

CL 153/3 *Корректировка Программы работы и бюджета на 2016-2017 годы*

Информационная записка № 1 – ноябрь 2015 года

Соответствующие полномочия руководящих органов и управленческих структур в отношении предлагаемой корректировки Программы работы и бюджета на 2016-2017 годы

I. Введение

1. В настоящей записке представлена информация о соответствующих полномочиях руководящих органов и управленческих структур по рассмотрению вопросов, которые затронуты в документе *CL 153/3 Корректировка Программы работы и бюджета на 2016-2017 годы*, с учетом результатов обсуждения в Финансовом комитете на его сто шестидесятой сессии (2-6 ноября 2015 года), в Комитете по программе на его сто восемнадцатой сессии (2-6 ноября 2015 года) и на совместном совещании этих комитетов. В документе CL 153/3 рассмотрены только те изменения Программы работы и бюджета на 2016-2017 годы, которые были утверждены Конференцией на ее тридцать девятой сессии (6-13 июня 2015 года).

2. Настоящая информационная записка составлена на основе ряда материалов по этой теме, которые были ранее представлены руководящим органам или членам¹, а также на основе заключений, подготовленных для руководящих органов. В ней данный вопрос рассмотрен с точки зрения общей цели реформы ФАО: прояснить соответствующие сферы компетенции руководства Организации и ее управленческих структур.

II. Пересмотренная организационная структура

3. Согласно пункту 3 j) правила XXIV Общих правил Организации (ОПО), Совет должен *"рассматривать и утверждать рекомендации Финансового комитета по общей структуре административных и технических служб Организации"*. Пункт 7 г) правила XXVII ОПО гласит, что одна из функций Финансового комитета состоит в том, чтобы *"рассматривать (...) предложения Генерального директора по общей структуре административных и технических служб Организации"*.

4. Хотя рассмотрение аспектов *"общей структуры административных и технических служб Организации"* возложено на Совет и Финансовый комитет, учитывая, что вопросы, которые затрагивают структуру Организации, обычно имеют значение для программной деятельности и касаются достижения стратегических целей Организации, такие вопросы в некоторых случаях передавались также и на рассмотрение Комитета по программе.

5. Кроме того, вопрос о соответствующих полномочиях Конференции и Совета в отношении организационных изменений был довольно подробно рассматривался в предыдущих документах, подготовленных для руководящих органов и на их заседаниях. Конференция, являясь высшим пленарным руководящим органом Организации, изначально обладает правом рассматривать вопросы, касающиеся общей структуры Организации, причем часто – при утверждении Программы работы и бюджета, где традиционно содержатся предложения по этой теме. Однако это обстоятельство не ограничивает полномочий Совета. В этой связи следует упомянуть ряд документов, связанных с реформой ФАО, таких как резолюции 7/2009 и 8/2009 Конференции, в которых Конференции предлагалось рассматривать прежде всего вопросы политики и регулирования, а Совету как *"исполнительному органу"* Организации – бюджетные, программные и административные вопросы. Пункт 2 резолюции 8/2009 Конференции гласит: *"Совет будет играть важную роль в отношении*

¹ См., например, документ C 2005/3 Sup. 1 Add 1, хотя с тех пор ситуация по целому ряду аспектов изменилась. См. также документ CL 144/3 *"Дальнейшие корректировки Программы работы и бюджета на 2012-2013 годы"*. См. также *"Полномочия Совета по утверждению изменений организационной структуры ФАО"*, записка Юрисконсульта, июнь 2012 года.



(...) утверждения любых крупных организационных преобразований, не требующих утверждения Конференцией, и надзора за их проведением". Эта отдельная резолюция была принята в связи с мероприятием 2.14 ПНД, согласно которому Совет должен играть более значительную роль в принятии решений и проведении консультаций по вопросам "крупных организационных изменений, не требующих внесения Конференцией изменений в Базовые документы"².

6. В свете вышеизложенного, а также с учетом пункта 3 j) правила XXIV ОПО, Совет облечен общими полномочиями по утверждению предлагаемой пересмотренной организационной структуры. Это тем более верно, поскольку данный вопрос не относится к сфере "крупных организационных изменений". Кроме того, Совет играет важную роль в утверждении корректировок Программы работы и бюджета на основании пункта 2 d) правила XXIV ОПО³, что также предусмотрено в резолюции 10/2009 Конференции *Осуществление Плана неотложных действий в отношении реформирования системы разработки программ, составления бюджета и мониторинга на основе конечных результатов*, причем в их число могут входить изменения организационной структуры.

