



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

## СОВЕТ

**Сто пятидесятая сессия**

**Рим, 1-5 декабря 2014 года**

**Независимый обзор эффективности реформ управления ФАО**

*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](http://www.fao.org).*



m1749r





Продовольственная  
и сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных Наций

## Управление по оценке

# Независимый обзор эффективности реформ управления ФАО

*Проект доклада для рассылки*

30 сентября 2014 года

# Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

## Управление по оценке (OED)

В электронном формате настоящий доклад доступен на сайте:  
<http://www.fao.org/evaluation>

*Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.*

*Мнения, выраженные в настоящем информационном документе, являются мнениями автора (авторов) и не обязательно отражают точку зрения ФАО.*

© FAO 2014

*ФАО приветствует использование, тиражирование и распространение материалов, содержащихся в настоящем информационном документе. Если не указано иное, материалы можно копировать, скачивать и распечатывать для целей частного изучения, исследования и обучения, либо для использования в некоммерческих продуктах или услугах при условии, что ФАО будет указана в качестве источника и обладателя авторских прав и что при этом не утверждается или иным образом не предполагается, что ФАО одобряет мнения, продукты или услуги пользователей.*

*Все запросы, касающиеся прав на перевод и адаптацию, а также права на перепродажу и других прав на коммерческое использование, следует направлять через сайт [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) или на адрес электронной почты [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).*

За дополнительной информацией по настоящему докладу  
просьба обращаться по адресу:

Director, OED  
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153  
Рим, Италия  
Эл. почта: [evaluation@fao.org](mailto:evaluation@fao.org)

## Содержание

Сокращения	v
<b>1 Введение</b>	<b>1</b>
1.1 Исходные сведения	1
1.2 Сфера охвата и методология	2
<b>2 Обзор системы управления ФАО</b>	<b>4</b>
2.1 Благоприятные условия для управления	4
2.2 Глобальные и внутренние функции управления	5
<b>3 Конференция</b>	<b>7</b>
3.1 Исходные сведения	7
3.2 Основные результаты	8
3.3 Выводы и рекомендации	10
<b>4 Совет</b>	<b>13</b>
4.1 Исходные сведения	13
4.2 Основные результаты	13
4.2.1 <i>Руководство и надзор за управленческими процессами и деятельностью других руководящих органов</i>	13
4.2.2 <i>Уровень бюджета, сроки проведения совещаний, доклад Совета, повестка дня Конференции</i>	15
4.2.3 <i>Численность и состав Совета</i>	16
4.2.4 <i>Роль региональных групп</i>	18
4.3 Выводы и рекомендации	19
<b>5 Независимый председатель Совета</b>	<b>20</b>
5.1 Исходные сведения	20
5.2 Основные результаты	21
5.3 Выводы и рекомендации	22
<b>6 Комитет по программе</b>	<b>23</b>
6.1 Исходные сведения	23
6.2 Основные результаты	24
6.2.1 <i>Программные приоритеты, стратегия, бюджет</i>	24
6.2.2 <i>Оценка</i>	25
6.3 Выводы и рекомендации	26
<b>7 Финансовый комитет</b>	<b>28</b>
7.1 Исходные сведения	28
7.2 Основные результаты	28
7.3 Выводы и рекомендации	30
<b>8 Совместное совещание Комитета по программе и Финансового комитета</b>	<b>31</b>
8.1 Исходные сведения	31
8.2 Основные результаты	31
8.3 Выводы и предложения	32
<b>9 Комитет по уставным и правовым вопросам</b>	<b>33</b>
9.1 Исходные сведения	33
9.2 Основные результаты	33
9.3 Выводы и рекомендации	34
<b>10 Технические комитеты</b>	<b>34</b>
10.1 Исходные сведения	34
10.2 Основные результаты	35
10.2.1 <i>Вклад ТК в глобальное управление</i>	36

10.2.2	<i>Вклад ТК во внутреннее управление</i>	37
10.3	Выводы и рекомендации	38
<b>11</b>	<b>Региональные конференции</b>	<b>39</b>
11.1	Исходные сведения	39
11.2	Основные результаты	40
11.2.1	<i>Организация РК</i>	40
11.2.2	<i>Глобальное и внутреннее управление</i>	43
11.3	Выводы и рекомендации	45
<b>12</b>	<b>Многолетние программы работы</b>	<b>46</b>
12.1	Исходные сведения	46
12.2	Основные результаты	47
12.3	Выводы и рекомендации	48
<b>13</b>	<b>Совещания на уровне министров</b>	<b>49</b>
13.1	Исходные сведения	49
13.2	Основные результаты	49
13.3	Выводы и рекомендации	50
<b>14</b>	<b>Уставные органы</b>	<b>50</b>
14.1	Исходные сведения	50
14.2	Основные результаты	51
14.3	Выводы и предложения	52
<b>15</b>	<b>Оценка</b>	<b>53</b>
15.1	Исходные сведения	53
15.2	Основные результаты	53
15.3	Выводы и рекомендации	56
<b>16</b>	<b>Аудит</b>	<b>57</b>
16.1	Исходные сведения	57
16.2	Основные результаты	57
16.3	Выводы	58
<b>17</b>	<b>Мероприятия, относящиеся к Генеральному директору</b>	<b>58</b>
17.1	Исходные сведения	58
17.2	Основные результаты	58
17.3	Выводы и рекомендации	59
<b>18</b>	<b>Расходы на деятельность руководящих органов ФАО</b>	<b>60</b>
18.1	Исходные сведения	60
18.2	Основные результаты	60
18.3	Выводы	64
<b>19</b>	<b>Сводное изложение выводов и рекомендаций</b>	<b>65</b>

Приложения: в процессе подготовки

## Сокращения

ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ГД	Генеральный директор
ДОП	Доклад об осуществлении программы
ДПР	Двухлетний план работы
КВПБ	Комитет по всемирной продовольственной безопасности
КЛХ	Комитет по лесному хозяйству
КоК-НВО	Конференционный комитет по итогам НВО
КП	Комитет по программе
КРХ	Комитет по рыбному хозяйству
КСТ	Комитет по проблемам сырьевых товаров
КСХ	Комитет по сельскому хозяйству
МКП-2	Вторая Международная конференция по вопросам питания
МПР	Многолетние программы работы
НВО	Независимая внешняя оценка
НПО	Неправительственные организации
НПС	Независимый председатель Совета
НРКСА	Неофициальная региональная конференция для Северной Америки
НСРГ	Неофициальные совещания региональных групп
ОГО	Организации гражданского общества
ПНД	План неотложных действий по обновлению ФАО
ПРБ	Программа работы и бюджет
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РК	Региональные конференции
РКА	Региональная конференция для Африки
РКАТО	Региональная конференция для Азии и Тихого океана
РКБВ	Региональная конференция для Ближнего Востока
РКЕ	Региональная конференция для Европы
РКЛАК	Региональная конференция для Латинской Америки и Карибского бассейна
РО	Руководящие органы
СОФА	Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства
СРП	Стратегическая рамочная программа
ССП	Среднесрочный план
ТК	Технические комитеты ФАО
ФК	Финансовый комитет
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
OED	Управление по оценке
OSD	Управление поддержки децентрализации

## 1 Введение

### 1.1 Исходные сведения

1. В 2008 году Конференция ФАО одобрила План неотложных действий по обновлению ФАО (ПНД)<sup>1</sup>, который был разработан путем интенсивного сотрудничества между членами и Секретариатом ФАО в целях внедрения рекомендаций, сформулированных в ходе Независимой внешней оценки (НВО) в середине 2007 года<sup>2</sup>. Из общего числа мероприятий ПНД (всего 274) 101 было включено в главу, посвященную вопросам управления, в том числе Мероприятие 2.74, согласно которому *"Конференция будет проводить оценку эффективности реформ управления, в том числе роли и функционирования региональных конференций, а проведение независимого обзора станет одним из вкладов в этот процесс"*<sup>3</sup>.

2. Осуществление Мероприятия 2.74 было запланировано на 2014 год, так чтобы Независимый обзор можно было представить на сессию Конференции в 2015 году. В декабре 2013 года Совет ФАО одобрил "Порядок проведения независимого обзора эффективности реформ управления"<sup>4</sup>, в котором, в частности, было изложено задание на проведение данного обзора<sup>5</sup>. Одновременно с этим Совет утвердил назначение независимой группы из двух внешних консультантов, действующей при поддержке со стороны Управления ФАО по оценке (ОЕД)<sup>6</sup>. Совет предложил просить: Независимого председателя Совета (НПС) – играть проактивную роль в обеспечении всемерного содействия всему процессу обзора и проводить открытые неофициальные совещания с председателями и заместителями председателей региональных групп (НСРГ) для руководства процессом независимого обзора; Совместное совещание Комитета по программе и Финансового комитета – обеспечить надзор за проведением независимого обзора.

3. Настоящий документ представляет собой проект доклада Группы по проведению независимого обзора (далее – Группы), представленный членам ФАО для замечаний и предложений. Он также направлен на отзыв представителям старшего руководства – важной заинтересованной стороны в проведении Обзора. Проект будет подвергнут обсуждению на Совместном совещании 116-й сессии Комитета по программе и 155-й сессии Финансового комитета 5 ноября 2014 года, а также на 150-й сессии Комитета в декабре 2014 года. На основе полученных замечаний и предложений Группа подготовит к концу декабря 2014 года заключительную версию доклада. Заключительный доклад будет представлен в качестве документа 39-й сессии Конференции ФАО в июне 2015 года, а до этого – рассмотрен на Совместном совещании 117-й сессии Комитета по программе и 156-й сессии Финансового комитета, а также на 151-й сессии Совета в марте 2015 года.

---

<sup>1</sup> С 2008/4, Доклад Конференционного комитета по последующей деятельности по итогам независимой внешней оценки ФАО – План неотложных действий.

<sup>2</sup> Доклад по итогам НВО был рассмотрен Конференцией ФАО в ноябре 2007 года, С 2007/7А.1.

<sup>3</sup> С 2008/REP, E16.

<sup>4</sup> CL 148/10; CL 148/REP, пункты 21–24.

<sup>5</sup> CL 148/10 Приложение 2, Проект задания.

<sup>6</sup> CL 148/10 Add.1. Биографические справки членов Группы по проведению независимого обзора.



## 1.2 Сфера охвата и методология

4. В задании на проведение Независимого обзора Группе было предложено осуществить обзор работы, проводимой ФАО, ее руководящими органами (РО)<sup>7</sup> и государствами-членами, а также Секретариатом, по осуществлению всего комплекса мероприятий ПНД, от 2.1 до 2.101, относящихся к механизмам реформы корпоративного управления. Там же предусматривалась необходимость интенсивных консультаций с членами ФАО в качестве одной из ключевых характеристик проведения Независимого обзора.

5. Важно подчеркнуть, что Независимый обзор представляет собой **обзор реформ управления** и не охватывает вопросов программной и административной работы ФАО. Кроме того, в результате отдельного процесса реформирования изменился статус Комитета по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ), который входил в число руководящих органов ФАО на момент НВО и составления ПНД, и с 2009 года этот комитет уже не является руководящим органом ФАО<sup>8</sup>. В связи с этим его деятельность не вошла в сферу охвата Независимого обзора.

6. Осуществление реформ управления оценивалось по следующим критериям:

- i. Охват (объем выполнения): в какой степени выполнены все намеченные мероприятия и их компоненты, а также причины невыполнения, если таковое имело место.
- ii. Действенность (экономичность и рациональность): общее повышение эффективности работы с точки зрения затрат за счет обеспечения своевременности принимаемых мер, оптимизации механизмов управления, ясности и упрощения информационных потоков и т. д.; было также обращено внимание на анализ предметных и операционных расходов, связанных с процессом реформирования управления, и на его новую конфигурацию.
- iii. Эффективность: общее непосредственное влияние мероприятий ПНД на систему управления ФАО – насколько лучше РО стали руководить Секретариатом и как улучшилась обратная связь от Секретариата к РО.
- iv. Воздействие (конечный полезный эффект): фактические и потенциальные долгосрочные изменения в работе ФАО в той мере, в какой их можно отнести за счет внедрения связанных с ПНД реформ управления.

7. Группа использовала следующие основные инструменты<sup>9</sup>:

- Систематизированный перечень (карта) всех соответствующих мероприятий ПНД и их компонентов, относящихся к реформе управления, и отслеживание их осуществления;
- Анализ изменений в механизмах управления, включая сроки, последовательность и количество сессий, содержание повестки дня, качество докладов, затраты; в качестве ключевых периодов для

<sup>7</sup> Эти органы следующие: Конференция, Комитет, Комитет по программе, Финансовый комитет, Комитет по уставным и правовым вопросам, технические комитеты, региональные конференции, а также уставные органы.

<sup>8</sup> CFS:2009/2 Rev.2.

<sup>9</sup> Детальное описание методики проведения Независимого обзора содержится в Приложении 3 к настоящему докладу.

сравнительного анализа были использованы двухгодичные периоды 2006-2007 и 2012-2013 годов, хотя в некоторых случаях были включены и другие двухгодичных периоды;

- Обзор четырех других учреждений ООН, а именно ПРООН, ЮНЕСКО, ВОЗ и ВПП, которые были также использованы в ходе НВО для сравнения с точки зрения численности и состава Совета, рекомендаций Совета на уровне бюджета для Конференции и квалификационных характеристик должности Генерального директора;
- Мнения ключевых заинтересованных сторон, полученные путем углубленных интервью: проведены полуструктурированные интервью с 217 респондентами, большинство из которых являлись представителями членов Организации; в число респондентов вошли также старшие руководители ФАО, секретари РО и другие сотрудники ФАО;
- Мнения ключевых заинтересованных сторон, полученные с помощью анкетирования (далее – Опрос) постоянных представителей и членов, участвующих во всех РО с 2012 года;
- Мнения секретарей органов, учрежденных в соответствии со Статьей XIV, о взаимосвязях с ФАО по административным и управленческим аспектам, полученные с помощью анкетирования;
- Прямое наблюдение за работой следующих сессий руководящих органов:
  - Региональные конференции 2014 года;
  - 98-я сессия КУПВ, март 2014 года;
  - КРХ-2014, отдельные сессии;
  - КЛХ-2014, все сессии;
  - 115-я сессия Комитета по программе, май 2014 года;
  - 154-я сессия Финансового комитета, май 2014 года;
  - Совместное совещание 115-й сессии Комитета по программе и 154-й сессии Финансового комитета;
  - 149-я сессия Совета, июнь 2014 года.

8. Помимо этого, Группа встречалась с представителями членов в ходе трех открытых НСРГ (7 февраля, 15 мая и 9 сентября 2014 года), на Совместном совещании 115-й сессии Комитета по программе и 154-й сессии Финансового комитета (28 мая), а также на 149-й сессии Совета (16 июня).

9. Группа отмечает, что в ее работе преимущественно используется термин "Независимый обзор" (Independent Review), а не "оценка" (evaluation). В связи с этим у нас возник вопрос, следует ли формулировать "рекомендации" или просто предложить свои соображения на рассмотрение членов. Мы приняли решение представить на рассмотрение руководящих органов рекомендации по тем вопросам, которые, по нашему мнению, имеют основное значение для дальнейшего продвижения реформы. Мы также выдвигаем ряд предложений по конкретно-прикладным аспектам, которые, как мы считаем, будут способствовать повышению действенности и эффективности управления. Такие предложения начинаются с формулировки: члены могут счесть целесообразным рассмотреть. Как рекомендации, так и предложения для рассмотрения приводятся в конце каждого раздела и обобщены в разделе 19.

10. В течение всего процесса подготовки независимого обзора Группа получала постоянную поддержку со стороны Управления по оценке (ОЕД), сотрудники которого внесли вклад в разработку методики и инструментов, сбор и анализ данных, а также

в решение административных и организационных вопросов. ОЕД планирует подвергнуть данный проект стандартной процедуре контроля качества. Тем не менее, авторство выводов и заключений настоящего обзора принадлежит только членам Группы. В частности, во избежание каких-либо конфликтов интересов, сотрудники ОЕД не стали принимать участие в обсуждении вопросов реализации Мероприятий ПНД 2.77–2.90, относящихся к функции оценки в Организации.

11. Наконец, Группа хотела бы отметить, что члены ФАО предложили ей действовать смело и активно, с тем чтобы обеспечить прочную основу для формирования их собственных дальнейших соображений по вопросам реформы управления. Группа восприняла этот совет со всей серьезностью и тщательно изучила все мероприятия ПНД, для того чтобы определить, что еще можно было бы сделать, если РО сочтут это необходимым. Условия в 1940-х годах, которые послужили предпосылкой создания ФАО, остаются в силе и сегодня, и эффективная система управления все более необходима для руководства и поддержки вклада ФАО в создание мира без голода, где земля является источником поддержания жизни для всех ее обитателей.

## **2 Обзор системы управления ФАО**

### **2.1 Благоприятные условия для управления**

12. НВО выявила наличие в ФАО "*серьезной проблемы управления*"<sup>10</sup> в связи с отсутствием четкости в распределении ролей и обязанностей различных РО и порядка их работы, но также и по причине дефицита благоприятных условий для управления. При этом было отмечено, что среда, в которой функционирует управление, имеет следующие черты: недоверие; плохая коммуникация; недостаточная транспарентность; атмосфера разногласий между членами и РО в целом и Секретариатом в частности, низкий уровень осознания подотчетности Секретариата по отношению к РО; нежелание РО делегировать обязанности между собой и отсутствие инициативы со стороны их членов. По результатам НВО было обращено внимание на то, что РО все больше сосредоточиваются на внутренних вопросах, относящихся к Секретариату, не уделяя достаточного внимания выполнению своей роли в сфере глобального управления.

13. Реакция членов на выводы НВО была весьма активной. Они назначили из своего состава Конференционный комитет (КоК-НВО), сформировали рабочие группы для анализа результатов НВО и на этой основе разработали ПНД, который был одобрен Конференцией на ее 35-й (специальной) сессии в 2008 году. ПНД был охарактеризован как "реформа, направляемая членами Организации".

14. Шесть лет спустя Группа обнаружила значительное улучшение по многим аспектам функционирования управления, а также в отношении благоприятных условий для управления. Что, вероятно, наиболее важно, Группа убедилась в том, что доверие между членами, равно как и между членами и руководством в значительной мере восстановилось, что, по мнению Группы, явилось одним из наиболее значимых достижений ПНД.

---

<sup>10</sup> С 2007/7А.1, пункт 668

15. Среди факторов, способствующих восстановлению доверия, можно отметить следующие: у членов сложилось впечатление, что Секретариат стал значительно более прозрачным в плане обмена информацией и предоставления документации; Секретариат широко доступен для контактов и взаимодействия с членами в формате официальных и неофициальных совещаний; проводятся частые встречи Генерального директора с членами, как на групповом, так и на индивидуальном уровне. Коллективная работа по составлению ПНД, включая формулирование первоначального варианта Стратегической рамочной программы, также способствовала созданию атмосферы доверия между самими членами.

16. Свидетельством укрепления доверия явились проходившие в деловой и сосредоточенной обстановке совещания, за работой которых наблюдали члены Группы. В этой связи большинство респондентов Опроса выразили мнение о том, что действующие в настоящее время механизмы управления обеспечивают четкое и оперативное руководство Организацией. Кроме того, Совет и его вспомогательные комитеты выпустили за период, прошедший со времени принятия ПНД, ряд докладов, в которых отражено общее мнение, а не только "некоторых" или "многих" членов. Разногласия между ОЭСР и Группой 77, хотя и существуют по-прежнему, но носят намного менее острый характер, чем до ПНД. Факторы, способствовавшие этим сдвигам, включают: улучшение функционирования региональных групп, хотя не всем из них удается выступать с единой точки зрения в рамках РО; наличие в настоящее время у региональных групп возможностей для почти ежемесячного взаимодействия в формате НСРГ, созываемых НПС; роль НПС, выступающего в качестве фасилитатора.

17. Группа также констатировала повышение уровня взаимопонимания между РО и Секретариатом в отношении функций обеих структур, а также укрепление подотчетности. В этих улучшенных условиях члены смогли осуществить почти все связанные с управлением мероприятия, содержащиеся в ПНД.

18. Тем не менее, Группа установила, что в некоторых случаях, даже несмотря на то, что конкретные мероприятия и были осуществлены, полученный результат не всегда соответствовал ожиданиям и поэтому необходимо провести дополнительную работу. Это утверждение касается обоих аспектов управления ФАО – как глобального, так и внутреннего. Далее проанализирован имеющийся дефицит в обеих областях по сравнению с тем, что было предусмотрено в НВО и ПНД. Последующие разделы доклада даны в разбивке по конкретным руководящим органам в целях детального разбора данных вопросов. В разделе 19 приведены суммированные выводы Группы относительно полезного воздействия ПНД на глобальное и внутреннее управление, а также выводы более общего плана применительно к процессу управления в ФАО.

## **2.2 Глобальные и внутренние функции управления**

19. Устав ФАО предусматривает две широкие функции управления в ФАО: i) разработка глобальной политики и правовых инструментов для направляющего руководства работой членов Организации и ii) осуществление надзора и руководства программами Секретариата с обеспечением контроля за ходом выполнения принимаемых решений. Группа обозначает эти два набора функций как **глобальное управление** и **внутреннее управление**. Полномочия принимать решения по вопросам

глобального управления и утверждать вопросы внутреннего управления на основе рекомендаций Совета принадлежат Конференции. Все другие РО ФАО "рассматривают и рекомендуют" Совету по вопросам внутреннего управления и Конференции – если речь идет о глобальном управлении.

20. В ходе НВО были внимательно проанализированы обе функции. Было признано, что, хотя в период создания ФАО она занимала передовые позиции в рассмотрении вопросов глобальной повестки дня, в течение последних 20 лет преобладающее значение стали приобретать другие механизмы глобального управления, а ФАО стала все больше замыкаться на внутренних аспектах своей деятельности, не уделяя достаточного внимания тому вкладу, который она может вносить в сотрудничестве с другими в более широкий глобальный стратегический диалог и регулирование. Тем не менее, по заключению НВО, роль ФАО в области глобального управления не потеряла своей основополагающей важности, учитывая ее сравнительные преимущества как учреждения ООН, обладающего потенциалом для объединения усилий различных заинтересованных сторон, нейтральностью и техническими знаниями.

21. ПНД стал практическим воплощением рекомендаций НВО, включив ряд мероприятий, направленных на укрепление работы РО в сфере глобального управления. Самое первое мероприятие, относящееся к управлению, Мероприятие 2.1, содержит призыв к Конференции, техническим комитетам, региональным конференциям и руководству: *"Обеспечить систематическое рассмотрение глобальной ситуации для выявления вопросов, требующих в первую очередь согласования программных мер, и изучать действующую нормативно-правовую базу для выявления областей, требующих принятия неотложных мер в рамках ФАО и других форумов"*<sup>11</sup>. В других мероприятиях ПНД были определены региональные конференции (РК) и технические комитеты (ТК) в качестве **основных** дискуссионных форумов для обсуждения вопросов глобальной политики и регулирования и указано, что они подотчетны в этих вопросах непосредственно Конференции. В ПНД также отмечено, что в отборе приоритетов глобального управления должны принимать участие Комитет по программе и Совет.

22. Основным вопросом, который обозначила Группа в отношении глобального управления, является следующий: РО все еще не проводят систематического обзора глобальной ситуации для выявления областей, требующих большей согласованности политики или наличия нормативных рамок, как это предусмотрено в ПНД. Иными словами, существует необходимость в более эффективном лидерстве со стороны РО, в частности Конференции, в определении и руководстве усилиями по внесению вклада ФАО в масштабе всей Организации в широкий глобальный диалог, например по вопросам изменения климата или гуманитарного реагирования. В отсутствие такого лидерства РК и ТК продолжают вести стратегические обсуждения по широкому кругу тем, а в случае ТК также формулировать конкретные нормативные положения. Эта работа представляет важность и, несомненно, должна продолжаться, но за пределами той тематики, которую РК и ТК считают актуальной в сферах своих интересов; существует необходимость общеорганизационного вклада ФАО в глобальную политику и нормативное регулирование, как это предусмотрено в Мероприятии 2.1.

---

<sup>11</sup> С 2008/REP, E7

Группа предлагает относительно простой и ясный путь к решению этой задачи, который описан в разделе 3, посвященном Конференции.

23. Что касается внутреннего управления, в НВО обозначен ряд областей, требующих оптимизации: уточнить функции различных РО, сократить дублирование и рационализировать процессы. В ПНД, в свою очередь, большинство рекомендаций НВО были воплощены в мероприятия, которые представляют собой последовательность конкретных действий для РО, направляющих процесс управления программой от установления приоритетов и планирования до надзора за осуществлением. Одна из основных мер, заложенных в ПНД, состояла в том, чтобы обеспечить официальное участие РК в процессах внутреннего управления в отношении как надзора за осуществлением, так и расстановки приоритетов для будущей работы.

24. Существенная проблема внутреннего руководства, вскрытая Группой, состояла в том, что информация для работы РО дается им в описательном виде, без детальных сведений о результатах и ресурсах, и поэтому не может служить эффективной основой для управления. Кроме того, разнородный состав участников РК и ТК означает, что их внимание в большей степени ориентировано на отдельные разделы повестки дня сессий, посвященные частным вопросам, нежели на те, которые касаются их роли в управлении и надзоре за работой ФАО. Группа полагает, что без необходимых инструментов для мониторинга результатов РК не смогут в полной мере выполнять возложенные на них функции управления. Этот вопрос более подробно обсуждается в разделах, посвященных Совету и его комитетам, а также РК и ТК.

