

Административный совет

335-я сессия, Женева, 14-28 марта 2019 г.

GB.335/INS/10

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 5 марта 2019 г.
Оригинал: английский

ДЕСЯТЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Новая информация о ходе реформы Организации Объединённых Наций

Цель документа

Настоящий документ подготовлен в ответ на решение, принятое Административным советом на 334-й сессии (октябрь-ноябрь 2018 г.), в целях осуществления на мартовской сессии 2019 года обзора последствий, вызовов и возможностей для МОТ, возникающих в ходе реформы системы развития ООН, на основе сравнительного анализа, который предстоит подготовить МБТ в процессе консультаций с трёхсторонними участниками, а также плана действий по проведению в жизнь мер реформы, вскрывая и решая вопросы и проблемы, поднимаемые Административным советом, в том числе касающиеся возможности сохранения трёхсторонней структуры управления МОТ, её нормативного мандата и программных приоритетов (см. предлагаемое решение в пункте 46).

Соответствующая стратегическая задача: все.

Основной соответствующий результат/общий фактор формирования политики: Благоприятные результаты А, В и С.

Последствия для политики: да.

Юридические последствия: пока не известны в полной мере.

Финансовые последствия: да.

Требуемые дальнейшие действия: да.

Авторское подразделение: Департамент многостороннего сотрудничества (MULTILATERALS).

Взаимосвязанные документы: GB.329/POL/5; GB.329/HL/1; GB.329/INS/3/1; GB.332/HL/1; GB.332/INS/13; GB.334/INS/3/1; GB.334/PFA/1; GB.334/INS/4; GB.334/PFA/INF/3; GB.335/INS/11.

Введение

1. На 334-й сессии (октябрь-ноябрь 2018 г.) Административный совет приветствовал резолюцию 72/279 Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций (ООН) от мая 2018 года «Переориентация системы развития Организации Объединённых Наций в контексте четырёхгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединённых Наций»¹ и поручил МБТ в процессе консультаций с трёхсторонними участниками подготовить всеобъемлющий анализ хода реализации мер реформы и соответствующий план действий, чтобы позволить Административному совету рассмотреть на мартовской сессии 2019 года последствия, вызовы и возможности для МОТ, возникающие в ходе реформы системы развития ООН. Генеральному директору было также предложено встать во главе процесса обеспечения трипартизма и гарантирования особой роли социальных партнёров в деле выполнения резолюции и участия во взаимосвязанных межучрежденческих механизмах координации, а также проводить регулярные консультации с трёхсторонними участниками, помимо прочего, по вопросам содействия трипартизму в контексте реформы в целях обогащения стратегии МОТ по участию в процессе реформы².
2. Нижеприведённый анализ построен вокруг трёх ключевых вопросов, в отношении которых трёхсторонние участники выражали озабоченность в ходе предыдущих сессий Административного совета и неформальных дискуссий, и в нём заостряется внимание на требованиях, вызовах и возможностях процесса реформ в плане их воздействия на работу МОТ как в интересах трёхсторонних участников, так и совместно с ними, а также на планировании практических мер по их учёту. В прилагаемом плане действий кратко изложены вопросы практических действий, о которых речь идёт в анализе, по трём компонентам: 1) укрепление потенциала национальных трёхсторонних партнёров по участию в Рамочной программе Организации Объединённых Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ) и в ходе реализации Целей в области устойчивого развития (ЦУР) в целях оказания большего влияния на процесс национального развития при поддержке со стороны ООН для достижения ЦУР; 2) подготовка МБТ к максимальному расширению возможностей реформы ООН содействовать трипартизму и оказывать помощь государствам-членам по обеспечению достойного труда; 3) стимулирование процесса операционной интеграции МБТ со структурами ООН на страновом уровне, не забывая о ценностях МОТ.
3. Настоящий документ подготовлен с учётом самой свежей имеющейся информации и рекомендаций последнего времени по различным аспектам реализации реформы системы развития ООН, поступивших из Канцелярии первого заместителя Генерального секретаря ООН, от Группы переходного периода системы развития ООН, Управления по координации развития и Группы Организации Объединённых Наций по устойчивому развитию (ЮНСДГ). Следует отметить, что хотя некоторые ключевые вопросы были сняты после последнего обсуждения в Административном совете, отдельные элементы относительно процесса осуществления реформы по-прежнему остаются предметом дискуссий³.

¹ [A/RES/72/279](#).

² [GB.334/INS/PV](#), para. 188.

³ С последней информацией о ходе выполнения реформы системы развития ООН можно ознакомиться на сайте [reform.un.org](#).

