



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

Сто пятьдесят седьмая сессия

Рим, 9-13 марта 2015 года

**Доклад о результатах делегирования полномочий органам,
учрежденным на основании Статьи XIV Устава, с учетом их
различного характера**

Вопросы по существу содержания настоящего документа следует направлять

г-ну Антониу Таваришу (Mr. Antonio Tavares),

юриисконсульту

Тел. +3906 5705 5132

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно познакомиться на сайте www.fao.org.



mm728r

РЕЗЮМЕ

- Финансовый комитет поручил представить доклад о мерах, принятых по выполнению прежних рекомендаций, касающихся делегирования полномочий и передачи операционных фондов органам, учрежденным на основании Статьи XIV Устава, учитывая при этом различный характер этих органов. В докладе вопрос рассматривается в контексте решений, принятых ранее Комитетом по уставным и правовым вопросам, Финансовым комитетом, Комитетом по программе и Советом. В частности, на своей 148-й сессии в марте 2013 года Финансовый комитет согласился с критериями расширения делегируемых полномочий и вновь указал на необходимость дифференцированного подхода к данному вопросу, принял к сведению информацию о том, что Руководство находилось в процессе реализации ряда рекомендаций, и, принимая во внимание тот факт, что ФАО несет общую ответственность за деятельность органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, согласился с тем, что руководству Организации следует придерживаться гибкого, но осмотрительного подхода, который учитывал бы функциональные потребности указанных органов и обеспечивал при этом должное соблюдение ими действующих мер политики и процедур ФАО.
- В докладе дается описание предоставленных (и тех, вопрос о предоставлении которых рассматривается) органам, учрежденным на основании Статьи XIV Устава, операционных фондов и полномочий в области служебных поездок, права заключения соглашений о сотрудничестве, кадровых вопросов, ресурсов, выделяемых указанным органам, отношений с донорами, каналов связи с правительствами и официальной переписки, вопросов, связанных с организацией совещаний, вопросов, связанных с общеорганизационным фирменным стилем и использованием особых логотипов, вопросов участия неправительственных организаций и других заинтересованных сторон в совещаниях органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, вопроса о расходах на обслуживание проектов, вопросов ИТ и вопроса о возможности приема взносов от частного сектора.

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается рассмотреть доклад и высказать замечания, которые представятся целесообразными. В частности, Финансовому комитету предлагается принять к сведению:
 - дифференцированный подход, принятый Секретариатом при рассмотрении данных вопросов в русле указаний руководящих органов, а также
 - описанные в настоящем докладе операционные фонды и полномочия, передача которых осуществлена Секретариатом.

Проект рекомендации

Комитет:

- **принял к сведению описанные в настоящем докладе операционные фонды и полномочия, которые Секретариат передал органам, учрежденным на основании Статьи XIV Устава;**

- с учетом различного характера органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, отметил необходимость в применении к ним дифференцированного подхода, а также отметил, что ФАО следует учитывать оперативные потребности данных органов и обеспечивать при этом должное соблюдение ими мер политики и процедур ФАО.

ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1. На своей 157-й сессии Финансовый комитет поручил юрисконсульту представить на следующей очередной сессии Комитета весной 2015 года подробный доклад о принятых мерах по выполнению прежних рекомендаций, касающихся делегирования более широких полномочий органам, учрежденным на основании Статьи XIV Устава, учитывая при этом различный характер таких органов.
2. Настоящий документ подготовлен во исполнение поручения Финансового комитета. В документе подробно рассматриваются предшествующие рекомендации по данному вопросу и критерии делегирования полномочий, а также описываются принятые меры.

ПРЕДШЕСТВУЮЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ДАННОМУ ВОПРОСУ

3. В последнее время вопрос о делегировании полномочий и передаче ряда операционных фондов органам, учрежденным на основании Статьи XIV Устава ФАО, был рассмотрен несколькими руководящими органами, а именно Комитетом по уставным и правовым вопросам (КУПВ), Комитетом по программе и Финансовым комитетом. Кроме того, краткое рассмотрение вопроса провел Совет. В целях настоящего документа особо важно помнить о решениях, ранее принятых Финансовым комитетом в рамках обзора данного вопроса, проводившегося, в частности, в свете доклада КУПВ.
4. На своей 148-й сессии в марте 2013 года Финансовый комитет:
 - а) согласился с критериями расширения делегируемых полномочий, изложенными в документе FC 148/21, и вновь указал на необходимость дифференцированного подхода к данному вопросу с учетом конкретных особенностей органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава;*
 - б) принял к сведению информацию о том, что руководство Организации в настоящее время реализует относящиеся к кругу его ведения рекомендации, изложенные в Приложении II к документу FC 148/21, общая информация о которых приведена в пункте 27 указанного документа, а также поручил представить на рассмотрение своей следующей сессии доклад по этому вопросу, в том числе, возможно, в составе доклада Секретариата о последующей деятельности по реализации ПНД; и*
 - с) принимая во внимание факт, что ФАО несет общую ответственность за деятельность органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, согласился с тем, что руководству Организации следует придерживаться гибкого, но осмотрительного подхода, который учитывал бы функциональные потребности указанных органов и обеспечивал при этом должное соблюдение ими мер политики и процедур ФАО¹.*
5. Согласованные критерии делегирования полномочий, на которые ссылается Финансовый комитет, были предложены КУПВ. Они отражают решения по данному вопросу, ранее принятые другими комитетами. Указанные критерии изложены в документе FC 148/21:

¹ CL 146/3, стр. 14

"Вспомогательные комитеты Совета признали, что вопрос предоставления органам, учрежденным на основании Статьи XIV Устава ФАО, более широких полномочий в финансовых и административных вопросах, оставаясь в пределах компетенции ФАО, сложен по своей природе, учитывая многообразие органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, а также в связи с отсутствием у членов единого мнения относительно той степени автономии, которую следует признать за этими органами. Опираясь на этот обзор, соответственно, важно определить органы, учрежденные на основании Статьи XIV Устава, которым пойдут на пользу более широкие полномочия в финансовых и административных вопросах в пределах компетенции ФАО. Предлагается определять их на основании следующих критериев: механизм финансирования, функциональные потребности и правовой статус, определенные учредительными документами, условия назначения секретарей и их подотчетность соответствующим органам. В качестве общего руководящего принципа можно рассматривать вопрос о делегировании дополнительных полномочий органам, учрежденным на основании Статьи XIV Устава, при условии адекватного кадрового комплектования секретариатов этих органов и наличия надлежащих механизмов контроля со стороны Организации²".

6. В решениях, принятых 148-й сессией Финансового комитета, указывается, что Комитет принял к сведению информацию о том, что руководство Организации находилось в процессе реализации рекомендаций, изложенных в Приложении II к документу FC 148/21, и что доклад по этому вопросу будет представлен на рассмотрение следующей сессии Комитета. В Приложении II к указанному документу перечислены основные направления, по которым рассматриваются либо уже осуществлены упрощение процедур и делегирование полномочий. Все эти направления перечислены и во второй части настоящего доклада. К таким направлениям относятся служебные поездки секретарей, заключение соглашений с другими организациями и сторонами, вопросы бюджета, финансов и аудита, кадровые вопросы, каналы связи с правительствами и официальной переписки, отношения с донорами и мобилизация ресурсов, организация совещаний, участие неправительственных организаций и других заинтересованных сторон в проводимых совещаниях, отчеты об отношениях с основными органами ФАО.

7. В настоящем докладе описываются фонды и полномочия, которые Секретариат передал ряду органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава. Такие фонды были сформированы либо вследствие делегирования тех или иных полномочий, либо на основании сложившейся практики, либо специальными решениями. До сих пор, принимая во внимание несхожесть органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, и тот факт, что в определенных случаях различия между ними носят фундаментальный характер, Секретариат, по мере возможности, избегал учреждения общеприменимых процедур.