25. В настоящем обзорном разделе следует сделать еще одно, последнее замечание. По итогам НВО были внесены изменения в базовые документы Организации с включением определения руководящих органов, в соответствии с которым они вносят вклад в пределах своих соответствующих полномочий: а) в определение общей политики и нормативной основы регулирования деятельности Организации; б) в разработку Стратегической рамочной программы, Среднесрочного плана и Программы работы и бюджета; а также с) в осуществление или содействие осуществлению надзора за деятельностью администрации Организации<sup>12</sup>. Группа отмечает, что пункт (а) в этом определении может давать почву для недоразумений, поскольку кто-то может понимать под "общей политикой" внутреннюю политику ФАО, например ее кадровую политику. Группа рекомендует членам и Секретариату рассмотреть возможность небольшой модификации определения руководящих органов в базовых документах, так чтобы оно полностью соответствовало Уставу и другим разделам, излагающим обязанности в сфере глобального управления.

### **3 Конференция**

#### **3.1 Исходные сведения**

26. НВО характеризовала Конференцию ФАО как типичную структуру многих многосторонних руководящих органов – *"большую и громоздкую, с множеством видов деятельности, которые в основном носят формальный и протокольный характер"*<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Сборник базовых документов ФАО, 2013 г., стр. 143.

<sup>13</sup> Доклад по итогам НВО, пункт 698.

Признавая Конференцию в качестве высшего политического органа ФАО, НВО рекомендовала сохранить ее центральную роль и предложила ряд изменений, направленных на укрепление предметной содержательности сессий Конференции и более полное использование ее потенциала – служить глобальным форумом для диалога по вопросам политики и регулирования во всемирном масштабе.

27. В ПНД были включены следующие мероприятия, относящиеся к Конференции (2.5–2.11): выносить на пленарное обсуждение одну конкретную тему, представляющую наиболее актуальное значение для членов; уделять больше внимания вопросам глобальной политики и международным рамочным структурам и механизмам, опираясь на рекомендации ТК и РК; увеличить количество параллельных мероприятий, дающих членам дополнительные возможности для неформальных обсуждений. Эти меры были призваны дополнить роль Конференции как высшего органа руководства деятельностью Организации, включая определение программы работы и бюджета. Были также внесены поправки в процедурные аспекты, в том числе следующие: перенесены сроки проведения сессий Конференции на июнь второго года каждого двухгодичного периода; при составлении доклада Конференции основное внимание уделяется выводам и рекомендациям, с параллельной подготовкой стенографического отчета.

### **3.2 Основные результаты**

28. Все мероприятия ПНД выполнены. В докладах Конференции основное внимание уделяется выводам и рекомендациям, как правило, дополняемым стенографическим отчетом. Сроки проведения Конференции передвинуты на июнь, начиная с 2011 года. Эта мера дала хороший эффект, поскольку появилось время, необходимое для включения решений Конференции в Программу работы и бюджет (ПРБ), так что все необходимые организационные механизмы внедрены к началу нового двухгодичного периода. Это, однако, означает, что Секретариат должен подготовить ПРБ почти за год до начала реализации, поскольку окончательные версии Среднесрочного плана (ССП) и ПРБ должны быть рассмотрены Советом на его весенней сессии, то есть за 60 дней до Конференции, соответственно каждые четыре и каждые два года.

29. Складывается общее впечатление, что сокращение процесса обсуждений и утверждения ССП/ПРБ не представляется реалистичным. Вместе с тем Группа отметила, что было бы возможно передвинуть даты сессии Совета, проводя ее лишь за месяц до Конференции. Рассмотрение и нередко одобрение соответствующих ССП/ПРБ правительственными органами стран происходит на этапе сессии Совета, и единственным остающимся вопросом является принятие решения по уровню бюджета. Поскольку такое решение носит политический и финансовый характер, Группа предлагает членам рассмотреть вопрос о том, не будет ли достаточно для этого 30 дней.

30. Что касается содержания работы Конференции, начиная с 2009 года Совет вносит рекомендации по темам для обсуждения на сессиях Конференции, представляемым на пленарном заседании сразу же после рассмотрения анализа тенденций, содержащегося в докладе о положении дел в области продовольствия и сельского хозяйства (СОФА). С течением времени такие темы все чаще упоминаются в выступлениях на пленарных заседаниях, хотя докладчики по-прежнему уделяют

основное внимание проблемам сельского хозяйства в своих странах и роли ФАО в их решении<sup>14</sup>. Число параллельных мероприятий во время сессий Конференции увеличилось с 4 в 2007 году до 18 в 2013 году, при этом одно из мероприятий всегда относится к основной теме Конференции, что дает возможность ее более детального рассмотрения. Подавляющее большинство респондентов Опроса отметили, что параллельные мероприятия дают хорошую возможность для менее формального обсуждения существенных вопросов.

31. Наряду с этим Группа отметила, что предусмотренные в ПНД более амбициозные мероприятия, касающиеся усиления внимания к глобальной политике и механизмам нормативного регулирования, остались невыполненными. Председатели РК и ТК лично представляют свои доклады в Комиссию I, однако эти доклады в каждый двухлетний период содержат в общей сложности свыше 40 отдельных вопросов политики. Такое разнообразие тематики не позволяет проводить на Конференции согласованный диалог, который мог бы выйти за пределы суммированных итогов отдельных докладов и принести дополнительные ценные плоды помимо вклада в решение конкретных вопросов, имеющих региональную и техническую специфику. В стенографических отчетах, в части, относящейся к презентации докладов РК, отмечается, что их обсуждение в ходе сессии носило весьма общий характер, а в докладе Конференции они лишь "одобряются", без каких-либо комментариев по существу. Обсуждение докладов ТК носит, как правило, более содержательный характер, однако Комиссия по большей части лишь подтверждает то, что ей представлено.

32. В 2008 году, в тот же период, когда шла подготовка ПНД, однако отдельно от этого процесса, Служба оценки ФАО провела независимую оценку международных инструментов<sup>15</sup>. В результате этой оценки была, в частности, выявлена необходимость проведения систематического обзора глобальной ситуации в целях определения приоритетов в деятельности ФАО. Это положение получило поддержку в Ответе руководства<sup>16</sup>. Однако впоследствии руководство приняло решение не предпринимать такого систематического обзора, отчасти из-за отсутствия как финансовых, так и кадровых ресурсов.

33. В результате создался порочный круг. Вследствие широкого разнообразия тем, охватываемых в докладах РК и ТК, Конференция не может обобщить и использовать их наработки для определения одного, максимум двух общеорганизационных приоритетов. В то же время РК и ТК не могут внести вклад в определение таких приоритетов со своих, соответственно, региональных и технических позиций – в дополнение к другим видам работы на региональном и техническом уровнях, – пока Конференция не укажет им более четкое направление. Становится ясно, что без создания основы для установления приоритетов, как это указано в Мероприятии 2.1,

---

<sup>14</sup> Примеры тем прошлых сессий: "Повышение готовности к угрозам и чрезвычайным ситуациям в области продовольствия и сельского хозяйства и принятие эффективных ответных мер" (2009 г.), "Жизненно важная роль женщин в сельском хозяйстве и развитии сельских районов" (2011 г.), "Продовольственные системы как инструмент улучшения питания" (2013 г.).

<sup>15</sup> Независимая оценка Корпоративной стратегической цели В-1: "Правовые инструменты, затрагивающие сферы продовольствия, сельского, рыбного и лесного хозяйства, производства, безопасного использования и справедливого обмена товарами сельского, рыбного и лесного хозяйства", январь 2009 года.

<sup>16</sup> РС 101/5 a Sup., май 2009 года.



Организация не сможет максимально повысить свой вклад в обеспечение согласованности политики на глобальном уровне. И напротив, если Мероприятие 2.1 будет реализовано так, как это предусмотрено, Организация получит все возможности для внесения общеорганизационного, мультидисциплинарного, учитывающего региональные условия вклада в глобальный диалог по вопросам политики и нормативного регулирования, как в рамках своих собственных РО, так и на других форумах.

34. Группа хотела бы подчеркнуть, что в Организации, несомненно, проводится большой объем важной работы в сфере политики и нормативного регулирования. Вышеупомянутая оценка выявила свыше 50 юридически обязывающих и 15 рекомендательных международных документов, действовавших в 2009 году, и в настоящее время их несомненно больше. Группа также хорошо осведомлена о ряде партнерств ФАО с другими международными организациями, которые вносят ценный вклад в глобальную политику и регулирование, в том числе с ПРООН и ЮНЕП в рамках программы ООН-СВОД, с G20 в связи с системой АМИС, а также с сообществом учреждений ООН в определении повестки дня на период после 2015 года. В ПНД, однако, отмечено, что руководящие органы должны играть более активную роль в определении приоритетов в целях обеспечения большей согласованности политики и областей для принятия мер нормативного регулирования, с тем чтобы повысить целенаправленность и значение функций ФАО, а также ее вклад в другие форумы. В этом отношении мероприятия ПНД пока не дали желаемого эффекта.

### **3.3 Выводы и рекомендации**

35. Изменения, внесенные в порядок работы Конференции, дали, в целом, положительные результаты, которые получили высокую оценку со стороны членов ФАО, хотя они могут счесть целесообразным пересмотреть положение ПНД относительно 60-дневного интервала между Советом и Конференцией.

36. Однако мероприятия ПНД в плане укрепления роли Конференции как центрального органа в сфере глобальной политики и регулирования не были столь же успешными. Предпринятые до настоящего времени шаги по переориентации деятельности РК, ТК и Конференции для создания согласованного функционального "последовательного процесса глобального управления", дающего возможность определять, обсуждать и утверждать политику или нормативные механизмы на уровне этих органов, оказались недостаточными. Группа настоятельно призывает членов еще раз продумать данную область ПНД и то, как они видят дальнейшее развитие вопросов глобального управления.

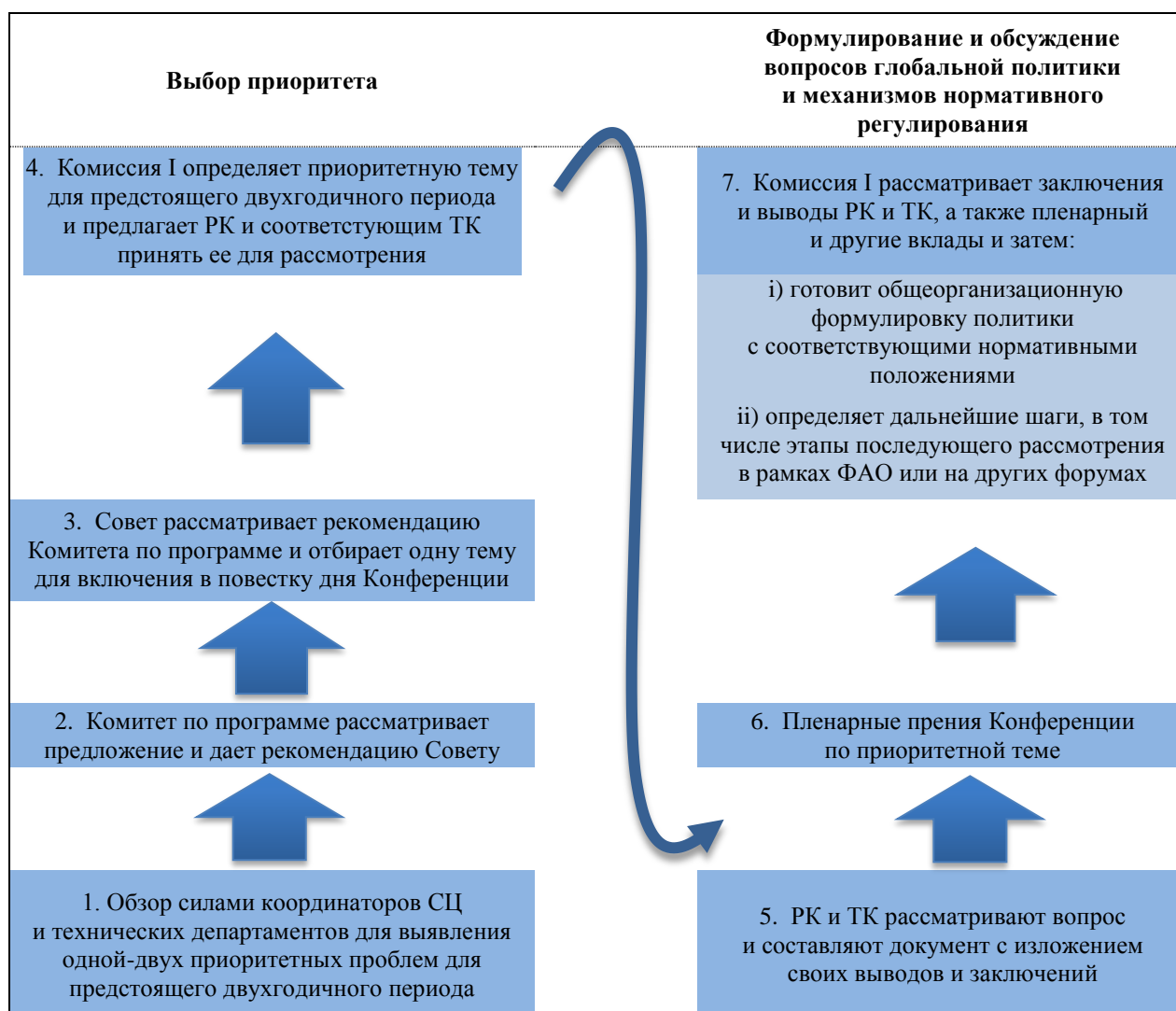
37. Группа рекомендует, в качестве первого шага к дальнейшему укреплению потенциала РО ФАО для повышения согласованности политики и регулирования, предпринять систематический обзор, предусмотренный Мероприятием 2.1. Группа отмечает, что, поскольку в результате проведенных преобразований структура ФАО приобрела матричный характер, в настоящее время решение этой задачи не потребует значительных дополнительных ресурсов и что в данной работе можно опереться на процесс стратегического анализа, выполненный в рамках подготовки Пересмотренной СРП. Отвечать за проведение систематического обзора, предусмотренного Мероприятием 2.1, должны координаторы стратегических целей во взаимодействии

с техническими департаментами. Затем, опираясь на свои знания относительно текущей деятельности, имеющегося потенциала и сравнительных преимуществ ФАО, они должны предложить приоритетные направления развития ФАО в области общеорганизационной глобальной политики и регулирования.

38. Предложения координаторов стратегических целей и технических департаментов будут рассмотрены Комитетом по программе, который представит свою рекомендацию Совету. Совет, в свою очередь, рассмотрит рекомендации Комитета по программе в рамках своих дискуссий, по итогам которых будут отобраны одна или две приоритетные темы для включения выявленных вопросов в повестку дня очередной сессии Конференции. Конференция завершит процесс, предложив РК и соответствующим ТК рассмотреть региональные и технические аспекты этих вопросов на своих очередных сессиях, наряду с другими направлениями региональной и технической работы. РК и ТК затем представят свои выводы и заключения на следующей Конференции, где Комиссия I при поддержке со стороны Секретариата обобщит результаты их работы и сформулирует технически обоснованную и учитывающую региональную специфику позицию ФАО для использования в глобальном стратегическом диалоге, на других форумах и/или, по мере целесообразности, в собственной деятельности ФАО. Комиссия I сможет также определить те или иные предлагаемые нормативные меры, которые будет необходимо со временем разработать. Помимо этого, тот же приоритетный вопрос или вопросы будут обсуждены в ходе прений на пленарном заседании Конференции. Таким образом, члены будут иметь возможность внести вклад в обсуждение в ходе пленарных прений, а также в работу Комиссии I. В заключение Комиссия I инициирует цикл для следующего двухлетнего периода, назначив новую глобальную приоритетную проблему (или проблемы) для рассмотрения на уровне РК и ТК, исходя из результатов последующих обзоров, представленных координаторами стратегических целей и техническими департаментами в Комитет по программе и Совет.

39. Данное предложение согласуется с изначальной концепцией ПНД относительно роли ФАО в глобальном управлении и будет способствовать тому, чтобы РО могли играть более значительную роль в определении приоритетов Организации в поступательном процессе глобального управления, и чтобы ФАО в целом могла играть более важную и значительную роль, чем в настоящее время. Ниже приведена блок-схема данного процесса. Следует оговориться, что настоящее предложение никоим образом не находится в противоречии и не дублирует работу КВПБ, поскольку оно прямо вытекает из анализа текущей работы, функционального потенциала и сравнительных преимуществ ФАО.

**Вставка 1. Поступательный процесс глобального управления, двухгодичный цикл (24 месяца)**



40. Группа дает следующую рекомендацию в отношении Конференции:

**Рекомендация 1. По поводу обзора пробелов в глобальной политике**

Конференция должна поручить Секретариату ФАО:

- i) систематически проводить обзор глобальной ситуации с целью определения вопросов, которые требуют реализации приоритетных инициатив для обеспечения большей согласованности политики и нормативного регулирования;
- ii) вносить предложения относительно приоритетных для ФАО областей глобальной политики и регулирования в целях оказания поддержки РО в их работе по определению приоритетов для руководства и деятельности Организации в области глобального управления.

## 4 Совет

### 4.1 Исходные сведения

41. Один из важных выводов НВО имеет непосредственное отношение к функциям Совета: *"Общее руководство деятельностью ФАО со стороны государств-членов не отвечает требованиям Организации. Оно не обеспечивает ни наличия адекватной корпоративной стратегии с реалистичными приоритетами, ни рационального баланса ресурсов и трат, а также не проводит оценку показателей работы Секретариата по достижению поставленных целей"*<sup>17</sup>. В контексте ПНД Совету была отведена решающая роль в обеспечении внутреннего управления, то есть руководства и надзора за деятельностью Секретариата ФАО. Решения, принимаемые в этом плане Советом, подлежат окончательному утверждению на уровне Конференции. Для сведения к минимуму дублирования и параллелизма работы Совета и Конференции и для того, чтобы провести четкое различие между двумя основными органами, роль Совета в глобальном управлении была сведена к минимуму<sup>18</sup>.

42. В частности, Мероприятиями 2.14–2.23 ПНД Совету была отведена важная роль в следующих процессах: определение и формулирование рекомендаций в отношении стратегии, приоритетов, бюджета и общей программы работы Организации; мониторинг эффективности как собственной деятельности, так и других РО, за исключением Конференции; предоставление рекомендаций по повестке дня Конференции; надзор за финансовыми и правовыми вопросами, проведением аудита и оценки, соблюдением принципов этики, реализацией политики ФАО, ориентированной на результаты, и других директивных положений и систем; контроль за управленческой деятельностью применительно к установленным целевым показателям; отслеживание процесса выполнения руководящих решений. На Совет также была возложена обязанность вносить на рассмотрение Конференции рекомендацию по резолюции о программе и бюджете, включая уровень бюджета. Другие мероприятия относились к числу и срокам проведения сессий, а также содержали указание, чтобы в докладах Совета основное внимание было сосредоточено на выводах, решениях и рекомендациях, более детальная информация приводилась в стенографическом отчете. Наконец, Конференция поручила КоК-НВО выработать рекомендации относительно любых изменений, сочтенных целесообразными, в численности и региональном представительстве членского состава Совета<sup>19</sup>.

### 4.2 Основные результаты

#### 4.2.1 Руководство и надзор за управленческими процессами и деятельностью других руководящих органов

43. В 2007 году, в соответствии с заключениями НВО, лишь половина из членов Совета "считали, что они в состоянии должным образом определять бюджетные ассигнования в соответствии с программными приоритетами", не полагая при этом, что они имеют "возможности для выявления и приоритизации возникающих

---

<sup>17</sup> С 2007/7А.1, п. 3 xii.

<sup>18</sup> См. раздел 2, где приведено определение понятия "управление", используемое в настоящем докладе.

<sup>19</sup> Резолюция 1/2008, пункт 5.a.i.2.

потребностей"<sup>20</sup>. Группа пришла к выводу, что способность Совета обеспечивать руководство и надзор повысилась. Большинство респондентов Опроса согласились с тем, что Совет получает необходимую информацию для осуществления руководства и надзора. Участники интервью также с удовлетворением отметили прозрачность Секретариата в плане предоставления информации, которая в прошлом не была доступна. С другой стороны, члены продолжали сталкиваться с трудностями в вопросах стратегии, определения приоритетов и представления отчетов, ориентированных на результаты. Группа отметила, что в Организации все еще не имеется инструмента мониторинга результатов, который позволил бы членам оценивать показатели деятельности за предшествующие периоды на уровне организационных итогов и лучше выполнять свои функции в отношении определения приоритетов. По полученным сведениям, проводимый силами Секретариата процесс разработки такого инструмента находится на продвинутой стадии.

44. Обзор докладов Совета за период с 2012 года демонстрирует его активную деятельность по обеспечению руководства и надзора. В частности, Совет предложил доработать Пересмотренную СРП и другие документы; провести четкий обзор организационной структуры, а также линий отчетности, функций и обязанностей; предоставить сведения о затратах, связанных с матричной системой управления; определить функции и обязанности применительно к организационным итогам и продуктам; письменно разъяснить порядок отчетности о решении поставленных задач в различных звеньях цепочки результатов. Например, на своей 148-й сессии Совет предложил пересмотреть правила участия организаций гражданского общества и частного сектора в работе совещаний ФАО. На 149-й сессии он отклонил рекомендацию Финансового комитета (ФК) относительно права голоса стран-членов, имеющих задолженность. Вместе с тем обсуждения, проведенные Группой, выявили области, в которых Совет, по-видимому, не смог добиться ответственной реакции со стороны Секретариата, несмотря на неоднократные просьбы предпринять соответствующие действия. Наиболее ярким примером в этом отношении является процесс обеспечения гендерного паритета и всестороннего учета гендерных аспектов как в рамках, так и вне сессий. Другой пример – длительность времени, ушедшего на разработку инструмента мониторинга результатов.

45. Что касается эффективности управления, Совет опирается на работу КП и ФК относительно прогресса в осуществлении ССП и ПРБ посредством Среднесрочного обзора (ССО) и Доклада об осуществлении программы (ДОП), при этом ряд вопросов были вновь подняты для обсуждения. Большинство респондентов Опроса указали, что рекомендации, которые КП и ФК предоставляют Совету, носят четкий характер и посвящены вопросам политики, стратегий и приоритетов, а также бюджета и администрации. Наряду с этим члены полагают, что по-прежнему существует дублирование между Советом и Объединенным комитетом. В контексте своих соображений по поводу оптимизации системы управления Группа рассмотрела возможность сокращения числа сессий Совета в течение двухгодичного периода с пяти до четырех при сохранении прежнего графика сессий КП и ФК. Обзор повесток дня за период с 2010 до конца 2014 года показал, однако, что такое изменение отрицательно скажется на выполнении Советом своих надзорных и руководящих функций, особенно

---

<sup>20</sup> Доклад по итогам НВО, пункт 692.

с учетом того, что они осуществляются, главным образом, в рамках трех совещаний в течение двухгодичного периода.

46. В том, что касается руководства и надзора за работой РК и ТК, Совет, по всей вероятности, не внес существенных правок ни в доклады, представленные на его рассмотрение председателями РК на его 144-й и 149-й сессиях, ни в доклады ТК, представленные на 145-й сессии. Тем не менее, стенографические отчеты свидетельствуют о том, что на 149-й сессии состоялось более оживленное обсуждение докладов РК, чем это было отражено в докладе Совета, в котором затрагивались вопросы более общего плана, такие как гендер, использование национального опыта и другие оперативные аспекты.

47. Роль Совета в надзоре за рабочим планированием и эффективностью деятельности других РО, по-видимому, заключается в проведении обзора их Многолетних программ работы (МПР), как это было предпринято на 148-й сессии Совета в декабре 2013 года. Однако, как отмечено далее в настоящем докладе, МПР на сегодняшний день все еще является несовершенным инструментом, не обеспечивающим возможность эффективного надзора. Совет проводит мониторинг и формулирует замечания относительно выполнения своих собственных руководящих решений путем их обзора на каждой сессии; эта практика предшествовала ПНД. Хотя это является важным компонентом ответственности Совета за обеспечение подотчетности Организации за свою работу, складывается впечатление, что данная функция выполняется в какой-то мере формальным образом. Так, например, на CL148 информация о состоянии выполнения решений была лишь принята к сведению, и было предложено их выполнить эффективно и оперативно. Результаты Опроса показали, что лишь меньшинство членов согласилось с утверждением о том, что "предпринимаются достаточные меры для обеспечения подотчетности управляющих структур ФАО перед руководящими органами Организации".

#### 4.2.2 *Уровень бюджета, сроки проведения совещаний, доклад Совета, повестка дня Конференции*

48. Внесение Советом на рассмотрение Конференции рекомендации в отношении уровня бюджета является одним из трех оставшихся невыполненными мероприятий ПНД. Несмотря на все усилия членов, а также прежних НПС, в 2009-м, 2011-м и в 2013 годах Совет не смог достичь консенсуса. Как выяснилось из интервью и Опроса, члены считают, что данный вопрос носит политический характер вследствие существенных различий во мнениях между некоторыми крупными донорами, придерживающимися политики нулевого роста, и другими членами, а также Организацией в целом, чьи устремления направлены на обеспечение такого бюджета, который даст возможность роста ассигнований. В таких условиях прийти к твердой договоренности можно только на финальном уставном этапе процесса, то есть на Конференции.

49. Положения ПНД в отношении сроков и повестки дня совещаний Совета полностью выполнены. В 2006-2007 годах значительная часть доклада Совета содержала ссылки на то, что отметили "некоторые" или "многие" члены, и на этом основании было трудно делать выводы и принимать решения. К июню 2012 года доклад Совета стал гораздо короче, главное внимание в нем стало уделяться выводам и решениям, основанным на резюме, представленном НПС, с качественным и лаконичным описанием основных вопросов, поднятых в ходе обсуждений. Вместе

с тем Группа отметила, что в последних докладах сдвиг в сторону выводов и решений, возможно, стал чрезмерным; ряд вопросов, представляющих интерес, излагаются только в стенографическом отчете, что делает маловероятным их дальнейшее рассмотрение. Группа также отметила, что в то время как респонденты Опроса дали менее позитивные отзывы относительно эффективности процесса подготовки доклада Совета, члены с одобрением отнеслись к тому факту, что доклады стали более предметными и лаконичными. Вместе с тем члены продолжают выражать недовольство тем, что документы не поступают своевременно.