Последние события

4. Новая система координаторов-резидентов ООН начала функционировать 1 января 2019 года. Подотчётные непосредственно Генеральному секретарю ООН, 129 координаторов-резидентов возглавят страновые группы ООН в 165 странах и территориях. В рамках Секретариата ООН было создано новое Управление по координации развития, которому поручено оказывать содействие системе координаторов-резидентов и обновлённой ЮНСДГ, состоящей из 40 фондов, программ и специализированных учреждений ООН, участвующих в международной деятельности в целях развития на страновом уровне.
5. Со времени представления Генеральным секретарём плана реализации на сессии Генеральной Ассамблеи в начале сентября 2018 года состоялись интенсивные консультации членов Группы переходного периода, Управления по координации развития ООН и ЮНСДГ, включая МОТ, для разработки, пересмотра и обновления основных документов и руководств системы по вопросам управления. Завершён пересмотр Рамок управления и подотчётности, в которых определяются рабочие взаимоотношения и зоны ответственности координаторов-резидентов и членов страновых групп ООН. Подготовлен последний проект нового руководства для программ ЮНДАФ (см. вставку), и продолжается работа по достижению ключевых результатов, предусмотренных в резолюции, таких как договор о финансировании между системой развития ООН и государствами-членами, обзоры многострановых отделений, региональные активы системы развития ООН и общесистемный стратегический документ.
6. МОТ продолжает активно участвовать в разработке этих актов посредством координационных механизмов ЮНСДГ, групп стратегических результатов и целевых групп, где она широко представлена. Генеральный директор поручил руководству МБТ подготовить Бюро к предстоящим изменениям; тем временем была завершена разработка внутренней стратегии по проведению реформы. Активизировались консультации с полевыми бюро МОТ, и продолжает осуществляться руководство действиями региональных и местных бюро МОТ, направленными на реформирование многих областей политики, операционной деятельности и администрирования.

Новое поколение рамочных программ Организации Объединённых Наций по оказанию помощи в целях развития

В соответствии с резолюцией 72/279 Генеральной Ассамблеи ООН статус ЮНДАФ был повышен до уровня важнейшего инструмента планирования и реализации в рамках системы развития ООН, в котором учитываются национальные потребности и приоритеты в целях достижения ЦУР. Новые программы ЮНДАФ отражают общую стратегическую перспективу вклада всей системы ООН в выполнение Повестки дня до 2030 года и усилия ООН по разработке и реализации программ на страновом уровне с участием, в соответствующих случаях, учреждений-нерезидентов. Они будут осуществляться в течение трёх-пяти лет в зависимости от степени соответствия национальному циклу планирования процесса развития страны. Новые программы ЮНДАФ являются, прежде всего, договорами о партнёрстве между ООН и правительствами стран, где они реализуются, и должны разрабатываться на основе независимых страновых аналитических отчётов ООН, национальных приоритетов по достижению ЦУР и консультаций с широким кругом заинтересованных сторон. В них также учитывается влияние трансграничных и региональных вопросов на ситуацию в стране. Под согласованным документом будут ставить свои подписи координатор-резидент и правительство, а также участвующие организации ООН. Его выполнение, мониторинг и оценка будут контролироваться с помощью механизма управления, возглавляемого координатором-резидентом и правительством страны.