7. Исходя из рассмотренной выше принципиальной основы, практика Организации в течение последних десяти лет заключалась в передаче на утверждение руководящим органам – т.е. либо Конференции, либо Совету – **преобразований а) в отделениях или отделах в высшем эшелоне и в регионах, и б) в департаментах и отделах штаб-квартиры, а также с) в отношении порядка подотчетности**. Это относится к "общей структуре административных и технических служб Организации" по смыслу Базовых документов. Содержание документа CL 153/3 полностью соответствует этой практике⁴. Преобразования в менее крупных подразделениях ниже указанного уровня (т.е. не затрагивающие общую структуру административных и технических служб Организации) обычно рассматривались управленческими структурами в рамках полномочий Генерального директора по руководству деятельностью Организации на основании, в частности, пункта 4 статьи VII Устава. Аналогичным образом, прерогативой управленческих структур является ряд внутренних механизмов управления, создаваемых для повышения эффективности мер по осуществлению программы.

8. В заключение Совету предлагается:

8.1. утвердить, действуя на основании пунктов 2 d) и 3 j) правила XXIV ОПО, пересмотренную организационную структуру, изложенную в Приложении 1 к документу CL 153/3; и

8.2. принять надлежащим образом к сведению, что другие меры, которые предпринимаются или осуществляются в рамках этой системы, включая усиленные механизмы внутреннего руководства, относятся к сфере полномочий управленческих структур.

III. Пересмотренное штатное расписание должностей, финансируемых из бюджета

9. В процессе реформы ФАО были внесены изменения в порядок установления руководящими органами штатного расписания должностей, финансируемых из бюджета, в частности в рамках реформирования системы разработки программ, составления бюджета и мониторинга на основе конечных результатов. Так, с 2005 года в Организации были введены Программа работы и бюджет с **обобщенной информацией о предварительном распределении должностей по подразделениям организационной структуры с нарядом с выделением ресурсов для этих подразделений**. Пересмотренное штатное расписание должностей, содержащееся в Приложении 2 к документу CL 153/3, должно утверждаться Советом в рамках его общих полномочий по утверждению корректировок Программы работы и бюджета на основании пункта 2 d) правила XXIV ОПО и в соответствии с предыдущей практикой⁵.

² В ПНД вместо статуса иерархического подчинения Совета Конференции был введен статус "функционального совмещения полномочий" между Конференцией и Советом, при котором у каждого из этих руководящих органов есть своя сфера компетенции и свои функции.

³ Это правило гласит: "Совет (...) принимает решения о внесении таких изменений в Программу работы и бюджет, которые могут потребоваться в свете решений Конференции об уровне бюджета".

⁴ Особый режим действует в отношении процедур создания региональных и субрегиональных отделений. Эти отделения создаются с одобрения Конференции на основании пункта 1 статьи X Устава или Советом по поручению Конференции на основании пункта 3 статьи V Устава. Однако это не вызывает проблем в связи с рассматриваемыми предложениями, поскольку в настоящее время никакие региональные и субрегиональные отделения не создаются.

⁵ Следует напомнить, что общее штатное расписание должностей, финансируемых из бюджета, аналогично тому, которое утверждено Конференцией в Программе работы и бюджете на 2016-2017 годы. При этом важно подчеркнуть, что практика

10. Принятие мер в рамках этого утвержденного общего штатного расписания – таких как возможный перевод отдельных должностей или сотрудников, определение классов и классификация должностей, принятие решений о найме или решений о временном заполнении должностей, продление контракта, планирование преемственности кадров, полномочия по вынесению отдельных решений и т.д. – относится к компетенции управленческих структур.

11. Генеральный директор действует на основании Устава и Общих правил Организации. Точнее, Генеральный директор руководит сотрудниками в соответствии с Положениями о персонале, которые утверждаются и изменяются Советом. Согласно пункту 4 статьи VII Устава, при условии *"общего надзора со стороны Конференции и Совета"* Генеральный директор обладает *"всей полнотой власти и всеми полномочиями для руководства работой Организации"*. В пункте 1 правила XXXVIII ОПО вновь указывается, что Генеральный директор обладает *"всей полнотой власти и всеми полномочиями для руководства работой Организации при условии общего надзора со стороны Конференции и Совета и в соответствии с (ОПО) и Финансовыми положениями. Генеральный директор является старшим исполнительным лицом Организации и в этом качестве (должен) обслуживает Конференцию и Совет, выполняет их решения и действует от имени Организации при совершении всех операций"*. Кроме того, на основании пункта 2 правила XXXVIII ОПО Генеральный директор *"несет ответственность за внутреннее административное управление Организацией и за назначение и поддержание дисциплины персонала"*.