50. Базовыми документами предусматривается, что Совет составляет предварительную повестку дня для рассмотрения Конференцией положения в области продовольствия и сельского хозяйства, "*обращая внимание на конкретные вопросы политики*"<sup>21</sup>. Он также должен давать рекомендации по глобальным вопросам продовольствия и сельского хозяйства, особенно требующим принятия неотложных мер. Однако этого не было видно из документов, изученных Группой. Так, например, на своей 145-й сессии Совет просто представил Конференции предварительную повестку дня, полученную от Секретариата, без каких-либо замечаний по существу.

51. За период действия ПНД разграничение функций и повесток дня между Конференцией и Советом стало гораздо более четким и понятным, и для тех РО, которые отчитываются перед обеими структурами, в проектах решений, помещаемых на титульной странице документов, указывается, какие из решений адресованы Совету и какие – Конференции. Совет тщательно соблюдает установленный порядок и не вторгается в прерогативу Конференции относительно решения вопросов глобальной политики и регулирования. Тем не менее, если будет принята Рекомендация 1 Группы в отношении функций ФАО в области глобального управления, то Совет сможет играть несколько более активную роль в глобальном управлении без нарушения прерогативы Конференции. В этом случае Совет, в рамках своих обязанностей по подготовке повестки дня Конференции, будет вносить предложения для Конференции о том, на какие приоритетные вопросы глобального управления ей следует обратить особое внимание в предстоящий двухгодичный период. Это явится коренным сдвигом: от сегодняшнего пассивного рассмотрения "вопросов, представляющих интерес для других форумов", к потенциально оживленной дискуссии о том, где ФАО может внести более весомый вклад в глобальное управление, на основе рекомендации КП.

#### 4.2.3 Численность и состав Совета

52. В настоящее время в состав Совета входят 49 членов. Согласно базовым документам для избрания представителей в состав Совета, члены Организации распределены по семи региональным группам. Решение вопроса о численности и составе Совета – это второе из еще не выполненных мероприятий ПНД, которое является источником озабоченности для трех регионов: Европы, Ближнего Востока и юго-западной части Тихого океана. Число мест, выделенных для каждой группы, показано во вставке 2, где также приведены процентные доли членов в каждом регионе от общего числа членов ФАО в сравнении с процентом мест в Совете, отведенных для соответствующего региона.

---

<sup>21</sup> Сборник базовых документов ФАО, том 1, стр. 43, Функции Совета, пункт 1.

**Вставка 2. Члены ФАО в разбивке по региональным группам и их представленность в Совете**

Региональные группы	Число членов в каждой региональной группе	Процент от общего числа членов ФАО	Число мест в Совете	Процентная доля мест в Совете
Африка	49	25%	12	24%
Азия	25	13%	9	18%
Европа	48	25%	10	20%
Латинская Америка и Карибский бассейн	33	17%	9	18%
Ближний Восток	21	11%	6	12%
Северная Америка	2	1%	2	4%
Юго-западная часть Тихого океана	16	8%	1	2%
<b>Итого</b>	<b>194</b>	<b>100%</b>	<b>49</b>	<b>100%</b>

Источник: веб-сайт ФАО: <http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/gsb-home/ru/>, таблица составлена силами Группы.

53. Из таблицы видно, что Азия и Северная Америка получили больший процент мест в составе Совета, чем количественная представленность их стран в ФАО, хотя следует отметить, что на территории этих регионов находятся две из наиболее густонаселенных стран и в обе региональные группы включены государства, вносящие значительный вклад в ресурсное обеспечение ФАО. Доля мест, которыми располагают Африка, Латинская Америка и Карибский бассейн, а также Ближний Восток, находится в соответствии с удельным весом данных групп в членском составе ФАО. Европа и юго-западная часть Тихого океана получили меньше мест в Совете относительно их долевого представительства среди членов ФАО. НВО не предложила каких-либо решений по поводу таких несоответствий, которые были упомянуты довольно кратко, с указанием на то, что другие учреждения системы ООН имеют собственные "недостатки и анахронизмы".

54. В рамках НВО было предложено в будущем обратить серьезное внимание на возможность замены Совета Исполнительным советом в составе 30 членов, который мог бы более целенаправленно посвятить свою деятельность вопросам оперативной работы Организации и который взял бы на себя функции КП и ФК. Вместе с тем в докладе НВО было подчеркнуто важное значение создания, в качестве первого этапа, атмосферы взаимного доверия между членами и рекомендовано вернуться к рассмотрению этого вопроса спустя шесть лет в рамках независимого обзора реформ управления.

55. КоК-НВО провел большую работу в ходе деятельности Рабочей группы открытого состава II в 2009 году по вопросу о численности и составе Совета, предложив ряд различных конфигураций, но не смог добиться консенсуса<sup>22</sup>. Усилия НПС в 2010 году также не увенчались успехом. Многие члены выражали опасение, что если вновь поднять вопрос об устранении дисбаланса в отношении определенных

<sup>22</sup> См., в частности, Памятные записки WGII от 28 апреля и 18 июля 2008 года.



регионов, то другие группы будут выступать за увеличение числа мест и расширение общей численности Совета.

56. В других организациях подходы отличаются. Например, в ЮНЕСКО Исполнительный совет состоит из 58 членов, представляющих 195 действительных и ассоциированных членов Организации. Исполнительный совет ПРООН насчитывает 36 представителей стран, действующих на ротационной основе с ежегодным переходом председательства к другой региональной группе. Исполнительный совет ВПП имеет также 36 членов плюс бюро в составе пяти членов.

57. Группа установила, что со времени НВО доверие между членами существенно возросло, при этом она полагает, что на решения членов относительно численности Совета также влияли другие факторы. Один из них – это субъективные представления о преимуществах и недостатках делегирования полномочий относительно малочисленной группе, а также важность, придаваемая членами наличию своего представителя в "руководящем" органе ФАО. Группа отметила, что по мере роста эффективности и действенности работы представителей региональных групп все большее количество членов могут выражать желание, чтобы их профиль повышался благодаря работе в составе региональной группы, а не на независимой основе. По мере укрепления региональных групп в будущем могут возникнуть реальные возможности для сокращения численности Совета.

#### *4.2.4 Роль региональных групп*

58. Целесообразно рассмотреть роль, которую играют региональные группы, с учетом их важности для бесперебойного функционирования Организации. Среди прочего, усилия региональных групп направлены на выработку общей позиции на основе изучения документов и ее представление Совету и другим РО. Не все группы одинаково эффективно справляются с этой задачей, в связи с чем возникают вопросы о способности членов обеспечивать подотчетность в отношении друг друга и своих РО. Те из групп, в которых заблаговременно поддерживается должная координация, вносят вклад в эффективность РО. Однако, поскольку группы являются неофициальными, регистрация их работы и рабочих методов определяется лишь той документацией, которую они сами ведут.

59. Группа имела возможность побеседовать с членами, принимающими активное участие в работе всех региональных групп, встретиться с некоторыми группами и проинтервьюировать председателей отдельных групп. В ходе консультаций Группа отметила некоторые весьма ценные практические приемы в организации ряда групп – приемы, также позволяющие всем членам группы выполнять представительские функции в том или ином РО. Она также отметила возникновение некоторых "серых зон", связанных с переходом региональных конференций в статус руководящих органов. В частности, Группа обнаружила отсутствие четких разграничений относительно функций, взаимосвязей и ожиданий региональных групп и региональных отделений. Например, куда региональные группы должны обращаться за информацией о программах и проектах: в региональные отделения или в центральное подразделение в штаб-квартире? Каковы взаимосвязи между председателями РК, которые должны активно действовать в межсессионный период, региональными представителями и председателями региональных групп?

### 4.3 Выводы и рекомендации

60. Группа полагает, что Совет и его комитеты могут играть более активную роль в консолидации своих позиций и в обеспечении подотчетности Секретариата. Совет и его комитеты, естественно, опираются на документацию, представляемую Секретариатом, и в целом удовлетворены ее качеством. Однако для того, чтобы РО имели возможность в полной мере осуществлять свою надзорную функцию, они могут в отдельных случаях, как это рекомендовано в НВО, дополнительно к документам, получаемым от Секретариата, прибегать к помощи независимых технических экспертов<sup>23</sup>. Члены должны иметь доступ к необходимым ресурсам для привлечения таких экспертов, которые будут в своей работе подотчетны Совету. Если Совет согласится с приведенной ниже рекомендацией, то затем он примет дальнейшие меры по организации данного вида деятельности, включая изыскание необходимых ресурсов.

#### Рекомендация 2. О доступе Совета к независимой консультативной поддержке

Совету следует в принципе предусмотреть направление отдельных вопросов на экспертизу независимо от Секретариата, принимая индивидуальное решение в каждом конкретном случае, и осуществить дальнейшие меры, необходимые для организации такого вида деятельности, включая изыскание необходимых ресурсов.

61. Совет принимает активные меры для обеспечения руководства и надзора в той мере, в какой это возможно исходя из получаемой документации. Однако он по-прежнему испытывает дефицит информации на основе результатов, необходимой для выполнения этих функций и обеспечения подотчетности администрации. Отчасти из-за изменений в СРП, внесенных в период от ее первого принятия в 2009 году до пересмотра и повторного принятия в 2013 году, требуется время для разработки полноценных инструментов мониторинга результатов, которые могут удовлетворить потребности Совета.

#### Рекомендация 3. О надзорной функции Совета

Совету следует продолжать добиваться получения информации на основе результатов, которая позволит ему обеспечивать эффективное руководство и надзор за деятельностью ФАО, при активной поддержке со стороны КП и ФК. При устойчивом отсутствии такой информации Совет может обратиться за помощью к независимым экспертам.

62. В настоящих условиях Совет не в состоянии давать твердую рекомендацию Конференции по уровню бюджета, и Группа не видит оснований полагать, что он сможет это делать в обозримом будущем.

#### Рекомендация 4. О роли Совета в формулировании рекомендации по уровню бюджета

Невыполненное мероприятие ПНД относительно внесения Советом рекомендации по уровню бюджета на рассмотрение Конференции следует закрыть.

<sup>23</sup> Доклад по итогам НВО, пункты 764 и 776с.

63. Доклады Совета стали четко отражать выводы и решения на основе резюме, представленного НПС. Вместе с тем не исключено, что они стали слишком краткими, отчасти из-за нехватки времени для более полноценного отражения основного содержания обсуждений в резюме НПС. Никто, в том числе Группа, не желает возвращаться к прежней практике составления пространных докладов Совета, однако лаконичное изложение ключевых вопросов, поднятых в ходе дискуссий, дает необходимые средства для дальнейшего отслеживания затронутых тем, а также для документирования содержательного характера обсуждений в рамках Совета. Члены Совета могут счесть целесообразным рассмотреть возможность включения в доклады Совета кратких резюме состоявшихся обсуждений. Составление таких резюме можно осуществлять после сессии при поддержке со стороны одного из заместителей председателя, если необходимо, то совместно с Секретариатом и под эгидой Редакционного комитета.

64. Несмотря на интенсивные усилия, Совет не смог прийти к консенсусу по вопросу об устранении существующего дисбаланса в отношении численности и состава Совета. Основываясь на проведенных наблюдениях за работой Совета и его комитетов, Группа пришла к выводу о том, что практика работы небольших групп обладает выраженными ценными чертами, включая коллегиальность и атмосферу доверия, что обеспечивает эффективность и действенность их работы и повышает значимость и содержательность обсуждений. В то же время Группа признает, что члены еще не готовы делегировать необходимый объем полномочий более малочисленному Совету, хотя такая возможность может появиться по мере дальнейшего повышения важности роли региональных групп. Однако, по мнению Группы, на данном этапе и в обозримом будущем вряд ли будет возможно достичь консенсуса по изменению численности и состава Совета. В этой связи Группа сформулировала следующую рекомендацию.

#### **Рекомендация 5. О численности Совета**

Невыполненное мероприятие ПНД относительно численности и состава Совета следует закрыть.
--

65. Как отмечалось ранее, региональные группы играют важную роль в обеспечении бесперебойного функционирования механизмов управления ФАО, но имеются некоторые "серые зоны" в отношении функций и ожиданий между региональными группами, региональными отделениями и председателями РК. Члены Совета могут счесть целесообразным обратиться с просьбой к НПС о созыве Неофициального совещания региональных групп, с тем чтобы а) в ходе обсуждения с руководством выявить и прояснить возникшие "серые зоны" и б) осуществить обмен информацией о методах работы и передовой практике среди групп, чтобы повысить их способность выполнять функцию представления всей группы в РО.

## **5 Независимый председатель Совета**

### **5.1 Исходные сведения**

66. В НВО была предложена более значительная роль для НПС, с приданием ему/ей собственного бюджета и небольшого независимого секретариата, который

будет также оказывать поддержку Конференции, Совету, Комитету по программе и Финансовому комитету. При этом было настойчиво рекомендовано упразднить формальные редакционные комитеты<sup>24</sup>. КоК-НВО не принял предложение о создании секретариата и решил сохранить редакционные комитеты.

67. Позиция НВО была, однако, поддержана в следующих вопросах: функция "честного посредника" в содействии формированию консенсуса между членами и Секретариатом; поддержание связи с председателями РО и старшим руководством ФАО; созыв консультативных совещаний с региональными группами; обеспечение того, чтобы Совет постоянно был в курсе событий, происходящих на других форумах; всемерное содействие непрерывному росту эффективности работы членов. НПС должен участвовать во всех сессиях Совета и находиться в Риме не менее 6-8 месяцев в течение года. Необходимые качества, которыми должен обладать НПС, остаются теми же, что были сформулированы в 1971 году: *"способность оставаться объективным и должным образом учитывать политические, социальные и культурные различия, а также наличие соответствующего опыта работы в областях, относящихся к деятельности Организации"*<sup>25</sup>.

## 5.2 Основные результаты

68. Группа провела обзор работы НПС за период после НВО и имела возможность пообщаться с двумя НПС прежнего состава, а также с ныне действующим НПС. Результаты Опроса показали, что большинство членов, входящих в состав Совета, одобряют работу НПС. Эти мнения были подтверждены и в ходе интервью, проводимых Группой, хотя некоторые их участники выражали сомнение в необходимости для НПС проводить столько времени в Риме и указывали на тот факт, что действующий Генеральный директор нередко взаимодействует непосредственно с членами. Некоторые другие полагали, что было бы достаточно избирать председателя для каждой сессии, отмечая, что ФАО является единственной организацией, где предусмотрен пост Независимого председателя. Группа выяснила, что этот вопрос уже рассматривался в прошлом, и что в 1971 году Конференция постановила сохранить позицию НПС в качестве *"гарантии независимости"*<sup>26</sup>. Во время интервью было отмечено, что НПС нередко выполняет свои функции "в кулуарах", разрешая проблемы и обеспечивая координацию между членами. По наблюдениям Группы, члены полагали важным, чтобы НПС был хорошо знаком с вопросами управления ФАО, поскольку, когда это условие не соблюдалось, уровень функционирования был ниже.

69. Группа пришла к выводу о том, что наличие позиции НПС дает ряд преимуществ. Ныне действующий НПС, например, проводил брифинги для новых членов, в частности по хронологии и современному состоянию реформы. Он встречался с председателями КП и ФК перед сессиями Совета и проводил регулярные совещания региональных групп по конкретным вопросам, таким как расходы на персонал в условиях бюджетных сокращений, а также пути снижения расходов на перевод документов. Кроме того, положение НПС позволяет ему/ей видеть

---

<sup>24</sup> НВО, пункты 764 и 776с.

<sup>25</sup> НВО, том II, Е

<sup>26</sup> CCLM 86/4, май 2009 года.

практически полную картину Организации и содействовать принятию координированных мер управления. Ныне действующий НПС принял участие в работе всех РК, а также в других совещаниях РО. Примеры ситуаций, когда НПС выполнял функции фасилитатора за период после НВО, включают работу КоК-НВО, вопрос о рекомендации Совета относительно уровня бюджета, процесс принятия решения о проведении международных годов, а также вопрос о командировках членов с выездом на места. Действующий НПС активно способствовал вовлечению членов в подготовку второй Международной конференции по вопросам питания (МКП-2), организуемой совместно ФАО и ВОЗ, поскольку имелись опасения относительно хода подготовки, и было необходимо обеспечить, чтобы в этом процессе максимально участвовали члены.

70. Взаимоотношения между НПС и Секретариатом носят позитивный характер; действующий НПС встречается с Генеральным директором перед каждой сессией Совета и, по мере необходимости, в другое время. При предшествующем НПС разграничение ролей было менее четким, что в ряде случаев явилось причиной трений, которые в настоящее время отсутствуют. По заключению Группы, сессия Совета, за работой которой она наблюдала, была проведена четко и с соблюдением регламента. Обзор документации показал, что в период после НПО такой порядок соблюдался все в большей мере. Практика, по которой НПС в конце каждой сессии представляет резюме, используемое затем в качестве основы для работы редакционного комитета, была признана удачной. Однако этот процесс не обеспечил возможностей для краткого обобщенного изложения состоявшихся обсуждений, упомянутого в разделе 4. В отношении необходимости дополнительного персонала мнения опрошенных НПС разделились.

### **5.3 Выводы и рекомендации**

71. Группа полагает, что ФАО следует сохранить институт НПС не только для поддержания прогресса в реформах и создавшейся атмосферы доверия среди членов и между членами и Секретариатом, но также для обеспечения последовательности и непрерывности в работе, помощи в решении возникающих политических или управленческих вопросов и содействия дальнейшему прогрессу реформы управления. Вместе с тем НПС не следует брать на себя масштабные функции, такие как содействие организации МКП-2, без дополнительной кадровой поддержки и/или дополнительного участия членов, поскольку это влечет за собой риск перегрузки на фоне уже имеющегося значительного бремени ответственности.

#### **Рекомендация 6. Об оказании поддержки НПС при возложении на него дополнительных обязанностей**

В тех случаях, когда члены возлагают на НПС дополнительные обязанности, они должны предоставлять дополнительные ресурсы.
--

72. Если члены готовы взять на себя решение задачи "непрерывного улучшения" в плане эффективности, действенности и коллективной сопричастности к процессам управления ФАО, то роль НПС как гаранта последовательности и непрерывности во времени, видящего целостную картину управления ФАО, приобретет еще большее

значение<sup>27</sup>. Группа полагает, что дальнейшее продвижение реформ управления требует дополнительного участия членов и что НПС мог бы, в соответствии с предложением НВО, рассмотреть вопрос о создании оперативных и рабочих групп для выполнения решений Конференции о дальнейшей реформе в 2015 году.

73. Группа считает, что функции, возложенные на НПС, сохраняют свою актуальность. Она согласна с мнениями членов о том, что наличие НПС, хорошо знакомого с системой управления ФАО, имеет важное значение для эффективной деятельности.

#### **Рекомендация 7. О квалификации, которой должен обладать НПС**

Текст базовых документов, относящийся к НПС, следует модифицировать, дополнив имеющуюся формулировку "наличие соответствующего опыта работы в областях, относящихся к деятельности Организации", фразой "и соответствующего опыта в вопросах функционирования руководящих органов ФАО".

## **6 Комитет по программе**

### **6.1 Исходные сведения**

74. Результаты НВО показали, что работа Комитета по программе была надлежащим образом сосредоточена на решении программных вопросов и проведении оценочных мероприятий, однако представленная документация не содержала свидетельств пристального внимания к стратегическим аспектам. Было также установлено, что в обсуждениях КП были в большей мере представлены вопросы распределения ресурсов, нежели более широкие темы, относящиеся к основным программным направлениям и приоритетам. Что касается оценок, то в докладе НВО было отмечено, что рекомендации КП нередко отражали в большей степени политическую позицию различных членов, а не собственно результаты оценки.

75. В мероприятиях ПНД 2.35–2.47<sup>28</sup> были подтверждены и уточнены следующие аспекты деятельности КП: основное внимание, которое КП следует уделять программным приоритетам, стратегии, бюджету и оценке; анализ работы на местах и деятельности децентрализованных структур; определение приоритетов Организации при обеспечении согласования и регулирования глобальной политики; налаживание партнерств и координации с другими организациями для проведения технической работы. В ПНД также предусмотрен гибкий порядок определения числа, продолжительности и сроков проведения сессий в зависимости от потребностей, а также увеличение числа совместных совещаний КП и ФК для обсуждения вопросов, в которых вклад этих двух комитетов будет в значительной степени дополнять друг друга. Доклады КП должны содержать четкие рекомендации Совету и уделять больше внимания политике, стратегиям и приоритетам, чтобы обеспечивать более эффективный надзор и более динамическую консультативную поддержку деятельности Совета.

<sup>27</sup> Доклад по итогам НВО, пункт 763. G

<sup>28</sup> Мероприятия ПНД 2.35–2.47 относятся одновременно к КП и ФК.

76. Численный состав КП был увеличен до 12 членов плюс председатель, избираемый на независимой основе с учетом наличия у кандидата соответствующих качеств. Избрание членов КП осуществляется по странам в рамках региональных групп, но, в соответствии с ПНД, к моменту избрания в Совет должны быть представлены сведения о наличии соответствующего опыта работы у всех членов. Все сессии КП должны быть открыты для наблюдателей без права на выступления.

## **6.2 Основные результаты**

77. Все положения, касающиеся сроков и количества совещаний, выполнены, и все они были открыты для наблюдателей без права на выступления. В докладах, представляемых Совету, основное внимание уделялось принятым решениям и четким и кратким рекомендациям. Начиная с 2012 года, доклады КП для Совета содержат вставку на титульной странице с резюме и предлагаемыми решениями Совета. Результаты Опроса, проведенного в рамках независимого обзора, свидетельствуют о высоком уровне удовлетворенности в отношении позитивного влияния мероприятий ПНД на работу Комитета.

78. Информация обо всех кандидатах для избрания в состав КП предоставляется в стандартном формате как документ серии LIM для сессии Совета, на которой проводится избрание. Эта информация включает сведения о предшествующих и настоящих функциях кандидатов, а также об их участии в совещаниях и других мероприятиях в рамках системы ООН. Она не касается более частных сведений о наличии у кандидатов опыта в программных вопросах, хотя в некоторых случаях об этом можно судить по должностям, занимаемым в прошлом. Опрос выявил некоторую неуверенность среди респондентов относительно наличия у членов КП должной квалификации для эффективного функционирования, что указывает на потребность в более тщательном учете необходимых навыков и опыта для работы в составе КП. Что касается участия в совещаниях, Группа обнаружила, что не все члены КП были задействованы в полной мере. Была дана высокая оценка усилиям Председателя, направленным на формирование более сплоченного коллектива путем всемерного содействия тому, чтобы выбранные члены сами присутствовали на совещаниях, а не направляли вместо себя других сотрудников своего представительства. Интенсивность консультаций членов КП со своей региональной группой варьировалась в широких пределах. Большинство групп, как представляется, делегировали ответственность избранным членам, хотя, по крайней мере в одной из них проходили регулярные консультации во время сессий КП, так чтобы были полностью представлены мнения группы.

### **6.2.1 Программные приоритеты, стратегия, бюджет**

79. Работа КП полноценным образом охватывает все фазы программного цикла. Опрос продемонстрировал единство мнений о том, что деятельность КП направлена на программные приоритеты, стратегию и оценку, однако лишь меньшая часть респондентов сочла, что получаемая ими документация обладает необходимой для работы широтой охвата и качеством. Эта проблема была также отражена в докладах КП для Совета в течение всего периода после НВО. В них регулярно содержались призывы к улучшению структуры документов с более существенным анализом уроков

из опыта, повышению внимания к результатам в ПРБ и к представлению отчетов на основе результатов на стадии реализации.

80. Кроме того, отмечены серьезные проблемы, связанные с несвоевременным поступлением документов, что лишает членов КП возможностей для надлежащей подготовки. В отдельных случаях КП был вынужден отменить рассмотрение документов, позднее поступление которых не оставило времени для их изучения.

81. В мае 2014 года Группа провела наблюдение за работой 115-й сессии КП, на которой были представлены решения региональных конференций по расстановке приоритетов, а также обновленная информация о составлении матрицы результатов для Пересмотренной СРП и ДОП за предыдущий двухгодичный период. Хотя это был лишь краткий экскурс в работу совещаний КП, Группа не обнаружила признаков каких-либо проблем, ранее отмеченных в НВО, таких как чрезмерно детальное рассмотрение финансовых аспектов конкретных программ или когда высказывания членов отражали в большей мере их политические позиции, нежели технические соображения. Вместе с тем Группа отметила, что сохраняется проблема стратегической направленности и определения приоритетов. Приоритеты, рассмотренные КП по представлению РК, носили весьма общий характер и нередко являлись повторением стратегических целей Организации. Их недостаточно конкретный характер не позволял использовать их для развития программы ФАО. С другой стороны, члены КП активно участвовали в работе ФК и запросили дополнительный документ для разъяснения цепочки результатов и ответственности ФАО за получение результатов<sup>29</sup>. Группа также отметила, что сессия КП проходила в условиях активной поддержки со стороны сотрудников ФАО, которые присутствовали при обсуждении пунктов повестки дня, относящихся к сфере их ответственности.

82. До настоящего времени КП не рассмотрел вопросы согласованности глобальной политики, хотя это предусмотрено мероприятиями ПНД, в значительной степени из-за отсутствия необходимой информации. Если члены примут решение осуществить Рекомендацию 1 в разделе 2 в отношении компонента глобального управления в работе РО, то будет лучше всего рассматривать результаты обзора глобальных приоритетов именно на уровне КП, поскольку он располагает наиболее детальной и широкой информацией по программным вопросам.