8. Наконец, будет небезынтересно упомянуть в общей части настоящего документа, что на своей 146-й сессии Совет, принимая решение об утверждении доклада 148-й сессии Финансового комитета, отметил, что Финансовый комитет согласился с изложенными в документе FC 148/21 критериями расширения полномочий, делегируемых органам, учрежденным на основании Статьи XIV Устава, а также необходимость дифференцированного подхода к данным органам. Кроме того, Совет отметил, что, *"принимая во внимание тот факт, что ФАО несет общую ответственность за деятельность органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, необходимость проявлять осмотрительность при признании функциональных потребностей этих органов, обеспечивая при этом прагматичное соблюдение мер политики и процедур ФАО³".*

ОПЕРАЦИОННЫЕ ФОНДЫ И ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

9. В отношении служебных поездок работников секретариатов органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, следует отметить, что Бюллетенем Генерального директора

² FC 148/21, стр. 4.

³ CL 146/3, стр. 5.

(БГД) №2013/54 от 19 сентября 2013 года установлен ряд правил и процедур организации служебных поездок сотрудников ФАО. Тем же БГД установлен ряд ограничений в отношении служебных поездок старших руководителей (Д1 и выше) и технических сотрудников, в частности, ограничения по суммарной продолжительности (числу дней) служебных поездок в течение года. При этом, однако, БГД однозначно указывает на применение гибкого подхода в отношении ограничений по суммарной продолжительности служебных поездок в течение года для сотрудников органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, и на неприменение ограничения к секретарям и работникам секретариатов органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, и ряда других подразделений Организации.

10. БГД устанавливает ряд процедур, согласно которым, в частности, руководители секретариатов органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, должны ежегодно в начале года представлять на рассмотрение и общее утверждение курирующему директору либо помощнику Генерального директора планы служебных поездок в целях участия и обслуживания мероприятий возглавляемых ими органов и соответствующих подкомитетов. В отношении других служебных поездок секретариаты органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, должны ежеквартально представлять на общее утверждение курирующему помощнику Генерального директора как можно более точные планы поездок и совещаний, в которых планируется участие, с указанием числа направляемых сотрудников. Вопросы участия в представительских совещаниях высокого уровня и сложного характера, требующих присутствия делегации ФАО, рассматривается и координируется на общеорганизационном уровне. Информация о служебных поездках работников секретариатов органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, регистрируется в информационной системе сбора и регистрации данных о служебных поездках. Описанный механизм позволяет работникам секретариатов органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, совершать служебные поездки в соответствии с программами работы уставных органов и в рамках выделенных бюджетов.

11. В отношении заключения соглашений о сотрудничестве между органами, учрежденными на основании Статьи XIV Устава, и другими сторонами до сих пор применялся достаточно гибкий подход. В рамках своей каждодневной деятельности Организация заключает соглашения с самыми разными субъектами, в том числе с правительствами, межправительственными и неправительственными организациями. Подготовка, переговорный процесс, получение разрешений и подписание таких соглашений регламентируются целым рядом действующих процедур, в частности, установленных Бюллетенем Генерального директора №2014/13 от 18 марта 2014 года. При реализации данного механизма применялся гибкий подход: в рамках внутреннего процесса рассмотрения предложенных соглашений секретари Органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, получали разрешения на заключение каждого отдельного соглашения. При рассмотрении подобных ситуаций Организация опирается на описанные выше критерии.

12. В отношении кадровых вопросов была рассмотрена возможность корректировки общеорганизационных мер политики (также отдельно по каждому случаю и в меру возможности) с учетом функциональных потребностей органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, и упомянутых выше критериев. В отношении Системы служебной аттестации и управления эффективностью работы (ПЕМС) в настоящее время сложилась практика, когда эффективность работы секретарей отдельных органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, оценивается председателями тех же органов, а курирующие помощники Генерального директора оценивают эффективность работы секретарей на основании информации, получаемой от председателей. Небезынтересно будет обратить внимание на тот факт, что органы, учрежденные на основании Статьи XIV Устава, в своей оперативной деятельности руководствуются административными и финансовыми процедурами ФАО, и это дает Организации право участвовать в процессе оценки эффективности работы секретарей указанных органов.