Нормативная и контрольная деятельность МОТ в контексте ЮНДАФ

7. Страновые группы ООН уполномочены оказывать государствам-членам поддержку в четырёх взаимосвязанных областях – в области устойчивого развития, прав человека, поддержания мира и демократии, укрепления способности к предотвращению стихийных бедствий и реагированию на них (потенциал противодействия). Их мандат предусматривает оказание государствам-членам содействия в обеспечении соблюдения, расширения, осуществления и предания гласности своих обязательств в соответствии с международными нормами и стандартами системы ООН, включая акты по правам человека и международные трудовые нормы. В этой связи им необходимо принимать во внимание комментарии и рекомендации, предоставляемые стране договорными органами ООН, контрольными органами МОТ и механизмами защиты прав человека, такими как универсальный периодический обзор Совета ООН по правам человека. Нормативная деятельность МБТ в поддержку государств-членов МОТ, направленная на обеспечение выполнения международных конвенций и рекомендаций о труде и представление докладов о них, имеет основополагающее значение для того, чтобы программы ЮНДАФ опирались на прочный фундамент норм и стандартов ООН.
8. Эти программы реализуются на основе ежегодных планов совместной работы, соответствующих приоритетным областям результатов, которые включают реагирование на конкретные запросы страны и обеспечивают использование фактических ресурсов, мобилизованных всеми участвующими организациями ООН, и могут адаптироваться к меняющимся национальным условиям. Например, план работы в области результатов ЮНДАФ, касающихся инклюзивного роста и достойного труда, может предусматривать содействие МОТ в обеспечении выполнения ратифицированных международных конвенций о труде на основе замечаний и решений её контрольных механизмов, включая заключения Комитета по применению норм Международной конференции труда.
9. Области приоритетных результатов ЮНДАФ определяются на основе страновых аналитических отчётов ООН, которые представляют собой результат независимого и беспристрастного анализа сотрудниками ООН основных вызовов, стоящих перед страной на пути устойчивого развития, инклюзивного роста и реализации национальных стратегий по достижению ЦУР. Страновые аналитические отчёты должны строиться на принципах защиты прав человека и преследовать цель согласования усилий в области развития с международными стандартами и нормативными системами, включая международные трудовые нормы. В этих целях при их подготовке МБТ будет активно стремиться к отражению в них комментариев контрольных органов МОТ. Кроме того, важную роль в укреплении нормативной базы ЮНДАФ играют независимые оценки соблюдения прав человека ООН, приуроченные к разработке программ ЮНДАФ. В одних случаях целью оценок может быть выявление тех, кто рискует быть забытым, поскольку их права человека не признаются или не защищаются; в других случаях они могут посвящаться всестороннему анализу прогресса, достигнутого страной в выполнении требований многих актов и механизмов ООН по правам человека. В то время, когда намечаются приоритетные области результатов ЮНДАФ, важно обеспечить, чтобы в страновых аналитических отчётах отражались дезагрегированные данные и результаты эмпирического анализа ситуации в стране в тех вопросах, которые регулируются международными трудовыми нормами, особенно основополагающими конвенциями.
10. На координаторов-резидентов также возложена ответственность за содействие соблюдению норм и стандартов ООН. Согласно пересмотренным должностным инструкциям координатор-резидент должен возглавлять действия, направленные на «постоянное участие и выполнение нормативной повестки дня ООН в соответствии с

международными и региональными договорами, конвенциями и рекомендациями в поддержку развития национального потенциала в нормативной и оперативной областях, согласно соответствующим мандатам и исходя из сравнительных преимуществ, ролей и ответственности ООН».

11. Выполнение нормативной повестки дня и обеспечение общечеловеческих ценностей ООН должны оставаться одним из приоритетов коллективных действий ООН на страновом уровне. Эффективное участие МБТ и социальных партнёров поможет координатору-резиденту и страновой группе ООН в выполнении этого обязательства. Однако могут складываться обстоятельства, когда программы ЮНДАФ могут неясно отражать нормативные приоритеты трёхсторонних участников МОТ. В таких обстоятельствах сохраняется возможность отразить их в страновых программах достойного труда (СПДТ) МОТ.

Взаимосвязи между СПДТ и ЮНДАФ и роль координатора-резидента ООН

12. СПДТ останутся главным средством, обеспечивающим подотчётность между МБТ и трёхсторонними участниками МОТ на страновом уровне, а также основой усилий МОТ, направленных на мобилизацию ресурсов. СПДТ будут и впредь разрабатываться исходя из приоритетов трёхсторонних участников МОТ, что должно всё отчётливее отражаться в ЮНДАФ. Поэтому МБТ будет стремиться согласовать сроки разработки будущих СПДТ, с тем чтобы сократить операционные издержки и максимально использовать возможности влияния на процессы ЮНДАФ, начиная с качественной диагностики ситуации с достойным трудом как части страновых аналитических отчётов ООН. Аналитическая работа, лежащая в основе СПДТ, и результаты эмпирических исследований, оценок и анализа воздействия политики МОТ могут влиять на стратегические приоритеты партнёров ООН, если МБТ и трёхсторонние участники сообщают о них на начальном этапе процесса ЮНДАФ. Не менее важно будет предоставлять дезагрегированные страновые данные, относящиеся к сфере труда, включая, в том числе, показатели ЦУР, за которые несёт ответственность МОТ.
13. В течение следующих двух лет такое согласование станет возможным в 24 странах, где ожидается разработка новых СПДТ и ЮНДАФ. Ещё в 11 странах существующие СПДТ могут быть пересмотрены по мере разработки новых программ ЮНДАФ, чтобы обеспечить их согласованность с соответствующими результатами ЮНДАФ и связанными с ними стратегиями.
14. В ближайшие месяцы МБТ также пересмотрит своё руководство по СПДТ, чтобы привести его в соответствие с пересмотренным руководством по ЮНДАФ, а также с текущими результатами рабочей группы МОТ по вопросам управления, ориентированного на результаты, включая уроки, извлечённые из опыта разработки нового поколения СПДТ в 2019 году. Изменения будут существенными, например, как прогнозировать результаты СПДТ относительно результатов ЮНДАФ, при этом сохраняя акцент на четырёх стратегических задачах Программы достойного труда; изменения могут касаться самого процесса, например сроков процесса СПДТ и функционирования механизма обеспечения качества.
15. Согласно пересмотренным должностным инструкциям координаторов-резидентов укрепляется их ведущая роль по согласованию усилий ООН в области развития с потребностями и приоритетами национального развития, с тем чтобы добиваться согласованности и результативности работы и уменьшать дублирование и распылённость действий. МБТ будет стремиться на более систематической основе взаимодействовать с координаторами-резидентами, чтобы трёхсторонние участники МОТ