### 6.2.2 Оценка

83. Почти половина пунктов повестки дня КП в течение двухгодичного периода касались оценки, главным образом рассмотрения отдельных оценочных докладов и принятия последующих мер. Большинство респондентов Опроса полагают, что качество и количество рассмотренных оценок позволяют РО выполнять свои надзорные функции. Общая удовлетворенность процессом обзора оценочных мероприятий также упоминалась в интервью, хотя Группа выяснила, что члены КП осознают необходимость использовать более "стратегический" подход при рассмотрении оценок в целях их максимального использования в качестве источника вклада в надзор за деятельностью Организации. Сложилось также представление о том, что можно оптимизировать сам предмет данного рассмотрения в целях

---

<sup>29</sup> Этот документ, CL149/LIM/6, был подготовлен и представлен на следующей сессии Совета.



повышения его ценности для работы Организации в более общем плане. В настоящее время предпринимается мало попыток провести связь между оценками, с одной стороны, и СРП и ее организационными результатами с другой. После принятия новой СРП в 2010-м и ее пересмотра в 2013 году такая работа по необходимости не могла быть окончательно завершена. Однако в настоящее время, когда Пересмотренная СРП введена в действие на период до 2019 года, создались условия для адекватной привязки программы оценок, рассматриваемой КП, к запланированным организационным результатам.

84. Группа также отметила, что правило, согласно которому доклады об оценке рассматриваются на уровне КП, а аудиторские доклады – на уровне ФК, не всегда согласуется с обязанностями этих комитетов в отношении программного и финансового/административного надзора. Одним из недавних примеров является оценка региональных и субрегиональных отделений для Азии и Тихоокеанского региона, в рамках которой было рекомендовано, чтобы сотрудники по людским ресурсам подчинялись не региональному отделению, а штаб-квартире. Эта рекомендация была отклонена руководством, а КП выразил по ее поводу лишь легкие возражения. С учетом значения этого вопроса для механизмов контроля над рисками было бы более целесообразно, если бы его рассматривал ФК. Данный комитет, находясь в позиции руководства, возможно, также выразил бы свое согласие, но на его уровне было бы более уместно обсуждать соответствующие аспекты данного вопроса. Кроме того, Группа отмечает, что в итоговых аудиторских докладах содержится информация, важная для КП и ФК, заслуживающая рассмотрения каждым из этих комитетов.

### **6.3 Выводы и рекомендации**

85. КП функционирует успешно, представляя краткие, но содержательные доклады на рассмотрение Совета. Тем не менее необходимы дальнейшие усилия в выполнении задачи, поставленной перед КП в ПНД: *"уделять больше внимания программным мерам, стратегиям и приоритетам с тем, чтобы улучшить надзор и придать рекомендациям в адрес Совета большую динамичность"*<sup>30</sup>. И действительно, как отмечалось ранее в разделе 4, посвященном Совету, Группа полагает, что, несмотря на рост эффективности и действенности их работы, КП, ФК, КУПВ и Совет все еще принимают недостаточно активные меры в ситуациях неудовлетворительного осуществления программы. Это обстоятельство серьезным образом влияет на способность данных структур обеспечивать подотчетность руководства. В разделе 4, относящемся к деятельности Совета, Группа рекомендовала РО использовать независимую экспертизу в дополнение и сверх документации, получаемой от Секретариата, в качестве одного из способов укрепления подотчетности. Ниже Группа обращает внимание еще на один метод, который мог бы помочь укрепить функцию РО, относящуюся к обеспечению подотчетности.

86. Группа полагает, что одна из причин недостаточной способности РО обеспечивать подотчетность администрации заключается в действующей практике структурирования повестки дня их сессий. Она не позволяет им сосредоточить свое внимание на отдельных стратегических или сквозных вопросах на протяжении ряда

---

<sup>30</sup> Мероприятие 2.40 (v) ПНД

последовательных сессий, для того чтобы получить собственное представление о том, как такие вопросы решаются в Организации, и таким образом обеспечить более значимое взаимодействие с руководством. Так, КП мог бы принять решение проследить в качестве сквозной темы вопрос о том, какие стратегические подходы использует Организация в поддержку разработки политики в странах, в которых осуществляется программа. Это не повлечет за собой слишком большой дополнительной работы для членов. В ходе своих сессий КП будет скрупулезно извлекать из представленной документации любые сведения о деятельности Организации по разработке политики в сфере осуществления программы. Тем самым он будет получать все более полное представление о том, в какой мере Организация решает или, напротив, не решает данный вопрос. В определенные сроки КП сможет сформулировать соответствующую рекомендацию Совету. Примером более частного вопроса, который можно отследить подобным образом, является использование национальных сотрудников категории специалистов и имеющиеся ограничения в отношении их эффективности. Такие "отслеживания" будут служить дополнением к постоянным пунктам повестки дня. Это не будет создавать препятствий к тому, чтобы члены могли представлять свои соображения или взгляды своих региональных групп в ходе сессии по любым пунктам повестки дня. По мнению Группы, отслеживание даст двойную пользу: оно даст возможность КП принять активное участие в определении направления для части своей работы, а постоянное внимание к выбранному вопросу позволит КП обеспечить его рассмотрение на более глубоком уровне. И то и другое важно для укрепления подотчетности. Вопросы, отобранные для отслеживания, можно документировать в МПР. Группа также считает, что ФК и КУПВ выиграют от принятия такого подхода, и поэтому распространяет данную рекомендацию также и на них.

#### **Рекомендация 8. Об отслеживании вопросов во времени**

КП, ФК и КУПВ следует отвести время в повестке дня для выявления сквозных или стратегических вопросов, подлежащих отслеживанию. Эта работа может осуществляться неформально, силами отдельных членов на добровольной основе либо коллективно в рамках обзора документации, представленной по пунктам повестки дня для рассмотрения на соответствующих сессиях. При необходимости будет приниматься решение о целесообразности составления формальной рекомендации для Совета по данному вопросу.
--

87. Кроме того, наличие большего объема документации на основе результатов по вопросам разработки стратегий и осуществления программы позволит значительно повысить потенциал КП в отношении надзора и управления, как это отмечено в Рекомендации 3. Аналогичным образом КП должен использовать более стратегический подход к рассмотрению информации о проводимых оценочных мероприятиях, для того чтобы иметь возможность устанавливать более прямые связи с политикой и стратегиями Организации (данный аспект будет подробнее рассмотрен далее, в разделе 15, посвященном оценке).

88. Группа дает частную рекомендацию КП, в такой же степени применимую к ФК и КУПВ, относительно качеств, которыми должны обладать кандидаты. Группа также обращает внимание на необходимость того, чтобы и КП и ФК предпринимали соответствующие меры по сегментам оценок и аудита, относящимся к их работе, о чем говорилось выше.

## **Рекомендация 9. О квалификационных требованиях, предъявляемых к кандидатам на членство в КП, ФК и КУПВ**

Форму справки о квалификации, заполняемой кандидатами в члены КП, ФК и КУПВ, следует модифицировать, включив раздел с конкретной информацией о полученном образовании и/или опыте работы в областях, охватываемых соответствующим РО. Региональные группы должны вести постоянный поиск потенциальных кандидатов, обладающих требуемым опытом и навыками, как в Риме, так и на уровне стран.

## **Рекомендация 10. О рассмотрении докладов об оценках и аудитах**

Как КП, так и ФК должны рассматривать информацию об оценках и аудитах, имеющую отношение к сфере деятельности каждого из этих органов. Председатели КП и ФК должны принимать совместное решение о направлении вопросов в отдельные комитеты или на Совместное совещание.

## **7 Финансовый комитет**

### **7.1 Исходные сведения**

89. В ходе НВО было установлено, что ФК "недостаточно информирован"; представительство является несбалансированным; качество документов нуждается в улучшении; недостаточный рабочий потенциал Совета ложится дополнительным бременем; требования в отношении технической экспертизы *"в значительной степени перестали предъявляться"*; *"Повестка дня крайне перегружена"*; по-прежнему встречаются случаи дублирования с Совместным совещанием<sup>31</sup>.

90. В соответствии с частными элементами мероприятий 2.37ii–2.47iii ПНД на ФК была возложена ответственность за финансы, административное управление, работу служб и людские ресурсы, а также предложено пересмотреть критерии относительно документов ВПП, подлежащих рассмотрению. ПНД также призвал Совет осуществлять избрание председателей на основе их индивидуальных качеств, с заместителем председателя, выполняющим соответствующие функции, а также обеспечивать, чтобы представители членов обладали необходимой технической квалификацией. Было предусмотрено проводить в течение года не менее четырех совещаний с гибкой продолжительностью, на которых следует формулировать четкие рекомендации для Совета. Численный состав был увеличен до 12 членов, и было разрешено присутствие наблюдателей без права выступлений.

### **7.2 Основные результаты**

91. Комитет собирается по гибкому графику, как это установлено в ПНД. Большинство респондентов Опроса сообщили, что число и продолжительность сессий достаточны для выполнения мандата Комитета. За период с 2006 года основные пункты повестки дня существенно не изменились, за исключением того, что теперь сессии начинаются с доклада о финансовом положении Организации. График работы Комитета остается напряженным. В соответствии с требованием ПНД, Комитет

<sup>31</sup> Пункты 147.d, 705 и 705b. Многие из этих заключений НВО в равной мере относились и к Комитету по программе.

в сотрудничестве с ВПП обсудил критерии рассмотрения документации данной программы<sup>32</sup>. Эта работа была проведена в период с мая 2010 по июнь 2011 года, и было принято решение исключить всего один документ – Стратегический план ВПП, поскольку он не имеет финансовых последствий<sup>33</sup>.

92. Группа по проведению независимого обзора имела возможность наблюдать за работой 154-й сессии Финансового комитета. Повестка дня насчитывала 22 пункта, из которых только два носили процессуальный характер и могли быть рассмотрены быстро. Тем не менее, обсуждения были завершены вовремя, за исключением позднего закрытого заседания по одному из пунктов повестки дня, имеющему политические аспекты. Группа обсудила с членами Комитета возможные пути сокращения повестки дня, что дало бы возможность более содержательных дискуссий по основным вопросам, однако определить такие пункты оказалось невозможно, что отчасти объясняется тем, что члены полагали "дискомфортным" иметь слишком много пунктов в формате "только для информации". Действительно, с учетом роли ФК и числа охватываемых областей было трудно представить себе, как сделать повестку дня менее плотной.

93. На своей 154-й сессии Финансовый комитет на основе представленной информации полноценно осуществил надзорную функцию в отношении областей, входящих в его сферу ответственности. Как отмечено в разделе 4, члены все еще нуждаются в инструменте мониторинга результатов в поддержку руководства и надзора. Несмотря на это ограничение, около половины членов Комитета задавали существенные вопросы надзорного характера, вовлекая представителей Секретариата в серьезные обсуждения тем, поднятых в различных пунктах повестки дня, и четверть из числа остальных членов задавали полезные вопросы. Лишь один член поднял вопросы, прямо относящиеся к проблемам своей страны. Также лишь один член систематически выступал от имени своей региональной группы, двое других время от времени ссылались на мнение своей группы. В нескольких ситуациях оставлял желать лучшего контроль регламента.

94. Группа отметила применение удачных приемов ведения сессии, например, предложение организовать неофициальные брифинги по сложным вопросам, таким как финансовые обязательства, связанные с персоналом, и финансовый механизм возмещения расходов. Группа уделила пристальное внимание взаимоотношениям между Комитетом и Секретариатом, констатируя профессионализм и доверие, преобладающие с обеих сторон. Группе сообщили, что до 2008-2009 годов "Секретариат старался скрывать определенные факты, но теперь этого не происходит".

95. Группа отметила, что на 154-й сессии один из членов выразил благодарность от имени всей региональной группы за высокое качество документации. Вместе с тем Опрос показал, что менее половины респондентов оценили получаемую документацию как имеющую достаточную широту освещения и охват проблематики – в основном из-за того, что многие респонденты заявили, что не могут ответить на этот вопрос. В этой связи у Группы возникли вопросы в отношении квалификации некоторых членов ФК.

---

<sup>32</sup> Доклад FC 133/7, пункты 52–55.

<sup>33</sup> Доклад FC 139/7, пункты 58–61.

Что касается своевременности представления документации, то здесь участники Опроса дали наиболее выраженную негативную оценку.

96. В соответствии с ПНД, число членов ФК было увеличено до 12 (плюс председатель), что, по мнению большинства респондентов Опроса, является адекватным численным составом для эффективной работы. Лишь меньшая часть респондентов выразили мнение о том, что эффективная работа ФК обеспечивается благодаря профессиональным качествам членов. Группа провела обзор резюме, представленных членами на 147-ю сессию Совета. Как и в случае с КП (см. раздел 6), принятый формат не оставлял места, где кандидаты могли бы описать свой опыт, имеющий прямое отношение к ФК. По представленным сведениям, только четыре кандидата обладали соответствующим опытом в области финансов или административной деятельности. Стенографический отчет о сессии Совета не содержал свидетельств обсуждения технической квалификации кандидатов, и, поскольку их число точно соответствовало числу мест, члены и председатель Комитета были избраны путем аккламации (без голосования).

97. Доклад ФК, лаконично и четко представленный на 149-й сессии Совета, явился достоверным отчетом о 154-й сессии Комитета, за работой которой наблюдала Группа. Он также был короче, по сравнению с докладами, выпущенными в 2006 году. Вместе с тем Группа полагает, что в резюме Доклада следовало отметить важные обсужденные вопросы, несмотря на то, что по ним не было сделано конкретных выводов. В данном случае речь шла о медицинском страховании сотрудников после выхода в отставку и о предложении провести неофициальное совещание. Вместо этого Совет уделил определенное время обсуждению некоторых вопросов, уже тщательно проработанных на уровне ФК.

98. В работе 154-й сессии ФК приняли участие многие сотрудники ФАО, которые оказали эффективную поддержку деятельности Комитета. Также присутствовал ряд наблюдателей без права на выступления. Группе сообщили о том, что существует заинтересованность в присутствии на сессии Комитета, поскольку основная работа проводится до того, как ее результаты достигают Совета, где можно получить лишь незначительные дополнительные уточнения.

### **7.3 Выводы и рекомендации**

99. На основании наблюдения за работой 154-й сессии ФК Группа пришла к выводу о том, что это сильный, хорошо функционирующий комитет, с активно работающими членами и преданным своему делу Секретариатом. В работе ФК достигнут значительный прогресс в сравнении с ситуацией, изложенной в НВО, в частности в отношении таких ключевых аспектов, как доверие, транспарентность, документация и потенциал. В ответах на вопросы анкеты члены ФК дали себе высокие оценки в отношении рассмотрения финансовых последствий СРП, ССП и ПРБ, руководства процессами перераспределения бюджетных ассигнований, инвестиций и использования резервных фондов, а также предоставления четких рекомендаций Совету.

100. Однако Группа испытывает озабоченность по некоторым вопросам, суть которых изложена в разделах 4 и 6. В частности, она отмечает, что рекомендации, содержащиеся в разделах 4 и 6, равным образом относятся к ФК и должны быть

приняты им к внедрению. Это Рекомендация 3 в отношении инструмента мониторинга результатов; Рекомендация 8, касающаяся определения и отслеживания ключевых сквозных или стратегических вопросов; Рекомендация 9 относительно качеств, которыми должны обладать кандидаты на членство в ФК; Рекомендация 10 в отношении обзора на уровне ФК разделов оценок, касающихся его мандата.

101. Несмотря на то что Комитет играет важную роль в эффективном управлении, и это оправдывает значительные затраты рабочего времени членов и персонала, следует продолжать изыскивать пути повышения эффективности и экономии времени, а возможно, даже сокращения числа сессий. Группа полагает, что такой поиск лучше всего предпринять самим членам. Члены ФК могут счесть целесообразным рассмотреть вопрос о том, чтобы кто-либо на добровольной основе взял на себя труд отслеживать рабочие методы и повестки дня Комитета на протяжении года и через регулярные интервалы представлять соображения о возможных путях дальнейшего повышения эффективности. ФК может также счесть целесообразным рассмотреть вопрос об отведении конкретных отрезков времени на рассмотрение вопросов повестки дня. Это также поможет отделить ключевые вопросы для обсуждения от менее важных и позволит председателю напоминать членам о необходимости соблюдать четкость и краткость в выступлениях.

## **8 Совместное совещание Комитета по программе и Финансового комитета**

### **8.1 Исходные сведения**

102. В НВО было отмечено следующее: по-прежнему имело место дублирование между Совместным совещанием и КП и ФК; в обоих комитетах было меньше случаев, когда выступающие в прениях отстаивали частные интересы, чем на уровне Совета, однако это правило *"нередко не соблюдалось в Совместном совещании"*; документы часто поступали с опозданием и их не читали; поздно предоставленные переводы ставили *"отдельных членов в реально невыгодное положение"*<sup>34</sup>. Согласно Мероприятию 2.39iv ПНД, КП и ФК должны чаще проводить совместные совещания с обсуждением вопросов, представляющих обоюдный интерес и/или в решении которых вклад обоих комитетов является в значительной мере взаимодополняющим.

### **8.2 Основные результаты**

103. При попытках оценить степень дублирования между Совместным совещанием и КП и ФК Группа обнаружила смешанную картину. С одной стороны, как показали результаты Опроса, большинство членов считают, что Совместное совещание все же приносит дополнительную пользу наряду с отдельными сессиями КП и ФК. При этом в интервью было отмечено, что в настоящее время стало меньше случаев дублирования между комитетами, в частности, поскольку члены не выступают с заявлениями на заседаниях каждого Совета, фактически повторяя их. Было также выражено мнение о том, что процесс прохождения рекомендаций в адрес Совета через КП и ФК, а затем через Совместное совещание повышает их "политический вес" и что Совместное совещание снизило нагрузку на КП и ФК, что было охарактеризовано как "реальный полезный эффект реформы".

<sup>34</sup> Доклад по итогам НВО, пункты 705с и 706.

104. С другой стороны, по результатам некоторых интервью, проведенных Группой, по ее собственным наблюдениям, а также исходя из замечаний, сделанных в ходе ее презентации на Совместном совещании в мае 2014 года, по-прежнему существует риск, что эти совещания повторяют работу отдельных сессий комитетов без дополнительного полезного эффекта. Анализ пунктов повестки дня Совместных совещаний за период с 2006 года показал, что 68% из них ранее не обсуждались на КП и ФК, но в 2012-2013 годах эта доля приблизилась к 50%.

105. Группа имела возможность наблюдать за работой Совместного совещания в мае 2014 года, когда вопрос об обзоре прогресса ССП стоял на всех трех повестках дня. В этом случае, поскольку каждый комитет рассмотрел различные части доклада, на Совместном совещании заслушивался "ответный доклад" от каждого комитета без каких-либо полезных дополнений в сравнении с выводами, ранее сделанными на отдельных сессиях комитетов. С другой стороны, ДОП был рассмотрен только на Совместном совещании. В этом докладе прозвучало много важных замечаний, как по программным, так и по финансовым/административным вопросам, однако в течение одного часа, отведенного на данный пункт повестки дня, невозможно было составить полное представление ни о результатах, достигнутых в течение предшествующих двух лет работы, ни об уроках из приобретенного опыта. Это явилось свидетельством неиспользованного шанса для более глубокого анализа одного из ключевых программных документов. И действительно, рассмотрение вопроса только в формате Совместного совещания сокращает время и тщательность анализа, но, с другой стороны, требуется провести более внимательное наблюдение, для того чтобы определить степень дублирования, связанного с вынесением вопросов, обсужденных на ФК и КП, на рассмотрение Совместного совещания.

106. Помимо этого, на Совместном совещании выступил Генеральный директор. Члены дали одобрительную оценку неформальному характеру его обращения. Вместе с тем после ответных выступлений председателей обоих комитетов Генеральный директор ответил только на два вопроса из зала, что не обеспечило в равной степени неофициального обмена мнениями с членами.

### **8.3 Выводы и предложения**

107. В ходе наблюдения за работой Совместного совещания в мае 2014 года Группа не обнаружила сколько-нибудь существенных признаков пристрастных позиций, высказываемых в ходе обсуждений, о которых ранее упоминалось в докладе НВО. Группа также полагает, что определение оптимального баланса между возможностью получения дополнительного эффекта и, в качестве альтернативного варианта, обсуждением важного вопроса повестки дня только на Совместном совещании, является непростой задачей. Председателям комитетов необходимо, как и ранее, для принятия верного решения рассматривать каждый такой вопрос в индивидуальном порядке. Члены, возможно, сочтут целесообразным рассмотреть вопрос о планировании Совместных совещаний "по мере необходимости".

108. В рамках своих усилий, направленных на выявление путей "облегчения" системы управления ФАО, Группа рассмотрела вопрос о том, не следует ли Комитету по программе и Финансовому комитету выносить свои вопросы непосредственно на уровень Совета. Однако, будучи в целом согласной с членами в том, что Совместное

совещание обладает дополнительным полезным потенциалом по отношению к работе двух комитетов, Группа не стала продвигать далее данный вариант. Группа также рассмотрела вопрос о том, не смог бы состав Совместного совещания сформировать ядро исполнительного совета, создание которого обсуждалось в рамках НВО, и смог бы он заменить собой Совет. Хотя, по ее мнению, такая мера могла бы иметь смысл в плане повышения эффективности и действенности, Группа осознает, что это не представляется политически реализуемым, по крайней мере, в настоящее время. Тем не менее, Группа полагает, что существуют дополнительные возможности для оптимизации рабочих потоков между двумя комитетами, Совместным совещанием и Советом; учитывая ограниченный масштаб проведенных ею наблюдений, она не может сформулировать конкретные предложения и считает, что с этой задачей лучше справятся сами члены. Члены могут счесть целесообразным поручить одному или нескольким членам проводить на постоянной основе наблюдение за рабочими потоками от обоих комитетов к Совету в целях выявления областей дублирования, параллелизма и отсутствия значимой дополнительной пользы, что позволит затем рассмотреть полученные результаты и принять решение на уровне Совместного совещания и Совета.

109. Кроме того, как указано в Рекомендации 10, Группа полагает, что Совместное совещание могло бы сыграть важную роль в рассмотрении оценок и итоговых аудиторских докладов – работе, одновременно относящейся к КП и ФК, когда председатели комитетов могли бы решать, какие из документов подлежат обсуждению на отдельных сессиях КП и ФК, а какие следует выносить на Совместное совещание. Эти доклады содержат наиболее важную аналитическую информацию о работе Организации, и их совместное рассмотрение позволит не упустить ключевых аспектов надзора.

## **9 Комитет по уставным и правовым вопросам**

### **9.1 Исходные сведения**

110. Мероприятия ПНД в отношении КУПВ были направлены на повышение уровня "профессионализма" комитета. Как и в ситуации с другими комитетами Совета, страны сами назначают своих представителей, которые, как предполагается, обладают необходимой юридической квалификацией. Каждый регион представлен в составе КУПВ одним членом, в то время как председатель избирается отдельно, с учетом наличия у кандидата соответствующих индивидуальных качеств. Члены избираются сроком на два года, возможность повторного избрания ограничена в общей сложности двумя сроками. Заседания КУПВ открыты для наблюдателей без права на выступления.

### **9.2 Основные результаты**

111. Все мероприятия ПНД в отношении КУПВ выполнены. Число членов увеличено, и совещания теперь открыты для участия наблюдателей без права на выступления, что рассматривается большинством респондентов Опроса как полезная практика. КУПВ собирается обычно два раза в год, до сессий КП и ФК, однако иногда его совещания проводятся более часто (в 2008-2009 годах) или с большей продолжительностью (в 2012-2013 годах), поскольку программа работы данного комитета строится по принципу "по мере необходимости", без наличия постоянных



пунктов повестки дня. Первоначально Комитет не видел необходимости в разработке МПР, поскольку не имелось установленных пунктов повестки дня; однако позднее такая программа была составлена как средство отслеживания методов работы Комитета.

112. Справка о квалификации предлагаемых представителей стран в составе КУПВ ограничена сведениями о предшествующих и настоящих функциях кандидата, а также о его участии в совещаниях и других мероприятиях в рамках системы ООН. Трое из представителей ранее выполняли юридические функции, однако не исключено, что какие-либо из других представителей также обладают профильным опытом, сведения о котором не отражены в категориях информации, предусмотренных в справке о квалификации. Менее половины респондентов Опроса согласились с утверждением, что профессиональная квалификация членов КУПВ позволяет Комитету эффективно работать, хотя прозвучали мнения и о том, что наличие юридической подготовки не является абсолютно необходимым условием для выполнения функций члена КУПВ. В базовых документах указано, что представители должны были еще до избрания проявлять постоянный интерес к задачам и деятельности Организации, принимать участие в работе сессий Конференции или Совета и, по мере возможности, обладать компетенцией и опытом в правовых вопросах<sup>35</sup>.

### **9.3 Выводы и рекомендации**

113. Реорганизация КУПВ в соответствии с мероприятиями ПНД включила расширение состава данной группы, которая, по всей видимости, функционирует успешно. Две из рекомендаций Группы, приведенных в предыдущих разделах, равным образом относятся и к КУПВ: Рекомендация 8, касающаяся определения и отслеживания ключевых сквозных или стратегических вопросов; Рекомендация 9 относительно качеств, которыми должны обладать кандидаты на членство в КУПВ.

## **10 Технические комитеты**

### **10.1 Исходные сведения**

114. В докладе НВО было отмечено, что техническим комитетам принадлежит весьма важная роль в качестве основных форумов ФАО для достижения согласованности политики, в частности по ее глобальным аспектам. Вместе с тем в нем также констатировалось, что ТК в целом, как правило, "...чрезмерно сосредоточены на вопросах работы Секретариата ФАО и не уделяют должного внимания продвижению повестки дня глобальной политики"<sup>36</sup>.