13. В отношении ресурсов, которые выделяются органам, учрежденным на основании Статьи XIV Устава, в рамках механизмов осуществления новой Стратегической рамочной

программы, следует указать, что органы, учрежденные на основании Статьи XIV Устава, рассматриваются как же, как технические мероприятия общеорганизационного уровня, вполне определенным образом привязанные к матрице стратегических результатов ФАО. Финансовые средства, выделяемые ФАО секретариатам органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, определяются в плановом порядке и ограничиваются положениями Программы работы и бюджета. Ресурсы непосредственно выделяются управлению, в структуре которого образован секретариат, их расходование и результативность использования являются предметом мониторинга.

14. В части отношений секретарей органов, учрежденных на основании Статьи XIV, с донорами, ряду исполнительных секретарей была предоставлена возможность на основании специальной доверенности, выданной помощником Генерального директора по Департаменту технического сотрудничества, и при условии следования внутренним процедурам, подписывать проектные соглашения с донорами.

15. Организация готова и далее следовать такому подходу и, в целом, приветствовала бы активное участие секретарей в мобилизации ресурсов при условии, что их усилия будут совпадать с приоритетами ФАО в части мобилизации ресурсов. В этом плане должен выполняться ряд условий:

15.1 устанавливаемые органами, учрежденными на основании Статьи XIV Устава, приоритеты должны соответствовать приоритетам ФАО (11 общеорганизационных приоритетных областей мобилизации ресурсов, 15 региональных инициатив, механизмы страновых программ);

15.2 ФАО следует обеспечить, чтобы секретари, как правило, были знакомы с правилами и процедурами Организации в отношении партнерских связей, мобилизации ресурсов, соглашений о целевых фондах и управления проектным циклом и придерживались таких правил и процедур;

15.3 органам, учреждаемым на основании Статьи XIV Устава, следует с самого начала привлекать к своим переговорам соответствующие подразделения Организации, в первую очередь TCS, OSP и OPC, что позволит обеспечить соответствие общеорганизационным стандартам, рекомендациям и процессам получения разрешений. Это требование обусловлено тем, что в конечном итоге ответственность по любому договору об учреждении целевого фонда, заключенному в поддержку указанных органов, будет возложена на Организацию. Достижение ясности в отношении данных требований считается исключительно важным, и здесь не может быть места ни компромиссам, ни особой гибкости.

16. В целом же, на описанных выше условиях исполнительные секретари могут наделяться полномочиями на подписание проектных соглашений, о чем свидетельствует и сложившаяся на сегодня практика.

17. Что касается каналов связи с правительствами и официальной переписки, на практике в отношении органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, проявлялась определенная гибкость. Организация, с учетом прагматических соображений, готова и в дальнейшем допускать здесь гибкость в подходах.

18. В отношении вопросов организации совещаний, в том числе заключения меморандумов о распределении обязанностей в отношении таких совещаний (см. Приложение II к документу FC 148/21), каких-либо дальнейших действий предпринято не было. Это стало следствием отсутствия каких-либо вопросов, которые требовали бы особого внимания, и наличия действующих механизмов организации совещаний ФАО, которые, как кажется, работают удовлетворительным образом. При необходимости Отдел по делам Конференции, Совета и протокольным вопросам (СРА) мог бы глубже изучить вопросы, связанные с обслуживанием совещаний.