12. При осуществлении руководства сотрудниками Генеральный директор действует в рамках, установленных Положениями о персонале, которые, согласно пункту 4 правила XL ОПО, утверждаются и изменяются Советом. Положение о персонале 301.1.2, в частности, гласит, что *"сотрудники находятся в подчинении у Генерального директора, который может возлагать на них любые функции или должности в Организации"*. Нужно также отметить, что, хотя Финансовый комитет традиционно получает материалы по вопросам, касающимся управления кадровыми ресурсами, это делается для общей информации и общей отчетности о проводимой политике, поскольку данная тема относится главным образом к сфере управленческих полномочий (разумеется, с учетом финансовых последствий решений по вопросам, относящимся к компетенции Комиссии по международной гражданской службе)⁶.

13. В заключение Совету предлагается:

13.1. утвердить на основании пункта 2 d) правила XXIV ОПО пересмотренное штатное расписание должностей, финансируемых из бюджета, которое содержится в Приложении 2 к документу CL 153/3; и

13.2. принять надлежащим образом к сведению, что другие меры относятся к сфере управленческих полномочий в рамках Базовых документов и Положений о персонале.

IV. Пересмотренное распределение чистых ассигнований по разделам бюджета

14. Чистые ассигнования распределяются по разделам бюджета, что соответствует традиционным принципам подготовки и исполнения бюджета. В ряде положений Базовых документов либо непосредственно, либо имплицитно предусмотрено требование о том, чтобы структура бюджета ФАО состояла из разделов. К их числу относятся пункт 3 d) правила XXIV и пункт 7 d) правила XXVII ОПО, Финансовое положение 3.3 (согласно которому бюджетная смета должна подразделяться, в частности, на разделы и программные цели), а также различные положения о перераспределении средств внутри разделов и между разделами, предусмотренные в Финансовом положении 4.5. Структура разделов бюджета традиционно тем или иным образом пересматривается Комитетом по программе, Финансовым комитетом и Советом и находит отражение в резолюции об ассигнованиях, которая принимается Конференцией.

утверждения штатного расписания должностей, финансируемых из бюджета, Конференцией или Советом не мешает Генеральному директору принимать меры в отношении отдельных должностей (например, передачи должностей) или вносить корректировки в более мелкие подразделения, которые не затрагивают общую структуру административных и технических служб Организации. Впоследствии эти меры отражаются в Программе работы и бюджете на следующий двухгодичный период.

⁶ На своей сессии в июне 2013 года Конференция подчеркнула необходимость наделения *"Генерального директора всей полнотой административных полномочий по осуществлению Программы работы и бюджета"*, см. С 2013/REP, пункт 103.

15. Поскольку предлагаемое пересмотренное распределение чистых ассигнований предполагает перераспределение средств между разделами, как это показано в таблице 2 документа CL153/3, этот пересмотренный порядок распределения должен утверждаться либо Финансовым комитетом на основании пункта 7 d) правила XXVII ОПО и Финансового положения 4.5 b), либо Советом на основании пункта 3 d) правила XXIV ОПО и Финансового положения 4.5 b).

16. Полномочия Совета по утверждению пересмотренного распределения чистых ассигнований вытекают также из его полномочий по утверждению корректировок Программы работы и бюджета в соответствии с пунктом 2 d) правила XXIV ОПО. В пункте 3 резолюции 6/2005 Конференции *Бюджетные ассигнования на 2016-2017 годы* непосредственно поручалось *"Генеральному директору представить предложения по корректировке Программы работы (...) Комитету по программе и Финансовому комитету на рассмотрение и Совету на утверждение на его 153-й сессии в декабре 2015 года, принимая во внимание, что вопрос о перераспределении средств внутри разделов и между ними, требуемом для осуществления данных предложений в течение этого двухгодичного периода, будет рассматриваться в соответствии с Финансовым положением 4.5"⁷*.

17. Таким образом, Совету предлагается, как указано в документе CL 153/3, утвердить на основании пункта 2 d) правила XXIV и пункта 3 d) правила XXIV ОПО и Финансового положения 4.5 b) пересмотренное распределение чистых ассигнований по разделам бюджета.