115. Мероприятия 2.56–2.63 ПНД предусматривали следующее: двойной порядок отчетности – перед Советом по вопросам бюджета, приоритетов и программных стратегий и перед Конференцией по вопросам глобальной политики и регулирования; продолжение в межсессионный период активной работы председателей и сопредседателей, которые должны играть более деятельную роль в планировании

<sup>35</sup> Базовые документы, Правило XXXIV.1, стр. 67, издание 2013 года.

<sup>36</sup> Доклад по итогам НВО, пункт 708 о технических комитетах.

повестки дня и функций комитетов; более широкое использование параллельных мероприятий и больший доступ к комитетам для НПО и частного сектора; включение вопроса животноводства в качестве постоянного пункта повестки дня КСХ; более тесное сотрудничество между КСТ, ВТО и Общим фондом для сырьевых товаров; более активная деятельность КВПБ в вопросах глобальной политики<sup>37</sup>.

116. Как отмечено в разделе 1, Группа имела возможность наблюдать за работой одной полной сессии КЛХ и отдельных заседаний КРХ, а также опросить участников этих двух форумов и сотрудников соответствующих департаментов Секретариата. Однако Группа не могла изучить работу ТК настолько же интенсивно, как деятельность других РО, в особенности РК (см. раздел 11 ниже)<sup>38</sup>.

## **10.2 Основные результаты**

117. Практически все мероприятия ПНД, предназначенные для ТК, выполнены, в том числе относящиеся к конкретным комитетам. Так, КСТ сотрудничает и обменивается информацией с ВТО и другими торговыми организациями, хотя "совместная работа" представляется нелегкой в силу различий в мандатах соответствующих учреждений. Животноводство является постоянным пунктом повестки дня КСХ с 2005 года, то есть данная мера явилась опережающей по отношению к ПНД. Председатели всех ТК представили свои доклады на 145-й сессии Совета. В целом, за период после принятия ПНД доклады ТК стали более четкими и конкретными. Вместе с тем, в то время как доклады КЛХ за 2012 и 2014 годы содержали четкие рекомендации Совету в отношении работы ФАО и Конференции – в отношении глобальной политики и регулирования, для других ТК этот вопрос еще находится в процессе разработки.

118. В целом, реформы получили одобрительную оценку, как в рамках Секретариата, так и среди членов. Согласно результатам Опроса и интервью, представители КРХ дали наиболее позитивную оценку изменений, а представители КСТ продемонстрировали самый низкий уровень удовлетворенности. Наиболее негативные мнения были выражены, в частности представителями КСХ и КСТ, в отношении полезности МПР и своевременности представления документов на обсуждение.

119. ТК ввели в практику ряд дополнительных изменений, в том числе пересмотренные правила и процедуры создания бюро по работе в межсессионный период в целях оказания помощи Председателю при подготовке очередной сессии и решении других задач. Все ТК приняли общее согласованное решение изменить процедуру смены председателя комитета, перенеся ее с начала на конец сессии, так чтобы новый председатель мог обеспечивать эффективную подготовку следующей сессии. Большинство респондентов Обзора, участников КРХ и КЛХ, высоко оценили дополнительный полезный эффект Бюро в плане работы комитетов, включение в повестку дня вопросов, представляющих основной интерес для членов, продолжительность сессий и качество доклада.

---

<sup>37</sup> Как уже отмечалось во введении, деятельность КВПБ, который больше не является руководящим органом ФАО, не вошла в сферу охвата настоящего обзора.

<sup>38</sup> В период, когда Группа осуществляла сбор данных, состоялись только сессии КЛХ и КРХ-2014.

120. Все эти меры способствовали более активному участию членов в работе в межсессионный период и в составлении повестки дня очередной сессии комитета. Бюро были активно вовлечены в процесс разработки повестки дня сессий в 2014 году, хотя при этом варьировалась степень учета региональных заинтересованностей. Также различалось число совещаний в межсессионный период: в 2012-2014 годах КЛХ провел три совещания, в то время как КРХ собирался восемь раз. Все ТК прилагали эффективные усилия по сокращению расходов за счет использования попутных поездок, а также видео- и телеконференций. В случае КРХ в поддержку деятельности Бюро были также выделены внебюджетные средства. Вместе с тем, исходя из наблюдений за работой КЛХ и КРХ, Группа пришла к выводу о необходимости дополнительных усилий для уточнения роли и обязанностей Бюро применительно к широкому кругу вопросов, охватываемых обоими комитетами, и к работе собственно Секретариата ФАО.

121. Хотя сотрудничество между ТК окрепло, особенно в плане обсуждения и обмена информацией между секретарями относительно правил и процедур, Группа сочла, что было бы полезным предпринять дополнительные усилия в этом направлении. Например, многие респонденты Опроса считают, что имеется дублирование в работе КСХ и КСТ. Секретари ТК находятся в числе первых, кто согласен с тем, что имеются возможности для совершенствования, как в плане обмена опытом передовых методов работы, так и по техническим аспектам. Действиям в этом направлении может способствовать Пересмотренная СРП. Помимо этого, в повестке дня КЛХ имеется постоянный вопрос "Решения и рекомендации органов ФАО, представляющие интерес для Комитета". Эту практику могли бы принять все ТК, с тем чтобы лучше представлять механизмы работы ФАО и выявлять возможности для синергии и сотрудничества.

122. Еще одним аспектом, где можно извлечь пользу из более широкого сотрудничества между ТК, является функционирование введенного в рамках ПНД их двойного порядка отчетности – перед Конференцией и перед Советом. За исключением КЛХ, во всех остальных ТК и среди их секретарей, по-видимому, все еще отсутствует полная ясность в отношении разграничительной линии между вопросами политики и нормативной деятельности с одной стороны и программными вопросами – с другой.

123. Как в интервью, так и в рамках Опроса члены выразили определенные сомнения в отношении необходимости и полезности КСТ. Некоторые респонденты выступали за сохранение КСТ в качестве "мозгового центра", который способствует углублению представлений по конкретным вопросам и готовит членов к участию в работе других форумов. Согласно другой точке зрения, КСТ не в состоянии внести существенные дополнения к тому, что уже успешно обсуждается на других уровнях и, в частности, в рамках ВТО. КСТ – самый малочисленный среди ТК, в то же время расходы на поддержание его работы, по-видимому, такие же, как для прочих ТК. Следует отметить, что в период как до, так и после принятия ПНД проводилась значительная работа по реформированию КСТ.

#### *10.2.1 Вклад ТК в глобальное управление*

124. ТК имеют различный членский состав, и каждому из них принадлежит особая роль на мировом уровне. КРХ – это признанный глобальный орган в сфере политики

и регулирования рыболовства и аквакультуры. КСТ выступает в качестве аналитического центра по проблемам глобальной торговой политики. Что касается КСХ и КЛХ, хотя на их сессиях присутствуют многочисленные участники, эти комитеты являются не единственными глобальными форумами в своих областях. Эти различия имеют важное значение в том, что касается вклада соответствующих структур в глобальное управление.

125. Подавляющее большинство респондентов Опроса, принимавших участие в работе ТК, отметили, что эти комитеты вносят важный вклад в поддержку Конференции по вопросам глобальной политики. ТК используют различные подходы к рассмотрению подобных комплексных проблем в своей повестке дня. В одних случаях на основе проведенных обсуждений и переговоров формулируется рекомендация по созданию глобальных нормативных рамок, таких как принятый в 2013 году Международный кодекс поведения в области распределения и применения пестицидов и Добровольные руководящие принципы обеспечения устойчивого маломасштабного рыболовства в контексте продовольственной безопасности и искоренения бедности, которые будут представлены на рассмотрение Конференции в 2015 году.

126. В других ситуациях подобные вопросы передают на рассмотрение КВПБ, который в период после его реформирования принял на себя значительную часть дебатов по проблемам глобального управления. Так, например, в 2006 году на Международной конференции по аграрной реформе и развитию сельского хозяйства (ICAAARD) были представлены Добровольные принципы владения и пользования ресурсами, которые были обсуждены на уровне КСХ в 2007 году, доработаны и приняты в рамках КВПБ в 2012 году, что было *"отмечено"* Конференцией ФАО в 2013 году.

127. Доклады ТК поступают в Комиссию I Конференции, где их активно обсуждают члены. Они неизменно получают одобрение, что знаменует собой конечный шаг в их рассмотрении на уровне Конференции.

128. В разделе 3 Группа предложила системный механизм определения и отслеживания одного или двух общеорганизационных приоритетов ФАО, которые Конференция передавала бы в ТК и РК для проведения анализа с технических и региональных позиций наряду с их другой технической и региональной работой. РК и ТК представляли бы полученные результаты и выводы обратно на рассмотрение Конференции для принятия соответствующих решений по глобальной политике или нормативной деятельности (см. блок-схему в разделе 3).

#### 10.2.2 Вклад ТК во внутреннее управление

129. Лишь незначительное большинство респондентов Опроса согласились с утверждением о том, что ТК вносят значительный вклад для Совета ФАО по программным и бюджетным вопросам, и еще меньшее число сочли, что решения, принимаемые на уровне ТК, оказывают полезное влияние на работу Организации. Это подтверждает выводы Группы относительно ограниченной надзорной и руководящей роли ТК в деятельности Организации. И действительно, контакты Группы с участниками КЛХ выявили ограниченный уровень их осведомленности и знаний в отношении функций КЛХ в управлении ФАО, несмотря на тот факт, что в КЛХ

имеется наиболее длительно существующее бюро, которое было учреждено задолго до принятия ПНД. Аналогичным образом выступления с мест на сессии КРХ в ходе обсуждения МПР ярко продемонстрировали широко распространенный дефицит четких представлений о роли этого комитета в управлении ФАО.

130. Повестка дня и дискуссии в рамках ТК не затрагивают вопросы расстановки приоритетов на основе имеющихся ресурсов регулярного бюджета. Это неизбежно способствует превращению обсуждений по программам в длинный "список покупок". Хотя ТК не имеют полномочий на определение доли финансовых ресурсов, выделяемых на их соответствующие технические направления, отсутствие информации о ресурсах не позволяет ТК давать эффективные руководящие указания Секретариату в отношении приоритетов и, таким образом, мешает комитетам выполнять свои функции внутреннего управления. Разделы докладов ТК, относящиеся к Совету, также отражают наличие некоторой неясности в отношении различий между внутренним и глобальным управлением; процесс определения этих различий, по-видимому, еще не завершен; необходимы дальнейшие уточнения и обсуждения вопроса о том, какие аспекты относятся к Совету, а какие – к Конференции.

### **10.3 Выводы и рекомендации**

131. Роль ТК в разработке глобальной политики и нормативной базы осуществляется главным образом через деятельность КРХ и КСХ, причем в КСХ эта работа проводится в несколько меньшей степени благодаря усиливающейся роли КВПБ. Вклад КЛХ менее значителен, а в сферу деятельности КСТ данное направление работы вообще не входит. ТК могут счесть целесообразным проведение специальных министерских совещаний, как это предложено в рамках НВО, в финале тех сессий, на которых планируется утверждение стратегических и нормативно-правовых инструментов. Это поможет придать больший политический вес заключениям ТК и способствовать их распространению среди более широкой аудитории до того, как они поступят на рассмотрение Конференции.

132. Главной проблемой, встающей перед ТК, является напряженная ситуация, обусловленная, с одной стороны, необходимостью участия многочисленных технических специалистов в решении вопросов глобального управления, а с другой стороны – тем фактом, что этот коллектив недостаточно информирован или вовлечен в процессы внутреннего управления, то есть в надзор и руководство деятельностью Секретариата. Профиль участников, в случае КРХ и КЛХ в основном из столичных структур государств-членов с определенной степенью ротации, и одна только их многочисленность не позволяет им осуществлять функцию внутреннего руководства, поскольку не все из них, находясь в своих странах, регулярно следят за работой ФАО. Дополнительный фактор – это поступающая документация и порядок представления вопросов на уровне ТК. Возможны два варианта изменения формата сессий ТК:

- проведение трехдневного технического совещания высокого уровня для обсуждений и обмена информацией с последующим министерским сегментом, на котором основное внимание уделяется определению приоритетов для ФАО и по мере необходимости утверждаются технические, стратегические и нормативные документы по всему кругу тематики.
- Альтернативой постоянному министерскому сегменту могла быть организация специальных совещаний на уровне министров в финале тех

сессий ТК, на которых планируется утверждение стратегических и нормативно-правовых инструментов. Такая мера могла бы способствовать экономии ресурсов и сохранению стандартной продолжительности всех сессий ТК.

133. Роль ТК – проводить обзор деятельности Организации, определять приоритеты для будущей работы и, как указано в ПНД, давать в этой связи рекомендации Совету. Возник вопрос о том, выходят ли функции ТК в плане внутреннего управления за рамки формулирования таких рекомендаций и могут ли бюро ТК в межсессионный период осуществлять надзор и давать рекомендации по приоритетам ФАО. Последнее предположение поднимает вопросы о том, можно ли наделить бюро полномочиями для принятия решений от имени всего ТК, и если такие полномочия будут предоставлены, должны ли бюро быть подотчетны другому РО в период между сессиями ТК.

134. Группа не может дать конкретные рекомендации в этом отношении, но членам предлагается рассмотреть несколько вариантов:

- сохранить действующий порядок, но представить реалистичную бюджетную информацию непосредственно во время обсуждений по приоритетам на уровне ТК, как это было рекомендовано применительно к РК, что позволит повысить влияние ТК на окончательный вариант программы, поскольку их рекомендации будут находиться в пределах ожидаемого объема ресурсов.
- Можно отвести более активную роль бюро, как в случае с КВПБ: для этого будет необходимо, чтобы все участники на пленарном заседании одобрили предоставление бюро права представлять членов в период между сессиями и, как отмечено выше, определили порядок взаимоотношений бюро ТК с КП и Советом. Будет необходимо также четко определить взаимоотношения бюро с Секретариатом, чтобы избежать вторжения РО в сферу административного управления, которая является прерогативой Секретариата.

### **Рекомендация 11. О сфере деятельности ТК в вопросах внутреннего управления**

На основе рекомендации КУПВ и вышеуказанных вариантов Совет и ТК должны уточнить возможные роли и полномочия бюро ТК в период между сессиями.
---

## **11 Региональные конференции**

### **11.1 Исходные сведения**

135. В ходе НВО было установлено, что РК вносили минимальный по-настоящему полезный вклад в управление ФАО, поскольку их повестка дня безусловно планировалась в штаб-квартире и на сессиях преобладали формальные выступления, в которых были весьма мало показаны конкретные результаты работы. РК представляли свои выводы ГД, который обладал исключительным правом решать их дальнейшую судьбу, хотя он и должен был докладывать Конференции и Совету о том, в какой мере эти выводы были использованы при разработке ПРБ. Таким образом, по заключению НВО, деятельность РК не являлась эффективной в сравнении с затратами, однако они все же обладали потенциальной ценностью, которая могла бы проявиться при условии их реорганизации и интеграции в процесс управления

в качестве структур, служащих источником аналитической информации о региональных интересах и приоритетах.

136. Соответственно, в ПНД было предусмотрено, что РК должны сформировать компонент системы управления, отвечающий за следующие процессы: разработка аспектов региональной согласованности политики и региональных перспектив применительно к глобальной политике и регулированию; обзор и консультирование по вопросам программы ФАО для региона и общей программы ФАО в той мере, в какой она оказывает влияние на регион. В ПНД также был предусмотрен ряд изменений в процессе организации РК: всесторонние консультации с членами по вопросам повесток дня, сроков и продолжительности двухгодичного совещания; председатель и докладчик должны оставаться в должности между сессиями и представлять доклад РК Совету и Конференции; сессии следует проводить, по мере возможности, совместно с другими региональными межправительственными органами; документы и доклады должны быть более конкретными и сжатыми; следует разработать правила процедуры<sup>39</sup>.

137. Поскольку интеграция РК в процесс управления была одним из основных изменений, вносимых в рамках мероприятий ПНД, в данном плане было специально указано на необходимость проведения оценки их роли и функционирования в рамках настоящего Независимого обзора всех мероприятий ПНД. Группа уделила особое внимание РК и провела наблюдение за работой всех совещаний, состоявшихся в 2014 году, включая НРКСА.

## **11.2 Основные результаты**

### **11.2.1 Организация РК**

138. Изменения, внесенные в процесс подготовки сессий РК, значительно повысили уровень сопричастности членов и региональных отделений (РО) к деятельности конференций. В соответствии с политикой ФАО в области децентрализации, региональные отделения приняли на себя основную ответственность за организацию и проведение сессий, при содействии со стороны Управления поддержки децентрализации (OSD). В соответствии с вышеописанными положениями ПНД региональные отделения проводят официальные консультации с членами на правительственном уровне в отношении повестки дня и других организационных аспектов. Региональные группы в Риме участвуют в первоначальном обсуждении повестки дня, содействуют ее согласованию с соответствующими структурами в столицах государств и задействованы в других компонентах данного процесса.

139. Председатели РК теперь продолжают выполнять свои функции в период между сессиями и начиная с 2010 года лично представляют доклады РК Совету и Конференции. Однако полезный эффект этой меры, по всей видимости, невысок. Презентации докладов не сопровождаются существенным пленарным обсуждением.

---

<sup>39</sup> За исключением специально оговоренных случаев, термин "региональная конференция" относится к РК для Азиатско-Тихоокеанского региона, Африки, Европы, Ближнего Востока и Латинской Америки. Там, где речь идет о неофициальной региональной конференции для Северной Америки (НРКСА), дается соответствующее примечание.

Доклады, представляемые Совету, всегда получают одобрение и передаются в Секретариат для использования при подготовке очередных ПРБ.

140. Некоторые из председателей также проявляли активность в межсессионный период, лоббируя рекомендации РК среди членов. Например, председатель РКА недавно выступил с официальной презентацией перед главами государств Африканского союза по результатам сессии 2014 года. За период с 2010 года ни одна из сессий РК не была проведена совместно с совещаниями других региональных организаций, однако РКЛАК поддерживает тесные связи с Сообществом государств Латинской Америки и Карибского бассейна, а РКА – с Новым партнерством в интересах развития Африки (NEPAD). В обоих случаях РК рассматривают стратегические рамочные программы соответствующих организаций в качестве основных направлений деятельности ФАО в регионе, а представители этих групп принимают участие в конференциях.

141. РКЕ сочла необходимым установить собственные правила и процедуры в целях уточнения взаимоотношений между Европейской РК и Европейской комиссией по сельскому хозяйству (ЕКСХ). Другие РК в целях нормального проведения своих совещаний полагаются на Статью XXXV Общих правил Организации, а также используют положения Руководства, выпущенного Секретариатом в 2013 году. Однако если председатели станут проявлять более высокий уровень активности в межсессионный период, может возникнуть потребность в отдельных правилах и процедурах для описания их обязанностей по отношению к членам РК и Секретариату и уточнении других оперативных аспектов, таких как финансирование.

142. В программах всех сессий РК предусмотрены сегменты для министров и старших должностных лиц и по-прежнему соблюдается стандартный формат пленарных презентаций с трибуны и последующего обсуждения. Однако имеются и некоторые заметные отклонения от этого формата, в частности в РКАТО, РКА и РКЛАК. Группа выяснила, что члены особенно высоко оценивают сессии, которые включали содержательные панельные дискуссии и обсуждения за круглым столом, а также дискуссии в небольших группах с последующей презентацией результатов на пленарном заседании. На таких более неофициальных сессиях выступали, в частности, делегаты совещания, а также представители других организаций и, в одном случае, молодые предприниматели в области сельского хозяйства. Некоторые делегаты, тем не менее, выразили мнение, что на этих мероприятиях не хватало времени для общения, и ясно, что остаются неиспользованные возможности для еще более широкого обмена мнениями по сравнению со стандартными пленарными сессиями.

143. Следует отметить, что на сессии РКЕ 2014 года было решено более не проводить сессии Европейской комиссии по сельскому хозяйству параллельно с РКЕ, поскольку они не являются ни "стандартными" совещаниями старших должностных лиц, ни в полной мере техническими совещаниями и во многом дублируют повестку дня министерского совещания. Выражена надежда, что это позволит Комиссии в большей степени сосредоточить внимание на своих технических функциях, и ее выводы в отношении приоритетов для совместной работы в регионе будут рассматриваться на уровне РК, как это и должно быть для всех региональных технических комиссий. Стандартной практикой стало проведение перед сессиями РК консультаций с ОГО. В большинстве РК их представителям предлагалась возможность выступить по вопросам повестки дня на пленарных заседаниях. Детальность отражения



их мнений в заключительном отчете варьируется между регионами и сессиями РК различных лет.

144. После принятия решения о присвоении РК статуса официальных руководящих органов, регион Северной Америки учредил неофициальную РК. Ее сессии проводятся каждые два года начиная с 2010 года, причем всю организационную работу осуществляют сами члены без финансовой или кадровой поддержки со стороны ФАО. За исключением сотрудников Бюро связи для Северной Америки, участие персонала ФАО обеспечивается в режиме видеоконференции или по телефону. В повестке дня НРКСА преобладают вопросы, относящиеся к определению приоритетов, по сравнению с более широким спектром деятельности, характерным для других РК. Доклады о сессиях теперь направляют в КП и в Совет, и председатель выступает с презентацией доклада на сессиях Совета и Конференции.

145. Группа отметила некоторые недостатки в организации РК. Надзорная функция каждой РК должна относиться к тем странам, которые обслуживаются соответствующим региональным отделением. Однако приглашения на сессии РК рассылаются на основе региональных групп, сформированных в Риме для целей избрания представителей в состав Совета. В ряде регионов – Африки, Ближнего Востока, Азии, Европы – охват региональных отделений, участие в РК и членство в региональных группах характеризуются различным составом стран. Эта нестыковка пока еще не представляет собой серьезной проблемы, поскольку функции внутреннего управления РК и, в частности, определение приоритетов еще находятся на стадии разработки. Однако по мере совершенствования руководства и надзора за деятельностью ФАО со стороны РК будет необходимо, чтобы сами участники РК учитывали эти различия и чтобы рекомендации в отношении программ ФАО исходили от стран, входящих в сферу охвата региональных отделений, а не в целом от группы.

146. За исключением респондентов из Европы и стран юго-западной части Тихого океана, участники Опроса выразили высокий уровень удовлетворенности работой РК в качестве форумов для консультаций в масштабах регионов по вопросам политики и оперативной деятельности ФАО. Сложилось также четкое представление о том, что после того как РК перешли в статус региональных отделений, региональные вопросы стали лучше пониматься в рамках самой ФАО. Респонденты Обзора также сочли, что региональные отделения предоставляли эффективную поддержку РК. Вместе с тем своевременность поступления документации была расценена как менее удовлетворительная.

147. В докладах сессий РК 2014 года надлежащим образом отражены общие темы дискуссий и выводы, но они по необходимости освещают лишь долю затронутых вопросов, нередко содержащих богатый национальный опыт. Складывается впечатление, что качество докладов можно было бы повысить за счет более тщательного процесса редакционной подготовки, чтобы обеспечить адекватный охват всего значимого содержания дискуссий. Следовало бы также существенно усовершенствовать формат путем помещения на титульную страницу перечня предлагаемых действий для Совета и Конференции, а не только ссылок на номера пунктов.

### 11.2.2 Глобальное и внутреннее управление

148. Все повестки дня РК составляются в одинаковом формате, в котором четко разделены две функции: вопросы региональной и глобальной политики, с одной стороны, и внутреннее управление, то есть программные и бюджетные вопросы, с другой.

149. В 2014 году на сессиях РК было обсуждено свыше 20 различных вопросов, относящихся к **региональной и глобальной политике**, от широких региональных обзоров положения дел в области продовольствия и сельского хозяйства до специальных тем, таких как "Молодежь в сельском хозяйстве" (РКА), "Возрождение семейных фермерских хозяйств" (РКЛАК), "Продовольственные потери и отходы" (РКЕ), "Восстановление лугопастбищных угодий и лесов в интересах смягчения последствий изменения климата" (РКАТО) и "Региональная инициатива в связи с дефицитом воды" (РКБВ). Темы, общей для различных регионов, на повестках дня не было, и поэтому не было возможности для формулирования обобщенных межрегиональных положений, которые можно было бы представить Конференции в качестве вклада в процесс проведения глобальной политики, который обсуждался в разделе 2. Как видно из стенографических отчетов, в ходе презентации в Комиссии I Конференции разделов докладов, относящихся к глобальной политике, отмечены лишь единичные целенаправленные выступления по вопросам политики. Члены по большей части обсуждают вопросы программы. Во всех случаях Конференция приняла и одобрила эти доклады без принятия каких-либо решений по их дальнейшему рассмотрению либо в рамках ФАО, либо более широко на международных форумах.

150. Что касается **внутреннего управления**, на каждой из РК-2014 был представлен документ, относящийся к внутреннему надзору, под заглавием "Последующая деятельность по итогам Региональной конференции 2012 года, достижения и усвоенные уроки". Эти документы были во всех случаях весьма краткими и различались между собой по характеру представленной информации, которая имела вид предельно конкретных результатов на основе отчетности (Африка), более общего описания достигнутых успехов в рамках региона либо ограничивалась анализом работы регионального отделения. Финансовая информация была представлена лишь копией бюджета 2012-2013 года в разбивке по регионам и стратегическим целям. Единственным исключением явился доклад РКАТО, в котором были также приведены данные о расходах полевой программы ФАО в регионе. Ассигнования на специальные программы или расходы по областям деятельности не были представлены. Как и можно было ожидать, обсуждение настолько кратких документов в ходе сессий также было чрезвычайно кратким и ограничивалось общими заявлениями.

151. С учетом запланированного внедрения инструмента мониторинга корпоративных результатов доклады по осуществлению программ, представляемые всем РК, должны в будущем отражать всю региональную картину деятельности ФАО на основе промежуточных результатов, индикаторов и целевых показателей. В дополнение к общей картине можно будет также представлять более детальное изложение региональной программы. Для того чтобы РК могли формулировать реалистичные рекомендации, этот более частный раздел программы ФАО должен также содержать финансовую информацию по текущим программам.

