f								Д																					
Рекомендация 2	f								Д																					
Рекомендация 3	f								Д																					
Рекомендация 4	i								И																					
Рекомендация 5	a								И																					
Рекомендация 6	e								И																					
Рекомендация 7	i								И																					
Рекомендация 8	i		И																											

Условные обозначения:

Д: рекомендация для принятия решения директивным органом.

И: рекомендация для принятия мер исполнительным главой.

: рекомендация не требует принятия мер данной организацией.

Ожидаемая отдача:

a: повышение прозрачности и ответственности; **b:** распространение полезного/передового опыта; **c:** усиление координации и сотрудничества; **d:** повышение согласованности и последовательности; **e:** усиление контроля и соблюдения требований; **f:** повышение эффективности; **g:** значительная финансовая экономия; **h:** повышение результативности; **i:** прочее.

^a Согласно ST/SGB/2015/3.