V. Обновленная матрица результатов и целевые показатели и индикаторы для стратегических целей

18. Обновленная матрица результатов и целевые показатели и индикаторы для стратегических целей, содержащиеся в приложениях 5 и 6 к документу CL 153/3, являются вопросами, которые относятся к компетенции управленческих структур, связанной с исполнением бюджета, как это предусмотрено в резолюции 10/2009 Конференции о реформировании системы разработки программ, составления бюджета и мониторинга на основе конечных результатов. В рамках этой пересмотренной системы был внедрен более жесткий механизм ориентации на конечные результаты, включая, в частности, организационные результаты, целевые показатели и индикаторы. Вопрос о создании такого механизма входит в компетенцию управленческих структур, как это указано в предыдущем документе, представленном Комитету по программе и Финансовому комитету⁸. Совету предлагается принять к сведению обновленную матрицу результатов и целевые показатели и индикаторы.

19. Обновленная матрица результатов и целевые показатели и индикаторы для стратегических целей создают платформу для мониторинга показателей деятельности, основанную на достижении планируемых результатов, включая обзор двухгодичного доклада о выполнении программы, как это предусмотрено в пункте 2 резолюции 10/2009 Конференции. Этот доклад будет надлежащим образом препровожден руководящим органам (совместному совещанию Комитета по программе и Финансового комитета, Совету и Конференции).

20. В заключение Совету предлагается принять к сведению обновленную матрицу результатов и целевые показатели и индикаторы для стратегических целей, содержащиеся в приложениях 5 и 6 к документу CL 153/3. Впоследствии они послужат основой для мониторинга в рамках пересмотренного доклада о выполнении программы.

VI. Другие программные вопросы

21. В документ CL 153/3 *Корректировка Программы работы и бюджета на 2016-2017 годы* включен ряд ограниченных корректировок для программ Организации в рамках уже утвержденной Программы работы и бюджета на 2016-2017 годы. Эти корректировки, соответствующие правилам и практике Организации, относятся к сфере полномочий управленческих структур.

22. Корректировки препровождаются комитетам и Совету в рамках общей процедуры, предусмотренной в пункте 2 правила XXIV ОПО, которая определяет роль Совета в решении вопросов, касающихся текущей и планируемой деятельности Организации, включая ее Стратегическую рамочную программу, Среднесрочный план действий и Программу работы и

⁷ С 2015/REP, пункт 73.

⁸ Это новый элемент процесса планирования деятельности ФАО, впервые внедренный в 2014 году. См. документ PC115/2-FC 154/9 *Ход осуществления среднесрочного плана на 2014-2017 годы: матрица результатов, региональные приоритеты и корректировка бюджета с учетом планирования работы и экономики за счет повышения эффективности*.

бюджет, а также в свете резолюции 10/2009 Конференции *Осуществление Плана неотложных действий в отношении реформирования системы разработки программ, составления бюджета и мониторинга на основе конечных результатов*, принятой в результате реформы ФАО⁹.

VII. Выводы

23. В заключение Совету предлагается:

По пересмотренной организационной структуре

- a) утвердить пересмотренную организационную структуру, изложенную в Приложении 1 к документу CL 153/3; и
- b) принять надлежащим образом к сведению, что другие меры, которые предпринимаются или осуществляются в рамках этой системы, включая усиленные механизмы внутреннего руководства, относятся к сфере полномочий управленческих структур.

По штатному расписанию должностей, финансируемых из бюджета

- a) утвердить пересмотренное штатное расписание должностей, финансируемых из бюджета, которое содержится в Приложении 2 к документу CL 153/3; и
- b) принять надлежащим образом к сведению, что другие меры относятся к сфере управленческих полномочий в рамках Базовых документов и Положений о персонале.

По пересмотренному распределению чистых ассигнований по разделам бюджета

- a) утвердить пересмотренное распределение чистых ассигнований по разделам бюджета.

По обновленной матрице результатов и целевым показателям и индикаторам для стратегических целей

- a) принять к сведению обновленную матрицу результатов и целевые показатели и индикаторы для стратегических целей, содержащиеся в приложениях 5 и 6 к документу CL 153/3; и
- b) принять к сведению, что впоследствии они послужат основой для мониторинга в рамках пересмотренного двухгодичного доклада о выполнении программы.

⁹ Вопрос о соответствующих сферах компетенции Финансового комитета, Комитета по программе и совместного совещания Комитета по программе и Финансового комитета, возможно, потребует пояснений. Для этого, в частности, может потребоваться ряд консультаций между председателями указанных комитетов. Для членов этот вопрос прежде всего относится к полномочиям руководящих органов, но при этом косвенно затрагивает и управленческие структуры.