19. В отношении вопросов, связанных с общеорганизационным фирменным стилем и возможностью использования отдельных логотипов, Бюллетень Генерального директора № 2014/46 от 12 декабря 2014 года установил ряд принципов, нацеленных на укрепление единства действий и более активное продвижение во всей коммуникационной деятельности концепции единой Организации. В связи с указанным БГД следует отметить имевшую место ситуацию появления и использования отдельных логотипов, что, согласно оценке, вело к ослаблению имиджа Организации как авторитетного центра передовых знаний, размыванию общеорганизационной идеи и возникновению между пользователями, аудиториями и заинтересованными сторонами путаницы в оценке авторитетности производимой ФАО информации. Как правило, должен использоваться только логотип ФАО, это позволит укрепить образ единой ФАО и усилить позиции Организации в области ее компетентности. Согласно БГД, Управление общеорганизационных коммуникаций имеет право в качестве исключения выдавать разрешения на использование особых логотипов. С учетом статуса некоторых органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, в свете приведенных выше критериев, некоторым органам будет позволено и далее использовать особые логотипы наряду с логотипом ФАО.

20. На ранних стадиях процесса рассмотрения было определено, что внимания требуют гибкие подходы в реализации процедур участия неправительственных организаций (НПО) и других заинтересованных сторон в совещаниях органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава. Как, вероятно, известно Финансовому комитету, в течение нескольких последних лет осуществляется процесс пересмотра правил участия организаций гражданского общества и представителей частного сектора в совещаниях ФАО. В этом процессе, в частности, задействованы КУПВ и Совет. На своей 150-й сессии, состоявшейся в декабре 2014 года, Совет поручил Независимому председателю Совета провести открытые для всех членов консультации с региональными группами с целью достижения договоренности по данному вопросу. После достижения согласия между членами, КУПВ должен будет изучить соответствующее предложение и довести свою работу до конца.

21. Секретариат ФАО в целом, и в частности Управление по вопросам партнерских связей, информационно-пропагандистской деятельности и развитию потенциала и Управление по правовым вопросам, выступили в поддержку гибкого подхода к вопросу об участии НПО, заинтересованных в участии в совещаниях органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, либо, по мнению соответствующих секретариатов, способных внести позитивный вклад в работу указанных уставных органов. Организация не располагает информацией о каких-либо выражениях озабоченности или препятствиях, которые не позволили бы НПО принимать участие в совещаниях органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава ФАО.

22. Продолжается рассмотрение ряда других вопросов. Вопрос об уровне расходов на обслуживание проектов, относимых на органы, учрежденные на основании Статьи XIV Устава, будет решен в рамках новой политики возмещения расходов ФАО, которая в настоящее время рассматривается. Дискуссия по вопросам информации и технологий (ИТ) продолжается. Принципиально считается, что присутствие ФАО в интернете должно консолидироваться через единый общеорганизационный портал FAO.org, и что другие доменные имена для представления информации ФАО использоваться не должны. Этот вопрос связан с вопросом о защите и поддержании целостности ИТ-систем Организации⁴. Кроме того, имели место дискуссии о том, могут ли органы, учрежденные на основании Статьи XIV Устава, принимать взносы от частного сектора. В этом контексте рассматривается возможность обоснования

⁴ Возможно, придется разработать расширенные механизмы и процедуры представления отчетов о реализации органами, учрежденными в соответствии со Статьей XIV Устава, переданных полномочий, использовании операционных фондов и осуществлении последующей деятельности. Согласно некоторым принципам делегирования полномочий, отраженным в пункте 5 правила XXXVIII Общих правил Организации, полномочия, с учетом целесообразности, могут делегироваться на самые низкие уровни. При этом, однако, общую ответственность за результаты деятельности таких органов несут Генеральный директор и Руководство.

решений членов соответствующих органов, учрежденных на основании Статьи XIV Устава, с учетом результатов надлежащей проверки контрагентов в рамках проводимого Организацией обзора.

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ДЕЙСТВИЯ КОМИТЕТА

23. Финансовому комитету предлагается рассмотреть настоящий доклад и высказать замечания, которые он сочтет целесообразными. В частности, Финансовому комитету предлагается принять к сведению:

23.1 дифференцированный подход, принятый Секретариатом при рассмотрении данных вопросов в русле указаний руководящих органов; а также

23.2 описанные в настоящем докладе операционные фонды и полномочия, передача которых осуществлена Секретариатом.