152. Одним из ключевых элементов обсуждений в рамках РК по вопросам руководства работой ФАО в регионах является определение приоритетов на предстоящий двухгодичный период. Однако, несмотря на то, что данный вопрос занимал важное место в повестке дня, документация и результаты обсуждений выглядят довольно общими, и во многих случаях заключения по приоритетам, сделанные на уровне РК, явились в большей мере повторением Стратегических целей Организации, не раскрывая более конкретных региональных аспектов. Региональным конференциям, возможно, будет предложено обратить внимание на более специальные вопросы в рамках СРП в целях получения более целенаправленных и содержательных выводов, которые могли бы дать более точное направление для работы ФАО на уровне регионов. РК должны также получать ясные и реалистичные ориентиры в отношении имеющихся ресурсов, чтобы избежать подхода в виде "списка покупок" к формированию приоритетов в вышеуказанных специальных вопросах.

153. В 2014 году на рассмотрение РК в качестве инструмента для осуществления Пересмотренной СРП были предложены Региональные инициативы (РИ), которые были одобрены каждой РК, как представлено в документации. РИ явились конкретным шагом вперед в процессе принятия решений членами о деятельности ФАО на региональном уровне, хотя на момент их одобрения не было представлено сведений о структуре ресурсного обеспечения, что создает трудности в определении реального объема предусмотренной ими деятельности.

154. На обсуждение содержательных аспектов программ в рамках РК сильное влияние оказывает тот факт, что на сессиях по-прежнему доминируют представители членов, которые аффилированы с министерствами сельского хозяйства без более широкой представленности лесоводства и рыбного хозяйства, а также животноводства. Попытки диверсифицировать представительство и повестку дня РК не увенчались успехом. Доклады региональных технических комиссий по рыбному хозяйству и лесоводству обычно представлены в качестве информационных документов. По результатам анализа повесток дня сессий 2014 года только НРКСА обеспечила адекватное представительство на своей сессии для рассмотрения всех областей деятельности ФАО. РКЛАК была единственной РК, на сессии которой выступил председатель региональной технической комиссии, однако эта презентация не сопровождалась последующим обсуждением.

155. Давняя проблема представительства приобрела в настоящее время более острый характер, поскольку РК перешли в категорию руководящих органов, что накладывает на них конкретную ответственность по определению региональных приоритетов для работы Организации. Поскольку увеличение числа представителей членов для участия в совещаниях сопряжено с практическими трудностями, РКЛАК и РКАТО приняли прагматическое решение рассматривать приоритеты, выдвинутые региональными техническими комиссиями по рыбному и лесному хозяйству, в качестве общерегиональных и включили их в качестве таковых в свои доклады и региональные рабочие планы<sup>40</sup>. Такой подход могли бы принять все РК. Вышеуказанные приоритеты, так же как и в случае с приоритетами, определяемыми в рамках собственно РК, должны укладываться в четкие и реалистичные пределы имеющихся финансовых возможностей.

---

<sup>40</sup> LARC/14/REP; APRC/10/REP, пункты 85–91; APRC/12/REP, пункт 35.

156. Ряд членов РК подняли вопрос о том, не могли бы РК играть более активную роль в развитии партнерских связей в рамках региона, в частности в сфере мобилизации ресурсов. Там, где имеется хорошая перспектива для более широкого сотрудничества между партнерами по финансированию в рамках региона, было бы полезным, как для членов, так и для ФАО включать соответствующие вопросы в повестку дня. Демонстрация наглядных примеров партнерских отношений ФАО с международными финансовыми учреждениями или использования ресурсов Глобального экологического фонда будет способствовать повышению уровня осведомленности о потенциале таких механизмов.

### 11.3 Выводы и рекомендации

157. Выше был изложен ряд предложений Группы, направленных на совершенствование работы РК, в том числе следующие: вероятная необходимость дальнейших процедур для уточнения обязанностей председателей РК по отношению к членам РК и Секретариату; создание условий для более широкого обмена мнениями между делегатами во время сессий на основе опыта РК 2014 года; интеграция приоритетов, определенных региональными техническими комиссиями по лесному и рыбному хозяйству, в доклады РК Совету.

158. В целом Группа отмечает, что, хотя за период с 2010 года обязанности РК в области управления повысились, они еще не в полной мере играют роль руководящего органа в глобальном и внутреннем управлении. В отсутствие согласованной позиции в отношении приоритетных областей, в которых ФАО хотела бы внести вклад в глобальный диалог по вопросам политики и в процессы регулирования, как уже обсуждалось в разделе 2, полезный эффект дискуссий на уровне РК по проблемам глобальной политики не распространяется за пределы этих совещаний, где такие пункты повестки в любом случае рассматриваются преимущественно под грифом "только для информации". В настоящее время РК не выполняют свои функции в отношении глобального управления, как это было предусмотрено в ПНД.

159. В том, что касается внутреннего управления, работа РК по **установлению приоритетов** теперь, когда действует Пересмотренная СРП и ее матрица результатов, должна стать более конкретной и не ограничиваться лишь наиболее общими обсуждениями. Принятие Региональных инициатив – это правильный шаг в данном направлении. В будущем должны создаваться условия для повышения степени участия РК в определении региональных инициатив путем использования Пересмотренной СРП с особым вниманием к тем итоговым и промежуточным результатам, которые рассматриваются как наиболее актуальные для региона.

### Рекомендация 12. Об установлении приоритетов в рамках РК

Процесс установления региональных приоритетов следует сосредоточить на уровне организационных итогов, что обеспечит адекватное руководство деятельностью Организации на очередной двухгодичный период.
--

160. Что касается **надзора за осуществлением программы**, информация, поступающая в РК для обеспечения данного вида работы, нуждается в совершенствовании. Благодаря новой матрице результатов и запланированному

инструменту мониторинга результатов РК будут получать в свое распоряжение, при относительно небольших усилиях со стороны региональных отделений, генерируемую на центральном уровне, более детальную информацию. В более частном плане РК должны проводить обзор региональной программы, осуществляемой силами региональных отделений, включая региональные инициативы.

### **Рекомендация 13. Об инструменте мониторинга результатов**

Для того чтобы оценивать прогресс и достижения программы, РК должны иметь в своем распоряжении информацию, базирующуюся на результатах. РК также должны иметь возможность проводить обзор прогресса в реализации региональных программ, в том числе Региональных инициатив, осуществляемых под эгидой регионального отделения, получая в этих целях доступ к соответствующей финансовой информации.

161. Группа полагает, что предоставление в распоряжение РК более конкретной информации, основанной на результатах, послужит важным практическим тестом Пересмотренной СРП и позволит оценить, в какой мере она обеспечивает "добродетельный цикл" между приоритетами, рассматриваемыми с региональных позиций, и приоритетами Организации в целом. Если, однако, будет признано нецелесообразным или невозможным внести в работу РК изменения, предусмотренные в двух вышеуказанных рекомендациях в отношении установления приоритетов и надзора за реализацией программы, то в последующем, по завершении раунда совещаний 2016 года, члены могут пожелать пересмотреть ранее принятое решение о включении РК в систему внутреннего управления. Тем не менее, в любом случае РК смогут по-прежнему вносить важный вклад в процессы глобального управления, как это описано выше.

## **12 Многолетние программы работы**

### **12.1 Исходные сведения**

162. НВО рекомендовала РО принять официальную среднесрочную программу конкретной деятельности, содержащую набор приоритетов для управления, ориентировочный график работы и, возможно, целевые показатели эффективности<sup>41</sup>. КоК-НВО впоследствии описал предлагаемый документ как "*перспективную программу работы для всех руководящих органов, возможно, на скользящей основе*", указав, что "*должна существовать возможность внедрения механизма мониторинга прогресса, который также включает отдельные показатели эффективности*"<sup>42</sup>. Этот документ стал известен под названием Многолетняя программа работы (МПР), которую, как было определено в ПНД, следует подготовить для каждого Руководящего органа и предусмотреть последующую периодическую отчетность о выполнении. Группе было специально предложено оценить значение этого инструмента в рамках общего анализа мероприятий ПНД.

<sup>41</sup> Доклад по итогам НВО, пункт 273.

<sup>42</sup> Памятная записка Сопредседателей Пятого совещания РГ II КоК-НВО, 11 марта 2008 года, пункт 5).

## **12.2 Основные результаты**

163. В настоящее время МПР входят в число постоянных пунктов повестки дня всех РО, кроме Конференции. Они составляются на четырехлетний период, но могут быть изменены в любое время решением соответствующего РО. Каждые два года Совет рассматривает доклады о ходе выполнения всех МПР. В то время как ПНД включил весьма мало указаний в отношении содержания или формата МПР, эти документы содержат полностью или частично следующие компоненты: описание сферы деятельности РО, начиная с краткого изложения обязанностей, после чего приведены общие результаты, индикаторы, результаты работы и мероприятия; раздел, характеризующий показатели работы РО, включая параметры качества, организацию рабочих процессов и партнерские отношения с другими РО и прочими структурами; переходящая повестка дня, которая направляет работу РО в течение периода МПР с указанием пунктов, которые будут обсуждаться на сессии.

164. Многие члены, равно как и некоторые сотрудники Секретариата, готовящие проекты документов, высказали сомнения относительно полезности МПР, выражая озабоченность по поводу недостаточной конкретности результатов по существу работы и/или отмечая, что они не всегда несут дополнительную информацию сверх того, что уже имеется в других источниках, в том числе в базовых документах, повестках дня или докладах сессий. Кроме того, использование подхода, ориентированного на результаты, в описании работы РО повысило уровень сложности документа без значительной добавочной пользы для смысла, учитывая крайне обобщенный характер изложения этих результатов. Возможно, это объясняется тем фактом, что программа работы РО уже установлена и что они осуществляют свою деятельность на основе запланированной документации, подготавливаемой Секретариатом. Можно привести некоторые примеры конкретных вопросов, которые включены в МПР, однако их крайне мало.

165. С другой стороны, раздел о методах работы и переходящая повестка расцениваются рядом респондентов как весьма полезные. Раздел о методах работы содержит качественные цели РО по содействию непрерывному движению в направлении более эффективного и действенного управления. Так, КУПВ, который первоначально был не намерен составлять МПР, поскольку этот комитет не имеет постоянных или повторяющихся вопросов на своей повестке дня, теперь располагает такой программой, в частности в целях документирования своих методов работы и практических подходов, и принял решение ежегодно их пересматривать. Переходящая повестка дня особенно полезна для тех РО, которые собираются часто и несут многочисленные обязанности, то есть для Совета, КП и ФК.

166. Использование МПР в качестве инструмента оценки эффективности особенно проблематично для РК и ТК, которые проводят свои сессии один раз в два года с большим числом участников. Как и во всех других МПР, разделы о результатах в МПР ТК и РК носят весьма общий характер. С учетом масштабного и официального характера многих из таких совещаний, раздел о методах работы не представляется актуальным большинству участников, за исключением тех, кто непосредственно вовлечен в проведение совещаний и подготовку доклада. Группа пришла к выводу о том, что этот раздел не несет существенной смысловой нагрузки для большинства участников и обычно представляется и утверждается без обсуждения. Как показал анализ пленарных обсуждений, многие участники считают, что МПР фактически

предназначена в большей степени для описания результатов деятельности ФАО в целом в предыдущий двухгодичный период, а не работы собственно РО. В ходе недавней сессии КРХ члены выдвинули некоторые полезные предложения по отслеживанию межсессионной деятельности. Вместе с тем мониторинг повестки дня с помощью МПР неприменим для РК и ТК, поскольку повестки дня каждой сессии этих органов содержат одни и те же пункты.

167. В целом, накопленный до настоящего времени опыт использования МПР указывает на то, что такие программы лучше всего работают для менее крупных РО, которые встречаются часто, в относительно неофициальной обстановке и в атмосфере доверия между членами, что позволяет провести откровенную оценку работы как в плане прогресса в эффективном решении поставленных задач по существу, так и в плане достижения показателей процесса, характеризующих методику ведения сессий.

### **12.3 Выводы и рекомендации**

168. МПР Совета, КП и ФК функционируют в полном объеме, и их составление и мониторинг следует продолжать. Разделы, посвященные целям, методам работы и переходящим пунктам повестки дня, следует сохранить, а раздел результатов – изъять. Следует по-прежнему проводить обзор МПР в рамках РО и каждые два года представлять доклад на рассмотрение Совета.

169. Наблюдения и рекомендации Группы в отношении Совета, КП, ФК и КУПВ привлекают внимание к полезности выявления стратегических и сквозных вопросов, которые имеют важное значение для работы Организации, но нередко выходят за рамки любых пунктов повестки дня и механизмов их отслеживания между сессиями. Группа рекомендует включить в МПР для этих РО раздел, озаглавленный "Нерешенные и стратегические вопросы, которые необходимо отслеживать во времени", в качестве средства учета отдельных вопросов и установления сроков их общего обсуждения на уровне РО. Раздел переходящей повестки дня не актуален для КУПВ, однако этому комитету следует рассмотреть возможность включения нового раздела – по нерешенным и стратегическим вопросам.

170. МПР для РК и ТК следует упразднить, и основой для согласованных действий должны служить доклады о работе сессий. Следует сформулировать простое заявление о методах работы и представить его в РО для рассмотрения и утверждения. Председатели и Секретариат должны затем обеспечивать их соблюдение в ходе сессий и при необходимости предлагать внесение изменений. В тех случаях, когда бюро РК и ТК активно работают в межсессионный период, они могут составлять собственные, частные программы работы, или, при желании, использовать один или более элементов формата МПР. Однако для РО с большим числом членов представляется малопродуктивным продолжать тратить время и ресурсы на применение инструмента, который в своей существующей форме не приносит пользы.

### **Рекомендация 14. О формате МПР**

Для Совета КП, ФК и КУПВ – модифицировать существующий формат: изъять раздел результатов и включить раздел "Нерешенные и стратегические вопросы, которые необходимо отслеживать во времени".
--

## **Рекомендация 15. Об МПР для РК и ТК**

В ТК и РК ведение МПР следует прекратить, за исключением случаев, когда сами соответствующие РО пожелают продолжать составлять такие программы и отчитываться по ним перед Советом.

### **13 Совещания на уровне министров**

#### **13.1 Исходные сведения**

171. Совещания на уровне министров являются одним из используемых ФАО механизмов вовлечения ее членов в рассмотрение вопросов на политическом уровне. Такие совещания систематически организуются в ходе РК, также на регулярной основе, каждые два года проходит Совещание министров сельского хозяйства региона ФАО в юго-западной части Тихого океана. Кроме того, совещания на уровне министров проводятся совместно с сессиями ТК; например, в последний день 16-й сессии КЛХ в 2005 году, во исполнение запроса Конференции от 2003 года, состоялось Министерское совещание по проблемам лесного хозяйства. Такие совещания могут быть посвящены специальным темам, например Конференция на уровне министров по вопросам водных ресурсов для сельского хозяйства, которая прошла в 2008 году в Ливии.

172. НВО оценила совещания на уровне министров как полезные мероприятия и рекомендовала укрепить их политическую роль, созывая их по мере необходимости для обсуждения и поддержки вопросов глобальной политики, встающих на уровне ТК, до их утверждения Конференцией. В рамках НВО было также рекомендовано предоставить Совету право созывать совещания на уровне министров по вопросам, имеющим глобальную важность. Соответственно, в ПНД было предусмотрено внесение изменений в базовые документы с предоставлением Конференции и Совету права созывать совещания на уровне министров для обсуждения актуальных вопросов политики.

#### **13.2 Основные результаты**

173. Как описано выше в разделе 11, в рамках реализации мероприятий ПНД все РК включили в повестку дня проведение совещания на уровне министров. Состоялся ряд других министерских совещаний: Чрезвычайное совещание на уровне министров по положению в регионе Африканского Рога (июль 2011 года) в целях привлечения внимания к развивающемуся гуманитарному кризису; Совещание министров по проблеме волатильности цен на продовольственные товары (октябрь 2012 года) и последующее Второе совещание на уровне министров по вопросам мировых цен на продовольствие (октябрь 2013 года). Все эти мероприятия были проведены по решению Генерального директора ФАО.

174. Ни Конференция, ни Совет еще не проявляли инициативу по созыву совещания на уровне министров. Тем не менее, запланированное министерское совещание в ходе предстоящей МКП-2 в ноябре 2014 года можно рассматривать в качестве инициативы РО ФАО, поскольку Совет при поддержке со стороны НПС активно участвует в подготовке этого мероприятия.



175. В ряде интервью, проведенных Группой, прозвучали сомнения в отношении полезности министерских совещаний. Прямые связи между ТК и Конференцией по вопросам глобальной политики и регулирования возможно устраняют необходимость в министерских совещаниях, привязанных к сессиям ТК, хотя на определенном этапе такая необходимость все же может возникать.

176. Вместе с тем, если будет принято предложение, выдвинутое в разделе о технических комитетах, относительно "стандартного" рассмотрения технических вопросов на пленарных заседаниях, дополняемого одобрением на политическом уровне конкретных решений в области политики и нормативной базы, министерские совещания смогут возобновить свою роль в цепочке утверждения документов. Равным образом, такие темы, как животноводство, где нет специального руководящего органа, обусловят необходимость специальных министерских совещаний для обсуждения и одобрения вопросов глобальной политики в данных областях.

### **13.3 Выводы и рекомендации**

177. Процессы реформы управления и другие факторы, вероятно, снизили значение совещаний на уровне министров, хотя потребность в них может возникнуть в будущем, особенно в связи с деятельностью ТК. Опыт участия членов в процессе подготовки МКП-2 может способствовать разработке механизмов, с помощью которых члены могут организовывать и координировать свой вклад в другие важные процессы формирования и проведения политики.

## **14 Уставные органы**

### **14.1 Исходные сведения**

178. НВО уделила ограниченное внимание уставным органам ФАО, в том числе создаваемым в соответствии со статьями VI и XIV Устава ФАО. Они обсуждались главным образом в связи с их административными и финансовыми взаимоотношениями с ФАО. В рамках НВО было рекомендовано, чтобы такие органы брали на себя ответственность за свое финансирование, а также предложено провести обзор для выявления путей создания более благоприятных условий, отвечающих интересам всех сторон. Кроме того, было отмечено, что имеется пробел в представлении этими органами докладов для Конференции по вопросам глобального управления.

179. Вследствие широких различий между органами, учрежденными в соответствии со Статьей XIV, в рамках как НВО, так и ПНД было трудно предоставить им существенную консультативную поддержку и руководство. К 2014 году имелось 14 органов, учрежденных согласно Статье XIV Устава ФАО. Из них пять относились к рыболовству и аквакультуре; три – к борьбе с пустынной саранчой; два – к животноводству и ветеринарии; два – к защите растений; один – к культивации деревьев и один – к генетическим ресурсам. В 2013 году члены Международной комиссии по рису приостановили свою деятельность в связи с неоднократным отсутствием кворума, в основном в результате наращивания масштабов работы по рису на других форумах.

180. Согласно Мероприятию 2.68 ПНД, органам, учрежденным в соответствии со Статьей XIV, предлагалось поднимать вопросы перед Советом и Конференцией через соответствующие ТК, а Мероприятием 2.69 было рекомендовано провести обзор с целью определения механизмов, позволяющих тем уставным органам, которые пожелают это сделать, осуществлять финансовые и административные полномочия и привлекать от своих членов дополнительные средства, оставаясь при этом в структуре ФАО и сохраняя установленный с ней порядок подотчетности.

181. Обзор органов, учрежденных согласно Статье XIV, был начат в 2009 году под руководством Управления по правовым вопросам ФАО. Он включил проведение в начале 2012 года консультации с секретарями этих органов, изучение мнений членов ФАО с помощью анкетирования, а также обсуждения на уровне КУПВ и ФК. Заключительный доклад был представлен ФК в марте 2013 года. В нем был определен ряд административных и финансовых областей, в которых органам может быть предоставлено дальнейшее делегирование полномочий при выполнении определенных условий, таких как кадровая мощьность их секретариатов и наличие механизмов надзора. Области возможного делегирования включали, среди прочего, процедуры отбора сотрудников, каналы связи с членами, отношения с донорами и организацию совещаний. ФК согласился с предложенным осторожным подходом и попросил представить в последующем доклад о принятых мерах по данному вопросу.

## **14.2 Основные результаты**

182. Группа сосредоточила свое внимание на оценке прогресса в предоставлении органам, учрежденным согласно Статье XIV, доступа к Совету и Конференции, а также большей административной автономии. Ответы секретарей данных органов на вопросы анкеты, предложенной Группой, свидетельствовали о неудовлетворенности положением дел в плане делегирования полномочий<sup>43</sup>. Большинство респондентов сочли имеющиеся полномочия недостаточными для принятия решений по таким вопросам, как участие во внешних совещаниях, командировки сотрудников Секретариата, заключение соглашений с другими организациями, а также правила и процедуры в отношении переводов документации. Примерно половина респондентов нашли достаточными полномочия в отношении финансового управления, мобилизации ресурсов и связи с членами; по мнению остальных, эти полномочия являются недостаточными. Большинство респондентов оценили ставки ФАО в отношении расходов на обслуживание проекта как неприемлемые. С другой стороны, большинство респондентов сочли, что имеют достаточные полномочия для отбора и привлечения внештатных людских ресурсов, а также для решения административных вопросов.

183. Создалось впечатление, что секретари не имеют достаточной информации по таким вопросам, как отдельные аудиторские проверки, назначение сотрудников категории специалистов и участие НПО в совещаниях органов, учрежденных согласно Статье XIV. Что касается участия НПО, сложилось мнение о том, что этот вопрос следует отдать на усмотрение самих органов с учетом значительных различий между ними. Анкетирование показало, что органы, учрежденные согласно Статье XIV, не

---

<sup>43</sup> Детальное описание методики приведено в Приложении 3.

поднимали каких-либо вопросов перед Советом и Конференцией ФАО, например, таких, как представление учредительных соглашений на утверждение или информация о текущих реформах<sup>44</sup>. На практике некоторые такие органы отчитываются перед региональными конференциями, выступая в качестве региональных технических комиссий; тем не менее, некоторые из секретарей даже не были в курсе наличия такой возможности, несмотря на то, что занимали свой пост в течение ряда лет.

184. Ни в ответах на вопросы анкеты, ни в интервью не были указаны причины ограниченного делегирования полномочий, несмотря на решение руководящих органов ФАО о предоставлении большей автономии при соблюдении оговоренных условий. Органы, не имеющие доступа к внебюджетным ресурсам, по необходимости связаны правилами Регулярной программы ФАО и ее двухгодичным циклом планирования; однако многие из уставных органов также имеют доступ к внебюджетным ресурсам, где допустима более значительная гибкость. Для органов, учрежденных согласно Статье XIV, сложилась в какой-то мере проигрышная ситуация: с одной стороны, статус органов, учрежденных согласно Статье XIV, не дает их секретариатам большей свободы, а с другой стороны, они не пользуются преимуществами принадлежности к ФАО, такими, например, как возможность прикомандирования младших сотрудников категории специалистов. И это несмотря на тот факт, что польза для ФАО от приема и размещения на своей базе этих органов неоднократно подчеркивалась в интервью с руководством ФАО.

### **14.3 Выводы и предложения**

185. Осуществление Секретариатом ФАО Мероприятий 2.68 и 2.69 ПНД – это на сегодняшний день лишь первый небольшой шаг в достижении большей гибкости, что предусмотрено итогами НВО. Доступ органов, учрежденных согласно Статье XIV, к руководящим органам недостаточен, и достигнут лишь ограниченный прогресс в том, что касается предоставления им большей самостоятельности в работе и принятии решений по административным и финансовым вопросам. В обоих случаях причиной этому может быть недостаток коммуникации между секретарями и соответствующими ПГД.

186. Некоторые аспекты корпоративной политики, например, относящиеся к расходам на поддержку проектов и письменному переводу, вряд ли подвергнутся изменениям, хотя и имеется потребность в некоторой гармонизации<sup>45</sup>. Однако старшие руководители, перед которыми отчитываются секретари, должны делегировать данным органам, исходя из потребностей и характера каждого из них, полномочия по распоряжению финансовыми ресурсами и принятию решений относительно командировок и участия во внешних совещаниях. Тот факт, что эти вопросы до сих пор не решены, свидетельствует о том, что соответствующий диалог носит весьма ограниченный характер.

---

<sup>44</sup> Только Международный договор о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (МД-ГРРПСХ) организовал параллельное мероприятие во время 149-й сессии Совета в июне 2014 года.

<sup>45</sup> Краткий анализ показателей целевых фондов, которые поддерживают деятельность органов, учрежденных согласно Статье XIV, показал, что расходы на поддержку программ колеблются от нуля до 13% (в среднем 6%).

187. Группа полагает, что, несмотря на разнородный характер органов, учрежденных согласно Статье XIV, можно принять более гибкий подход в тех аспектах, которые должны быть определены Управлением по правовым вопросам, без увеличения репутационных или предметных рисков для Организации. В прояснении некоторых из этих аспектов для одного из таких органов – секретариата Международной конвенции по карантину и защите растений – должна помочь предстоящая оценка его деятельности, доклад по итогам которой ожидается в начале 2015 года.

188. Кроме того, Группа полагает, что конвенции и соглашения, вносящие вклад в достижение глобальных и стратегических целей ФАО, нуждаются в обеспечении наиболее благоприятных условий, в которых они могут плодотворно действовать, и это, в свою очередь, повысит эффективность работы Организации на глобальном уровне.

## **15 Оценка**

### **15.1 Исходные сведения**

189. Мероприятия 2.77 – 2.9 ПНД относились к таким вопросам, как локализация функции оценки в структуре Организации, ее бюджет, кадры и обеспечение качества, а также разработка комплексной политики в сфере оценки, документированной в форме Устава для включения в базовые документы. Эта политика предусматривала, в частности, наличие переходящего плана оценки, перевод на официальную основу процессов последующей деятельности по итогам оценки, оказание консультативной помощи руководству в вопросах управления на основе результатов, а также учреждение Комитета по внутренней оценке для необходимых взаимодействий с КП. В рамках ПНД было также поручено проводить каждые два года независимый обзор и каждые шесть лет – независимую проверку функции оценки. ПНД не включил Рекомендацию НВО 7.10 относительно того, чтобы Управление по оценке (ОЕД) стало полностью самостоятельным, отчитываясь перед Советом через КП и с бюджетом, одобряемым РО, несмотря на то, что, по заключению НВО, "подавляющее большинство" членов, равно как и "многие сотрудники и внешние партнеры", поддерживали данный шаг.

### **15.2 Основные результаты**

190. Все мероприятия ПНД по вопросам оценки выполнены, хотя остаются некоторые области, где, как описано ниже, необходимы дальнейшее укрепление и уточнения.

191. В соответствии с ПНД формализован ныне существующий порядок двойной отчетности Управления по оценке путем создания в структуре Секретариата ФАО "отдельного и функционально независимого отдела", подотчетного Генеральному директору и Совету через КП. Бюджет в настоящее время составляет 0,8 %, а не 1%, как было предусмотрено в ПНД, однако он, по-видимому, позволяет эффективно работать. В соответствии с мероприятиями ПНД был осуществлен процесс назначения действующего Директора ОЕД. РО оказали помощь в проведении данной процедуры, и в состав отборочной комиссии вошли представители Секретариата и стран-членов.

Участие членов в процессе отбора было расценено как, в целом, положительная мера, хотя и звучала критика в связи с длительными задержками.

192. Группа выяснила, что двойной порядок отчетности явился причиной определенной напряженности в рамках Секретариата для того, чтобы понять, кому принадлежит право окончательного руководящего решения по таким вопросам, как набор персонала и консультантов, административное управление, планы командировок, в связи с чем возникает вопрос о возможности для ОЕД самостоятельно распоряжаться своим бюджетом после его утверждения. Высказывается некоторое недовольство тем, что, несмотря на значительные сокращения финансирования в масштабе всей Организации, уровень бюджета ОЕД остается прежним. Ведется непрерывная дискуссия о роли аудита и оценки, включая иногда высказываемые мнения о том, что обе функции следует объединить в рамках аудита. Администрация и ОЕД приводят веские аргументы в пользу различных вариантов решения данного вопроса. Ни из РО, ни из Секретариата не поступило каких-либо альтернативных предложений в отношении двойной отчетности. Действительно, как было отмечено, в деле осуществления рекомендаций, касающихся оценки, администрация должна выступать в качестве партнера. Кроме того, ясно, что действующий порядок в достаточной степени позволял ОЕД эффективно выполнять свою функцию в течение продолжительного времени, что засвидетельствовано результатами независимого обзора и высоким уровнем удовлетворенности со стороны членов Организации.

193. В ПНД было предусмотрено официальное закрепление функции ОЕД по оказанию консультативной поддержки руководству в вопросах управления, разработки программ и составления бюджетов на основе результатов работы. Эта функция пока еще не осуществляется, однако по-видимому, скоро начнет работать, по мере того как Организация укрепляет свои системы управленческой отчетности на основе результатов и в то же время ОЕД планирует работать с местными отделениями на основе результатов деятельности. Руководство по мере необходимости запрашивает у ОЕД конкретную информацию. Примером является недавний запрос на выводы предшествующих оценок технического качества работы ФАО. Наблюдается рост использования метаоценок, которые, как считается, смогут более эффективно содействовать работе КП и других РО, а также удовлетворять определенные потребности руководства, предоставляя более общие перспективы по вопросам политики и оперативной деятельности в качестве основы для принятия решений. Это сможет отчасти помочь в преодолении возникающих у руководителей трудностей в связи с чрезмерным обилием рекомендаций, поступающих по итогам проводимых оценок.

194. В 2012 году был проведен независимый обзор, который дал высокие баллы функции оценке и был встречен с одобрением руководящими органами. Однако Ответ руководства имел критическую направленность, что вероятно отражает некоторую неудовлетворенность в связи с двойным порядком отчетности. В независимом обзоре было, среди прочего, рекомендовано КП принимать участие в оценке эффективности работы директора ОЕД. По итогам интервью с сотрудниками Секретариата и РО у Группы сложилось ощущение, что РО располагают недостаточной информацией для выполнения этой функции. Первая независимая проверка функции оценки запланирована на 2015-2016 годы.

195. Устав Управления по оценке ФАО внесен в базовые документы. OED функционирует на основе скользящего плана на 18-24 месяца, который представляется на рассмотрение РО. Руководство обсуждает план работы OED через Комитет по оценке (внутренний). КП рассматривает рабочий план и определяет приоритеты РО. Высказанные мнения в отношении участия руководства в деятельности Комитета по оценке (внутреннего) и дополнительных преимуществ, которые он дает, носили смешанный характер: одни респонденты проявляли большой интерес к его работе, другие нет. Отдельные менеджеры оценок начали посещать совещания Комитета по оценке, чтобы давать обоснование сделанных выводов. Внутренний комитет по оценке, по-видимому, еще не приступил к взаимодействиям с КП, хотя это было предусмотрено в рамках ПНД.

196. В 2011 году КП ввел в процесс оценки новое требование, предложив проверять отдельные доклады о последующей деятельности применительно к Ответам руководства. Группа заключает из этого, что РО испытывают необходимость получения, путем независимой оценки, гарантий того, что в докладах о последующей деятельности не практикуется намеренного сглаживания возникших трудностей или уклонения от решения поднятых вопросов. И действительно, респонденты Опроса выражали сомнение в способности КП систематически прослеживать выполнение рекомендаций оценки, используя действующий процесс Ответов руководства и докладов о последующей деятельности. Это указывает на проблему подотчетности между КП и руководством, которая нуждается в систематическом разрешении. В этой связи респонденты из состава РО расценили проверочные доклады как полезные.

197. РО продемонстрировали высокую степень удовлетворенности проводимыми оценками: подавляющее большинство респондентов Обзора заявили, что оценки вносят полезный вклад в выполнение ими функций управления и надзора. Группа пришла, однако, к выводу о том, что не вполне ясен вклад оценок в выполнение руководящими органами своих функций в отношении стратегий и установления приоритетов. В ходе интервью члены отметили, что в целом они рассматривают оптимальное число оценок и что возможность анализировать как сами оценки, так и ответ руководства дает хороший эффект. Иногда КП давал инициативный запрос на проведение конкретных оценок, таких как, например, оценка децентрализованных отделений, которым РО придает большое значение и которые, по их мнению, повышают их надзорный потенциал.

198. В период работы Группы был назначен новый директор OED. В своей презентации предварительных направлений деятельности перед КП, новый директор говорил о наращивании потенциала оценки на уровне стран и местных отделений, о повышении уровня национальной сопричастности к проводимым оценкам, а также о тесных взаимосвязях с руководством и другими заинтересованными сторонами для обеспечения полезного эффекта от оценок, включая назначение координатора OED для каждой СЦ. Группа исходит из того, что будущие направления работы OED могут предусматривать установление четкого различия между оценками, которые координирует и проводит OED, и оценками, для координации и проведения которых привлекают независимые консультанты, а OED отвечает за обеспечение качества. Группа отмечает, что такая практика существует в других организациях, но также указывает на существующий во всех организациях риск того, что сотрудники, как правило, формируют собственные взгляды на проблемы, что может влиять на их восприятие. Число тематических оценок будет сокращено, но будет уделяться больше

внимания оценкам страновых программ, результаты которых будут использоваться в первую очередь для нужд руководства и докладываться КП для информации. Продолжается переход к большему использованию метаоценок с целью анализа данных о результатах таким образом, чтобы позволить РО принимать решения по стратегическим целям. Это может привести к сокращению числа оценок, поступающих на рассмотрение КП.

### 15.3 Выводы и рекомендации

199. Детальный анализ функции оценки выходит за пределы сферы деятельности Группы по проведению независимого обзора. Эта работа, несомненно, будет выполнена в ходе независимой проверки функции оценки, запланированной на 2015-2016 годы. Эта проверка будет весьма своевременной с учетом потенциально значительных изменений, которые предполагается внести в механизмы осуществления мандата ОЕД. По опыту Группы, эти вопросы важно предусмотреть при составлении технического задания на проведение проверки в целях обеспечения оптимального функционирования ОЕД, способного предоставлять максимальную поддержку КП в осуществлении его надзорной функции.

200. Члены КП могут счесть целесообразным включить в техническое задание на проведение независимой проверки функции оценки, в частности, следующие элементы: пути повышения эффективности двойного порядка отчетности; право ОЕД на самостоятельное распоряжение своим бюджетом после его утверждения и влияние такого права на эффективность работы данного подразделения; значение докладов, составляемых под руководством и при авторстве ОЕД для обеспечения независимости оценочных выводов; степень полезности и практической осуществимости прошлых рекомендаций ОЕД для руководства; эффективность процесса "оценка – реакция руководства – доклад о последующей деятельности – проверка" в плане поддержки руководящих и надзорных функций РО; использование Комитетом по программе результатов оценки в целях стратегического руководства, установления приоритетов и надзора за деятельностью ФАО.

201. Группа полагает, что альтернативы двойной отчетности не имеется и что даже при наилучших возможных условиях это будет все равно время от времени создавать определенные трения, требующие систематического преодоления. Члены могут счесть целесообразным рассмотреть возможность регулярного взаимодействия между Внутренним комитетом по оценке и КП, как это предусмотрено в ПНД. Это могло бы содействовать укреплению полезного вклада оценок в деятельность руководства и РО и снижению напряженности, обусловленной двойным порядком отчетности. Кроме того, оценки, рассматриваемые на уровне КП, должны быть привязаны к Пересмотренной СРП на уровне организационных итогов.

### Рекомендация 16. О сфере применения тематических оценок

Сфера применения тематических оценок должна соответствовать уровню организационных итогов Пересмотренной СРП либо путем компиляции метаданных, либо путем проведения конкретных оценок, специально спланированных для этой цели.
--

## **16 Аудит**

### **16.1 Исходные сведения**

202. В ПНД аудит и оценка включены в раздел, посвященный управлению, с учетом их вклада в надзорные функции руководящих органов. В частности, согласно ПНД: круг ведения управления Генерального инспектора должен быть расширен, с тем чтобы охватить все основные области организационного риска; Генеральный директор назначает Комитет по аудиту, который должен состоять только из внешних специалистов и ежегодно представлять доклад Совету через ФК. Дополнительно было предусмотрено, чтобы Внешний аудитор взял на себя обязанность проводить аудит Канцелярии Генерального директора.

### **16.2 Основные результаты**

203. Предусмотренные мероприятия в основном осуществлены, процедуры отбора членов Комитета по аудиту и представления отчетности в ФК надежно функционируют.

204. ФК каждый год получает два доклада о работе, относящейся к аудиту: ежегодный доклад Генерального инспектора, в котором суммируется работа за истекший год, включая резюме выводов по категориям аудиторских замечаний; ежегодный доклад Комитета по аудиту о работе Канцелярии Генерального инспектора, при необходимости освещающий также другие частные вопросы. Так, в докладе, представленном в мае 2014 года, обсуждались вопросы внутреннего контроля, управления рисками и общего руководства.

205. Отмечен высокий уровень удовлетворенности в отношении информации, предоставляемой в рамках функции аудита: практически все респонденты согласились с утверждением о том, что "аудит вносит полезный вклад в осуществление руководящими органами своих функций управления и надзора".

206. Группа наблюдала за работой сессии ФК в мае 2014 года, на которой обсуждались вышеуказанные доклады. Члены ФК активно участвовали в дискуссии, которая носила содержательный характер. Доклады ФК Совету содержат конкретные рекомендации для рассмотрения на уровне Совета. В 2011 году Канцелярия Генерального инспектора координировала подготовку документа, ставшего впоследствии известным под названием Доклад компании "Маннет", который был посвящен оценке процесса ПНД с позиций риска. Доклад был рассмотрен на Совместном совещании и получил высокую оценку со стороны членов.

207. Внешний аудитор, по всей видимости, не проводит специальный аудит Канцелярии Генерального директора, несмотря на то, что это включено в общий анализ счетов ФАО. Канцелярия Генерального инспектора проводит аудит данного подразделения на ежеквартальной основе.



### **16.3 Выводы**

208. Мероприятия ПНД в отношении аудита выполнены, работа Канцелярии Генерального инспектора и Комитета по аудиту получает высокую оценку ФК и вносит значительный полезный вклад в осуществление надзорной функции РО.

209. Группа отметила, что некоторые направления работы Канцелярии Генерального инспектора, такие как оценка деятельности страновых отделений представляют потенциальный интерес для КП. Речь может идти, например, об оценке соблюдения требований Механизма страновых программ, гендерном аудите и анализе по другим программным критериям. Группа полагает, что функция управления в целом выиграет, если повысится уровень обмена информацией и обсуждений конкретных результатов аудита и оценки между КП и ФК – либо посредством дискуссий на Совместном совещании, либо путем проведения отдельного обзора, как рекомендовано в разделе 6.

## **17 Мероприятия, относящиеся к Генеральному директору**

### **17.1 Исходные сведения**

210. Мероприятия ПНД, относящиеся к ГД Организации, были инспирированы НВО и нацелены на повышение уровня транспарентности процесса отбора кандидатур, для того чтобы дать возможность членам принять более информированное решение на момент выборов. Мероприятия предусматривали модальность и сроки выпуска объявлений о вакансии, выдвижение кандидатов и их взаимодействия с членами. Кроме того, в ПНД содержался призыв к Конференции рассмотреть и утвердить перечень квалификационных требований к кандидатам на замещение должности ГД и установить четырехлетний срок пребывания в должности с возможностью однократного возобновления полномочий еще на четыре года. Наконец, в ПНД было предусмотрено активизировать коммуникацию между ГД и членами в рамках сессий Совета и Совместного совещания Комитетов по программе и Финансового комитета, посвященных рассмотрению Стратегической рамочной программы, Среднесрочного плана и приоритетных целей Организации.

### **17.2 Основные результаты**

211. Конференция внесла изменения в базовые документы в 2009 году. Соответственно, шесть кандидатов на пост ГД выступили на сессии Совета в апреле и на сессии Конференции – в июне 2011 года. Срок полномочий был изменен, согласно рекомендации ПНД, но первоначально предлагаемый 12-месячный период для выдвижения кандидатов был в 2013 году, по итогам обсуждения на уровне КУПВ и Совета, сокращен до трех месяцев.

212. ГД выступал на всех (за исключением 2013 года) сессиях Совета и Совместных совещаниях<sup>46</sup>. Он также выступал на всех совещаниях на уровне

---

<sup>46</sup> В разделе 8 Группа предложила использовать формат Совместного совещания для более неформального общения с ГД.

министров и на региональных конференциях. Помимо этих форумов ГД по традиции проводит ежеквартальные неформальные встречи по конкретным темам с постоянными представителями. Эти встречи получают высокую оценку, на них происходит активный диалог и обмен мнениями, однако в силу своего масштаба они носят довольно официальный характер.

213. Единственным невыполненным мероприятием, относящимся к ГД, является утверждение перечня квалификационных требований к кандидатам на должность Генерального директора. Члены вели длительную и разноречивую полемику по этому вопросу на уровне РО в 2012 и 2013 годах. На своей 146-й сессии в апреле 2013 года Совет заключил, что не может прийти к окончательному решению.

214. Большинство участников интервью, проведенных Группой, определили данную проблему как "политическую" либо расценили ее в качестве тупиковой ситуации во взаимоотношениях между членами от Группы 77 и ОЭСР. Некоторые из них даже назвали мероприятие, предложенное в ПНД, бессмысленным. С обеих сторон были выдвинуты убедительные аргументы.

215. В других специализированных учреждениях имеются согласованные квалификационные требования к их ГД. Исполнительный комитет ВОЗ принял резолюцию EB97.R10, в соответствии с которой кандидаты должны, в частности, иметь солидную подготовку в технической области и по медико-санитарным вопросам, быть компетентными в вопросах организационного управления, а также обладать доказанным опытом лидерства в сфере общественного здравоохранения. На своей 180-й сессии, прошедшей в 2008 году, Исполнительный совет ЮНЕСКО установил, среди прочих, следующие квалификационные требования к ГД: доказанное наличие навыков лидерства и управления; стратегический и активный подход к роли ЮНЕСКО в сообществе наций; прочные навыки коммуникации, необходимые для разработки эффективных стратегий внутренней и внешней коммуникации, перспективного видения и целей Организации; внимание и чуткость к запросам гражданского общества как важной социальной базы для деятельности ЮНЕСКО (180 EX/28).

### **17.3 Выводы и рекомендации**

216. Практически все мероприятия ПНД, относящиеся к ГД, с незначительными коррективами выполнены. Не завершено единственное мероприятие – утверждение перечня квалификационных требований к кандидатам на должность.

217. Отмечая одобрение, с которым члены отнеслись к своим взаимодействиям с ГД, Группа полагает, что имеются дополнительные возможности для неформальных контактов между ГД и членами, помимо тех, что упомянуты в ПНД. Это может быть достигнуто путем изменения формата неофициальных встреч и Совместного совещания.

218. Что касается невыполненного мероприятия в отношении квалификационных требований к кандидатам на пост ГД, Группа внимательно выслушала аргументы за и против, отметив, что большинство из них было не в пользу продолжения данного мероприятия. Группа далее отмечает, что в соответствии с действующими правилами выдвижения кандидатов информация о них доступна и кандидаты должны быть до

выборов представлены как Комитету, так и Конференции. Группа не считает, что данный вопрос может быть решен в обозримом будущем.

### **Рекомендация 17. О квалификационных требованиях к должности Генерального директора ФАО**

Невыполненное мероприятие ПНД относительно квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам на пост ГД, следует закрыть.

## **18 Расходы на деятельность руководящих органов ФАО**

### **18.1 Исходные сведения**

219. В рамках НВО были уделены существенное время и силы на проведение анализа затрат. В том, что касается управления, по данным НВО, доля чистых ассигнований, выделенных на нужды Отдела по делам Конференции и Совета, сократилась с 2,7% в 1994-1995 годах до 1,9% в 2006-2007 годах. В докладе НВО было отмечено, что такой процент "... явно не отражает важность функций руководящих органов роль не только в плане надзора за деятельностью Секретариата, но и в глобальном управлении в областях, относящихся к продовольствию и сельскому хозяйству"<sup>47</sup>.

220. В разделе ПНД, посвященном управлению, не был поднят вопрос о его эффективности с точки зрения затрат, однако эта тема рассмотрена в данном обзоре, включая как общие затраты на управление, так и прямые расходы по пересмотру базовых документов в рамках ПНД. Группа сосредоточила свое внимание на анализе затрат всех отделов и региональных отделений, непосредственно связанных с обслуживанием РО и стремилась учесть "скрытые" расходы, обусловленные затратами рабочего времени секретарей и технического персонала, вносящих свой вклад в общие усилия управления.

### **18.2 Основные результаты**

221. Основные статьи расходов ФАО, связанные с обслуживанием РО, следующие:

- Перевод документов для РО<sup>48</sup>;
- Устный перевод на сессиях РО;
- Суточные (DSA), выплаты и расходы на поездки НПС;
- Расходы на поездки и суточные, выплачиваемые представителям членов, назначенным в состав РО;
- Рабочее время секретарей РО и других сотрудников, затраченное на организацию и участие в работе совещаний РО;
- Рабочее время, затраченное на подготовку документов, специально предназначенных для РО<sup>49</sup>;

<sup>47</sup> Доклад по итогам НВО, пункт 733.

<sup>48</sup> Более высокие расходы на письменный и устный перевод в связи с включением русского языка в качестве шестого официального языка ФАО, после приема Российской Федерации в число членов ФАО, покрываются также за счет самой Российской Федерации через соответствующий целевой фонд.

- Вспомогательные службы во время сессий РО (курьеры, ИТ-обеспечение и др.)

222. Несмотря на то, что статьи расходов не изменились со временем, провести прямое сравнение между 2006-2007 и 2012-2013 годами не удалось. Во-первых, Отдел по делам Конференции и Совета за этот период неоднократно менял свою организационную принадлежность, перемещаясь между тремя различными подразделениями, что сделало невозможным проследить динамику его бюджета и расходов. Во-вторых, отсутствие официальной регистрации затраченного рабочего времени секретарей РО и штатная ротация этих должностей означали, что анализ должен был полагаться на память тех сотрудников, которых можно было опросить.

223. Стоит отметить, что мероприятия ПНД по вопросам управления неизбежно вели к увеличению числа дней, затраченных на совещания РО, поскольку за период после принятия ПНД выросло общее число РО и, в соответствии с рекомендациями ПНД, – число сессий Совета. Также выросло число параллельных мероприятий во время сессий. Прогнозируется рост расходов в связи с активизацией работы РК и ТК в период между сессиями.

224. Цифры, приведенные ниже во вставке 3, демонстрируют рост числа дней, сессий и параллельных мероприятий за период между 2006-2007 и 2012-2013 годами. Пики в 2008-2009 годах для КУПВ и в 2010-2011 годах для КП и ФК были прямо или косвенно обусловлены мероприятиями ПНД, и такие значения вряд ли будут достигнуты вновь. Данные за более длительный период приведены в Приложении 4.

---

<sup>49</sup> Это не включает в себя ряд документов, которые должны быть подготовлены независимо от их представления на РО, например таких, как Стратегическая рамочная программа, ССП, ДПР, ДОП, доклады об оценке, Проверенные отчеты и др.

**Вставка 3. Число и продолжительность сессий РО в 2006-2007 и в 2012-2013 годах**

Руководящие органы	2006-2007			2008-2009			2010-2011			2012-2013		
	Число дней	Число сессий	К-во параллельных мероприятий	Число дней	Число сессий	К-во параллельных мероприятий	Число дней	Число сессий	К-во параллельных мероприятий	Число дней	Число сессий	К-во параллельных мероприятий
<i>Конференция</i>	8	1	4	10	2	2	8	1	9	8	1	18
<i>Совет</i>	15	4	3	12	4	17	21	5	8	21	5	16
<i>Комитет по программе</i>	20	4	0	18	4		27	7		22	4	
<i>Совместное совещание КП+ФК</i>	4	4	0	4	4		5	5		5	5	
<i>Финансовый комитет</i>	21	4	0	19	6		21	6		16	4	
<b><i>Всего Конф.+Совет+КП+ФК</i></b>	<b>68</b>	<b>17</b>	<b>7</b>	<b>63</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>82</b>	<b>24</b>	<b>17</b>	<b>72</b>	<b>19</b>	<b>34</b>
<i>КУПВ</i>	4	2		16	7		11	4		13	4	
<i>КСХ</i>	4	1	1	4	1		4	1		5	1	5
<i>КСТ</i>	3	1	4	3	1		3	1		3	1	4
<i>КРХ</i>	5	1		5	1	16	5	1		5	1	
<i>КЛХ</i>	5	1	2	5	1		5	1		5	1	53
<i>РКАТО</i>					1		5	1		5	1	
<i>РКА</i>					1		5	1		5	1	
<i>РКЕ</i>					2		4	2		4	2	
<i>РКЛАК</i>					1		5	1		5	1	
<i>РКБВ</i>					1		5	1		5	1	
<b>Итого</b>	<b>89</b>	<b>24</b>	<b>14</b>	<b>96</b>	<b>37</b>	<b>35</b>	<b>134</b>	<b>38</b>	<b>17</b>	<b>127</b>	<b>33</b>	<b>96</b>
<i>Финансовый комитет для ВПП</i>	6	4		12	4		12	6		7	4	

Источник: веб-сайт РО ФАО.

225. С учетом вышеизложенного был предпринят анализ текущих затрат на управление ФАО на основе расходов, понесенных в течение двухгодичного периода 2012-2013 годов, и прогноза на период 2014-2015 годов на основе имеющихся данных по состоянию на июль 2014 года<sup>50</sup>. Данные, приведенные во вставке 4, ввиду отсутствия точной регистрации следует рассматривать как ориентировочные.

<sup>50</sup> Более детальное описание допущений, использованных в анализе затрат, приведено в Приложении 3.

**Вставка 4. Затраты на обслуживание руководящих органов ФАО в 2012-2013 годах и прогноз на 2014-2015 годы**

	2012-2013 годы		Прогнозируемые затраты в 2014-2015 годах	
	долл. США	%	долл. США	%
<i>Конференция</i>	2 618 616	14,0%	2 618 616	14,1%
<i>Совет</i>	3 292 883	17,7%	3 292 883	17,8%
<i>Независимый председатель Совета</i>	270 352	1,5%	334 118	1,8%
<i>Комитет по программе и Совместное совещание</i>	2 584 233	13,9%	1 989 302	10,7%
<i>Финансовый комитет</i>	2 056 780	11,0%	2 056 780	11,1%
<i>КУПВ</i>	772 991	4,1%	772 991	4,2%
<i>КРХ</i>	817 275	4,4%	1 104 104	6,0%
<i>КЛХ</i>	744 330	4,0%	869 817	4,7%
<i>КСХ</i>	752 846	4,0%	701 420	3,8%
<i>КСТ</i>	782 785	4,2%	783 785	4,2%
<i>РКА</i>	848 790	4,6%	631 374	3,4%
<i>РКАТО</i>	387 142	2,1%	517 008	2,8%
<i>РКЕ</i>	794 723	4,3%	790 207	4,3%
<i>РКЛАК</i>	631 910	3,4%	652 863	3,5%
<i>РКБВ</i>	691 497	3,7%	828 470	4,5%
<i>OSD</i>	596 434	3,2%	596 434	3,2%
<b>Итого</b>	<b>18 643 588</b>	<b>100%</b>	<b>18 540 171</b>	<b>100%</b>
<b>% чистых ассигнований за двухгодичный период</b>		<b>1,85%</b>		<b>1,67%</b>

Источники: ПИРЕС, СРА; вопросник для секретарей руководящих органов; дальнейший анализ силами OED.

226. Эти данные свидетельствуют о том, что расходы на управление в ФАО по-прежнему составляют небольшую долю бюджета Регулярной программы: общий объем затрат в 2012-2013 годах составил 1,85% от всей суммы чистых корпоративных ассигнований на двухгодичный период, а в 2014-2015 годах этот показатель будет менее 1,7%. Данные цифры значительно ниже той доли, которая, по заключению НВО, не соответствовала важному значению управления ФАО. Если включить внебюджетные ресурсы Организации, то затраты на управление составят менее 1% от общего объема имеющихся ресурсов.

227. Более подробный анализ свидетельствует о том, что для различных групп руководящих органов характерно различное распределение статей расходов. Так, например, на письменный и устный перевод приходится свыше 55% от общей суммы затрат для комитетов Совета и лишь 30-40% – для ТК и РК; затраты рабочего времени, в частности секретарей и помощников ГД, составляют 55-60% от общего объема применительно к ТК и РК и лишь 13% от объема затрат для комитетов Совета.

228. Следует использовать различные подходы в целях определения возможностей для дальнейшей экономии средств. В этом плане значительную помощь окажет гармонизация бюджетирования и отчетности, равно как и учет рабочего времени, специально затрачиваемого на обслуживание РО. Можно привести лишь один пример: бюджет, выделяемый для РК, варьировался от 161 000 до 612 000 долл. США, при этом в бюджете одного из региональных отделений на 2012-2013 годы такой статьи расходов вообще не было предусмотрено.

229. Затраты, связанные с обновлением базовых документов, распределились по двум категориям расходов. Первая была связана с ростом числа сессий КУПВ с соответствующим увеличением расходов на письменный и устный перевод и командировки членов КУПВ. Вторая категория расходов относилась к собственно работе по модификации базовых документов на всех языках и подготовке удобного для пользователя онлайн-издания. Эта сумма, которая составила 380 000 долл. США, была выплачена из внебюджетных ресурсов ПНД. Другие мероприятия по совершенствованию работы РО, которые были финансированы за счет внебюджетных ресурсов ПНД, включали обновление веб-сайта постоянных представителей, внедрение системы электронной записи членов на выступления из зала в ходе сессий Совета, а также системы автоматического подсчета голосов во время выборов и других процедур голосования.

230. Следует также отметить, что последующие действия по некоторым мероприятиям ПНД, например сокращение продолжительности сессий Конференции, будут способствовать экономии средств в среднесрочной перспективе. Решение КП о том, что на все языки Организации будут переводиться только резюме докладов об оценке, позволяет с конца 2013 года экономить значительные средства. Например, стоимость письменного перевода докладов об оценке, рассмотренных на 115-й сессии КП в мае 2014, сократилась на 89%, примерно 86 000 долл. США<sup>51</sup>.

231. Однако не все меры, предпринятые в соответствии с ПНД, привели к существенной экономии средств. Наглядный пример – размер докладов РО, который неоднократно упоминался в качестве фактора повышения эффективности, поскольку предполагалось, что эти доклады стали короче. Сравнение докладов параллельных сессий Конференции, Совета и комитетов Совета в 2006-2007 и 2012-2013 годах показывает лишь 7%-ное сокращение количества слов в этих документах, исключая приложения.

232. Задача, для решения которой могут потребоваться дополнительные расходы, – это обеспечение своевременного поступления докладов для РО: лишь половина всех опрошенных выразили удовлетворенность в отношении своевременности, и весьма существенная, хотя и меньшая доля респондентов в четырех из восьми РО выразили резкую неудовлетворенность. Это, несомненно, является областью, где Организация должна улучшить эффективность, даже если это может повлечь за собой некоторые дополнительные расходы.

### **18.3 Выводы**

233. В связи с отсутствием точной регистрации данных за соответствующие годы не было возможности осуществить сравнительный анализ расходов на обслуживание руководящих органов ФАО "до и после ПНД". По расчетам, проведенным Группой, в 2012-2013 и 2014-2015 годах примерная сумма затрат на управление составила в ФАО 1,75% от общего объема чистых ассигнований.

---

<sup>51</sup> На основе начислений службы СРАМ за обязательный перевод документов, представленных в срок.

234. Существуют потенциальные возможности для дополнительной экономии средств в среднесрочной перспективе посредством повышения целенаправленности и экономичности в обслуживании руководящих органов. Усилия в этом направлении следует предпринимать везде, где это возможно, но при этом необходимо также уделять внимание поддержанию, а в некоторых случаях повышению качества и эффективности работы служб и непосредственных результатов их деятельности. Наиболее серьезный пробел – недостаточная своевременность поступления документов, как оригинальных версий, так и переводов.

## **19 Сводное изложение выводов и рекомендаций**

235. Вспоминая ситуацию шестилетней давности, когда в рамках НВО было заявлено, что деятельность руководящих органов ФАО *"не отвечает требованиям Организации"*, Группа по проведению независимого обзора пришла к выводу, что РО добились существенного прогресса в своем реформировании. Они осуществили почти все мероприятия ПНД, относящиеся к управлению, что позволило создать значительно более благоприятные условия для процессов управления в рамках Организации. Практически каждый, с кем беседовали члены Группы, говорил о том, что произошли коренные изменения в области управления на основе развития атмосферы доверия между самими членами, а также между членами и старшим руководством.

236. Это доверие стимулировалось различными путями, в частности такими, как работа НПС по содействию коммуникации между членами, расширение взаимодействий с Генеральным директором и повышение доступности старших руководителей в течение сессий РО, а также предоставление более высококачественной и полной документации. Атмосфера доверия также позволила Совету делегировать больше полномочий КП, ФК и КУПВ и по большей части принимать их выводы и рекомендации как свои собственные. Аналогичным образом Конференция ограничила масштабы своих обсуждений по ССП/ПРБ лишь вопросами бюджета, подтверждая решение Совета относительно направлений и содержания данных планов.

237. Несмотря на то, что большинство мероприятий ПНД осуществлены с весьма хорошим эффектом, Группа пришла к выводу о том, что для обеспечения эффективного и рационального управления еще требуются некоторые дополнительные усилия. Ниже в сводном виде изложены основные вопросы вместе с рекомендациями, которые, как мы надеемся, позволят наиболее эффективным образом продолжить на новом уровне реформу управления. Кроме того, Группа выдвинула на рассмотрение членов ряд предложений по конкретно-прикладным аспектам, направленных на внедрение более экономных и рациональных методов работы РО и вносящих в то же время вклад в повышение их эффективности. Обсуждение начинается с трех остающихся невыполненными мероприятий ПНД, затем переходит к рекомендуемому подходу к глобальному и внутреннему управлению и завершается оперативными предложениями.

### *Три незавершенных мероприятия ПНД*

238. Остаются невыполненными только три мероприятия ПНД: предоставление Советом твердой рекомендации для Конференции по бюджету; пересмотр численности



и состава Совета; формализация перечня квалификационных требований к кандидатам на пост ГД. Группа тщательно рассмотрела все аспекты трех незавершенных мероприятий ПНД и отметила, что в течение истекших шести лет члены предприняли в данных направлениях значительные усилия. Группа пришла к заключению, что члены рассматривают рекомендацию для Конференции об уровне бюджета как политический вопрос с учетом различия в позициях тех, кто привержен идее нулевого роста, и тех членов, как и Организации в целом, которые выступают за обеспечение определенного роста бюджета. Группа отмечает, что вопрос численности и состава Совета не поддается оперативному решению, во многом вследствие стремления многих членов к участию в "исполнительном" органе ФАО наряду с убежденностью других членов в необходимости сократить численность Совета. Наконец, Группа отмечает, что в вопросе о том, нужно или нет иметь перечень квалификационных требований для кандидатов на пост ГД, мнения членов значительно расходятся.

239. Группа не находит, что члены проявляют интерес или имеют намерение достичь консенсуса по какому-либо из вышеперечисленных вопросов в обозримом будущем. Поскольку ни один из них существенно не влияет на способность членов управлять работой Организации, эти вопросы следует снять с повестки дня. В этой связи даны рекомендации 4, 5 и 17.

***Рекомендация 4. О роли Совета в формулировании рекомендации по уровню бюджета***

Невыполненное мероприятие ПНД относительно внесения Советом рекомендации по уровню бюджета на рассмотрение Конференции следует закрыть.

***Рекомендация 5. О численности Совета***

Невыполненное мероприятие ПНД относительно численности и состава Совета следует закрыть.

***Рекомендация 17. О квалификационных требованиях к должности Генерального директора ФАО***

Невыполненное мероприятие ПНД относительно квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам на пост ГД, следует закрыть.

***Общеорганизационный вклад в глобальное управление***

240. Основной вывод и рекомендация Группы отражают необходимость осуществления Мероприятия 2.1 ПНД в той форме, в которой в нем изложен вклад ФАО в глобальное управление. Признавая, что в рамках ФАО проводится значительная работа по внесению вклада в глобальную политику и вопросы регулирования, Группа, тем не менее, пришла к выводу, что РО все еще не проводят систематический обзор глобальной ситуации для определения областей, нуждающихся в приоритетных вмешательствах для обеспечения большей согласованности политики, и отбора среди этих областей одной-двух на каждый двухгодичный период, в которых ФАО могла бы внести вклад на уровне всей Организации.

241. В разделе 2 Группа описала рекомендуемый последовательный процесс глобального управления, основные этапы которого кратко суммированы ниже. Процесс начинается с того, что координаторы стратегических целей и технические департаменты проводят обзор основных областей, охватываемых мандатом ФАО, в том числе подлежащих рассмотрению в ходе предстоящих глобальных конференций и диалогов, и формулируют соответствующее предложение для КП. Комитет по программе и Совет, в свою очередь, отбирают одну-две приоритетные области и рекомендуют их Конференции для работы в масштабах всей Организации на предстоящий двухгодичный период. Конференция затем предлагает РК и ТК рассмотреть региональные и технические аспекты соответствующей приоритетной области на своих очередных сессиях наряду с другими направлениями региональной и технической работы. РК и ТК представляют свои выводы и заключения на следующей Конференции, где Комиссия I формулирует учитывающее региональную специфику и технически обоснованное заявление о глобальной политике с вносимыми по мере необходимости предложениями по разработке нормативного регулирования. Комиссия I также инициирует цикл на следующий двухгодичный период путем определения следующего глобального приоритетного вопроса для рассмотрения на уровне РК и ТК.

242. Группа полагает, что выполнение Мероприятия 2.1 ПНД позволит ФАО во многом восстановить утраченные позиции на других глобальных форумах. Привлечение технической экспертизы и учет региональных аспектов в рассмотрении того или иного вопроса глобальной политики значительно укрепит престиж ФАО и позволит ей занять весьма влиятельное место в международной сфере. В этой связи Группа призывает членов отнестись к Рекомендации 1 с максимальным вниманием.

***Рекомендация 1. По поводу обзора пробелов в глобальной политике***

Конференция должна поручить Секретариату ФАО:

- i) систематически проводить обзор глобальной ситуации с целью определения вопросов, требующих реализации приоритетных инициатив для обеспечения большей согласованности политики и нормативного регулирования;
- ii) вносить предложения относительно приоритетных для ФАО областей глобальной политики и регулирования в целях оказания поддержки РО в их работе по определению приоритетов для руководства и деятельности Организации в области глобального управления.

***Подотчетность – центральный аспект внутреннего управления***

243. Другие основные выводы и рекомендации Группы касаются внутреннего управления, то есть руководства и надзора со стороны РО за деятельностью ФАО. Надзор за работой Организации – это длительный и многогранный процесс: пять РК призваны осуществлять надзор за работой и направлять процесс определения приоритетов для последующей деятельности в своих регионах; четыре ТК анализируют работу по соответствующим техническим направлениям, также давая обоснование для установления приоритетных областей последующей деятельности. КП играет наиболее значимую роль в программных вопросах на центральном уровне, как в плане обзора и оценки документации по программам, так и в плане анализа получаемых результатов. ФК рассматривает все финансовые и административные вопросы. Все эти органы представляют свои соображения и рекомендации Совету, на уровне которого принимаются все оперативные решения в области внутреннего управления работой Организации. Иными словами, действует масштабная система

управления, которая еще более увеличилась в результате решения ПНД включить в нее РК в качестве одного из звеньев процесса. Группа рассмотрела различные варианты "облегчения" системы, однако нашла веские аргументы в пользу каждого из отдельно взятых РО с единственными оговорками в отношении РК. Поэтому Группа сосредоточила свое внимание на поиске путей повышения эффективности и действенности (экономичности) системы.

244. Группа полагает, что все РО могут более эффективно осуществлять свои надзорные функции и обеспечивать подотчетность Секретариата. Первая проблема, которая ограничивает их возможности в этом плане, – отсутствие инструмента мониторинга на основе результатов, который предоставлял бы РО информацию о соотношении затрачиваемых ресурсов и получаемых полезных результатов. Совет, являясь центральным органом надзора, особенно заинтересован в том, чтобы инструменты, разрабатываемые в настоящее время в Секретариате, позволяли генерировать информацию, отвечающую их назначению. Совету следует проявлять активность в диалоге с Секретариатом для обеспечения того, чтобы РО своевременно получали нужную информацию, и при необходимости принять меры по мобилизации собственных ресурсов в дополнение к ресурсам Секретариата для получения информации на основе результатов по вопросам осуществления программ. Вышеизложенные соображения легли в основу Рекомендаций 2 и 3.

#### ***Рекомендация 2. О доступе Совета к независимой консультативной поддержке***

Совету следует в принципе предусмотреть направление отдельных вопросов на экспертизу независимо от Секретариата, принимая индивидуальное решение в каждом конкретном случае, и осуществить дальнейшие меры, необходимые для организации такого вида деятельности, включая изыскание необходимых ресурсов.

#### ***Рекомендация 3. О надзорной функции Совета***

Совету следует продолжать добиваться получения информации на основе результатов, которая позволит ему обеспечивать эффективное руководство и надзор за деятельностью ФАО, при активной поддержке со стороны КП и ФК. При устойчивом отсутствии такой информации Совет может обратиться за помощью к независимым экспертам.

245. В том, что касается РК и ТК, Группа отмечает, что РО не только выполняют функции надзора, но предоставляют членам ФАО возможности для обсуждения вопросов, актуальных для соответствующего региона или технической области и являются важными форумами для обмена информацией и диалога. С учетом того, что они собираются только один раз в два года, эти две категории РО страдают, в частности, из-за дефицита информации на основе результатов и необходимых финансовых сведений. Группа выяснила, что такой диалог по вопросам специальной тематики зачастую заслоняет собой функцию управления и что существует необходимость заострить внимание ТК и РК на принятии решений в сфере надзора и руководства работой Организации. В этой связи Группа дает две следующие рекомендации, направленные на укрепление функций руководства и надзора РК: Рекомендация 12 об установлении приоритетов в рамках РК и Рекомендация 13 об инструменте мониторинга результатов.

### **Рекомендация 12. Об установлении приоритетов в рамках РК**

Процесс установления региональных приоритетов следует сосредоточить на уровне организационных итогов, что обеспечит адекватное руководство деятельностью Организации на очередной двухгодичный период.

### **Рекомендация 13. Об инструменте мониторинга результатов**

Для того чтобы оценивать прогресс и достижения программы, РК должны иметь в своем распоряжении информацию, основанную на результатах. РК также должны иметь возможность проводить обзор прогресса в реализации региональных программ, в том числе региональных инициатив, осуществляемых под эгидой регионального отделения, получая в этих целях доступ к соответствующей финансовой информации.

246. Группа также полагает, что Совет и его комитеты должны осуществлять пристальное наблюдение за развитием функции РК в отношении внутреннего управления. Если раунд РК в 2016 году продемонстрирует, как и ранее, слабость их руководящей и надзорной роли, члены могут счесть целесообразным пересмотреть ранее принятое решение о включении РК в схему внутреннего управления. Тем не менее, РК смогут по-прежнему вносить важный вклад в процессы глобального управления, как это описано выше.

247. ТК продвинулись дальше, чем РК, в организации работы в период между сессиями за счет своих бюро, оказывающих поддержку в последующей деятельности и подготовке сессий комитетов. Бюро, возможно, могли бы также оказывать поддержку в выполнении техническими комитетами функций внутреннего управления. Группа дает Рекомендацию 11 о том, что Совету и ТК следует уточнить полномочия этих бюро.

### **Рекомендация 11. О сфере деятельности ТК в вопросах внутреннего управления**

На основе рекомендации КУПВ и вышеуказанных вариантов Совет и ТК должны уточнить возможные роли и полномочия бюро ТК в период между сессиями.

248. Вторая трудность, которая ограничивает возможности РО осуществлять более эффективный надзор и обеспечивать подотчетность Организации, заключается в том, что даже РО с меньшим числом членов, работающие в менее официальной обстановке, редко берут на себя инициативу рассмотрения вопросов, не охваченных стандартными пунктами повестки дня, которые они получают. Это не позволяет им сосредоточить свое внимание на отдельных стратегических или сквозных вопросах на протяжении ряда последовательных сессий, для того чтобы получить собственное представление о том, как такие вопросы решаются в Организации, и таким образом обеспечить более значимое взаимодействие с администрацией. Группа полагает, что такая работа имеет важное значение для КП, ФК и КУПВ, являющихся комитетами Совета, и они должны по мере целесообразности представлять свои выводы Совету. В этой связи дается Рекомендация 8. Группа также считает, что следует уделять больше внимания квалификационным требованиям, предъявляемым к кандидатам в состав КП, ФК, и КУПВ – комитетов, которым Совет делегирует свои функции, – и в этой связи дает Рекомендацию 9 об изменении Формы справки о квалификации с включением раздела с конкретной информацией о полученном образовании и/или опыте работы в областях, охватываемых соответствующим РО.

**Рекомендация 8. Об отслеживании вопросов во времени**

КП, ФК и КУПВ следует отвести время в повестке дня для выявления сквозных или стратегических вопросов, подлежащих отслеживанию. Эта работа может осуществляться в рамках обзора документации, представленной по пунктам повестки дня для рассмотрения на соответствующих сессиях, и проводиться на неофициальной и добровольной основе силами отдельных челнов или их группы. При необходимости будет приниматься решение о целесообразности составления формальной рекомендации для Совета по данному вопросу.

**Рекомендация 9. О квалификационных требованиях, предъявляемых к кандидатам на членство в КП, ФК и КУПВ**

Форму справки о квалификации, заполняемой кандидатами в члены КП, ФК и КУПВ, следует модифицировать, включив раздел с конкретной информацией о полученном образовании и/или опыте работы в областях, охватываемых соответствующим РО. Региональные группы должны вести постоянный поиск потенциальных кандидатов, обладающих требуемым опытом и навыками, как в Риме, так и на уровне стран.

249. Еще одним важным источником информации для РО о работе Организации являются аудит и оценка. Группа пришла к выводу, что формулировки ПНД, согласно которым рассматривать результаты аудита должен ФК, а итоги оценок – КП, носят слишком жесткий характер, создавая риск того, что определенные аспекты надзора останутся без внимания обоих комитетов. Рекомендация 10 призывает председателей комитетов принять решение о том, какие разделы обоих типов отчетов лучше всего рассматривать в том или другом комитете либо на их совместном совещании. Группа дает Рекомендацию 16 в отношении установления более тесной связи между повесткой дня оценки и организационными итогами Пересмотренной СРП.

**Рекомендация 10. О рассмотрении докладов об оценках и аудитах**

Как КП, так и ФК должны рассматривать информацию об оценке и аудитах, имеющую отношение к сфере деятельности каждого из этих органов. Председатели КП и ФК должны принимать совместное решение о направлении вопросов в отдельные комитеты или на совместное совещание.

**Рекомендация 16. О сфере применения тематических оценок**

Сфера применения тематических оценок должна соответствовать уровню организационных итогов Пересмотренной СРП либо путем компиляции метаданных, либо путем проведения конкретных оценок, специально спланированных для этой цели.

250. Группа провела оценку многолетних программ работы Организации, которые были направлены на укрепление функций РО в отношении внутреннего управления, а также подотчетности руководящих органов. Она заключила, что в целом МПР сыграли полезную роль в небольших РО для прослеживания сроков рассмотрения конкретных вопросов и документирования качественных изменений в порядке проведения сессий. Даются Рекомендация 14 о сохранении МПР для Совета, КП, ФК и КУПВ в модифицированном формате и Рекомендация 15 об МПР для РК и ТК.

#### **Рекомендация 14. О формате МПР**

Для Совета, КП, ФК и КУПВ – модифицировать существующий формат: изъять раздел результатов и включить раздел "Нерешенные и стратегические вопросы, которые необходимо отслеживать во времени".

#### **Рекомендация 15. Об МПР для РК и ТК**

В ТК и РК ведение МПР следует прекратить, за исключением случаев, когда сами соответствующие РО пожелают продолжать составлять такие программы и отчитываться по ним перед Советом.

251. Положение и роль Независимого председателя Совета были усовершенствованы в рамках ПНД, и Группа заключила, что в настоящее время эти функции выполняются на высоком уровне и вносят вклад в эффективную и рациональную организацию внутреннего управления. Группа дает две рекомендации для дальнейшей поддержки функций НПС: Рекомендацию 7 о внесении изменений в базовые документы с упоминанием необходимости для кандидатов иметь предшествующий опыт в вопросах функционирования руководящих органов ФАО, и Рекомендацию 6 о предоставлении НПС дополнительной поддержки при возложении на него каких-либо дополнительных функций.

#### **Рекомендация 7. О квалификации, которой должен обладать НПС**

Текст базовых документов, относящийся к НПС, следует модифицировать, дополнив имеющуюся формулировку "наличие соответствующего опыта работы в областях, относящихся к деятельности Организации" фразой "и соответствующего опыта в вопросах функционирования руководящих органов ФАО".

#### **Рекомендация 6. Об оказании поддержки НПС при возложении на него дополнительных обязанностей**

В тех случаях, когда члены возлагают на НПС дополнительные обязанности, они должны предоставлять дополнительные ресурсы.

#### **Конкретно-прикладные оперативные вопросы**

252. Группа по проведению независимого обзора рассмотрела также ряд вытекающих из осуществления мероприятий ПНД конкретно-прикладных вопросов, которые, по ее мнению, позволят существенно улучшить работу соответствующих руководящих органов, и в этой связи представляет их на обсуждение членов.

#### **Предложения для Совета**

- a) Для того чтобы документировать разнообразные мнения, высказываемые в ходе дискуссий, члены Совета могут счесть целесообразным включать в доклады Совета краткие резюме состоявшихся обсуждений как раздел резюме председателя или иным образом, по мере целесообразности.
- b) НПС мог бы созвать неофициальное совещание региональных групп (НСРГ), с тем чтобы в ходе обсуждения с представителями старшего руководства прояснить возникшие "серые зоны" во взаимоотношениях между региональными группами и региональными отделениями, а также осуществить обмен информацией о методах работы и передовой практике среди региональных групп в целях повышения их роли.

с) Три комитета Совета и Совместное совещание могли бы рассмотреть вопрос об "отслеживании действенности" для определения областей дублирования и параллелизма в целях оптимизации рабочего процесса. Аналогичным образом необходимо проследить методы работы и повестки дня на уровне ФК, чтобы определить области для дальнейшего повышения эффективности.

### ***Предложения относительно функции оценки***

а) КП и Комитет по оценке (внутренний) могли бы рассмотреть возможность систематических взаимодействий друг с другом в целях укрепления полезного вклада оценок в деятельность администрации и РО и снижения напряженности, обусловленной двойным порядком отчетности.

б) КП мог бы рассмотреть возможность включения в техническое задание на проведение независимой проверки функции оценки ФАО, в частности, следующие элементы: пути повышения эффективности двойного порядка отчетности; право ОЕД на самостоятельное распоряжение своим бюджетом после его утверждения и влияние такого права на эффективность работы данного подразделения; значение докладов, составляемых под руководством и при авторстве ОЕД, для обеспечения независимости оценочных выводов; степень полезности и практической осуществимости прошлых рекомендаций ОЕД для руководства; эффективность процесса "оценка – реакция руководства – доклад о последующей деятельности – проверка" в плане поддержки руководящих и надзорных функций РО; использование Комитетом по программе результатов оценки в целях стратегического руководства, установления приоритетов и надзора за деятельностью ФАО.

### ***Предложения для региональных конференций***

Теперь, когда председатели РК продолжают выполнять свои функции в период между сессиями, следует более детально продумать и прояснить их обязанности по отношению к членам РК и Секретариату. Если порядок проведения сессий будет способствовать более свободному, неофициальному обмену мнениями среди делегатов, это внесет вклад в повышение ценности РК как форумов для обмена информацией и опытом. Приоритеты, устанавливаемые региональными техническими комиссиями по лесному и рыбному хозяйству, можно включать в качестве логичного раздела в доклады РК Совету.

### ***Предложения относительно определения термина "Руководящие органы"***

В существующей редакции, содержащееся в базовых документах определение РО не позволяет четко понять, идет ли речь о глобальном или внутреннем управлении. Необходимо по возможности изменить определение так, чтобы оно охватывало оба вида.

### ***Предложение относительно сроков проведения Совета и Конференции***

Поскольку основные программные направления и содержание ССП и ПРБ ко времени проведения сессии Совета уже рассмотрены и одобрены правительственными органами стран, члены могли бы рассмотреть возможность сокращения действующего ныне 60-дневного периода консультаций между сессиями Совета и Конференции.

253. Группа по проведению независимого обзора признает тот факт, что реформа – это текущий процесс, который не всегда идет по прямой линии. Она отдает должное огромной работе, уже проведенной в рамках реформы системы управления, и высокой отдаче и преданности делу, которые в течение времени проявляли члены Организации. Группа выдвигает данные рекомендации и предложения, надеясь внести свой скромный вклад в продолжающиеся общие усилия.