играли влиятельную роль на ранней стадии разработки ЮНДАФ. В свою очередь, необходимо активизировать усилия по вовлечению координаторов-резидентов в процесс разработки СПДТ, поскольку это повышает вероятность реализации синергий и мобилизации ресурсов в целях достижения более весомых результатов всей системы и усиления её воздействия. Координаторы-резиденты будут анализировать СПДТ на предмет их соответствия ЮНДАФ, однако не будут визировать или подписывать СПДТ, поскольку это остаётся ответственностью МОТ и её трёхсторонних участников в соответствующей стране.

Основные каналы участия трёхсторонних партнёров в процессах ЮНДАФ

16. По мнению МБТ, одним из важнейших средств, с помощью которого трёхсторонние участники МОТ могут влиять на программы ЮНДАФ, будет их участие в подготовке страновых аналитических отчётов и других аналитических материалов, которые определяют приоритеты ЮНДАФ. Это может означать их взаимодействие с МБТ главным образом в процессе согласования СПДТ. Трёхсторонние партнёры также должны принимать участие в консультациях с основными заинтересованными сторонами, создаваемых координатором-резидентом. В пересмотренных должностных инструкциях координаторов-резидентов организации работодателей и профсоюзы конкретно упоминаются как стороны, с которыми координатор-резидент должен взаимодействовать на страновом уровне в рамках коллективной поддержки ООН усилий по выполнению Повестки дня до 2030 года. Представители социальных партнёров непосредственно упоминаются и в проекте руководства ЮНСДГ по минимальным требованиям к участию сторон в программах ЮНДАФ, в котором координаторам-резидентам рекомендуется организовывать широкие консультативные форумы и национальные дебаты по вопросам устойчивого развития, в ходе которых они могут выражать свои взгляды.
17. Действия МОТ в поддержку расширения возможностей трёхсторонних участников на страновом уровне будут нацелены на поощрение этих форм взаимодействия. МБТ намеревается готовить руководства, информационные материалы и учебные пособия. В них будет обобщаться опыт передовой практики за последние годы в отношении участия трёхсторонних партнёров в принятии и осуществлении национальных стратегий развития. В дополнение к общим рекомендациям, адресуемым трёхсторонним участникам по вопросам СПДТ, ЮНДАФ и других национальных процессов, таких как добровольные национальные обзоры⁴, представителям, назначенным трёхсторонними участниками, будут предлагаться целевые технические курсы обучения в поддержку их участия и отстаивания позиций трёхсторонних участников в процессах ООН и других стратегических процессах, организуемых на уровне страны по вопросам национального развития. Предлагаемая в рамках всей МОТ стратегия, нацеленная на укрепление её институционального потенциала⁵, предусматривает ряд эффективных решений в этой области, таких как усиление важной роли Бюро по деятельности в интересах работников и Бюро по деятельности в интересах работодателей (АСТРАВ и АСТ/ЕМР) в оценке потребностей социальных партнёров, а также формирование всеобъемлющих долгосрочных программ наращивания потенциальных возможностей всех трёх групп участников МОТ.

⁴ Добровольные национальные обзоры, проводимые под эгидой правительств, являются частью стандартного процесса реализации и оценки выполнения Повестки дня до 2030 года и достижения ЦУР.

⁵ GB.335/INS/9.

18. Сотрудничая с Международным учебным центром МОТ, МБТ также будет готовить справочные и учебные материалы для координаторов-резидентов, чтобы они имели представление о МОТ и её нормативном мандате; Бюро также будет взаимодействовать с Управлением по координации развития ООН, чтобы эти вопросы находили своё отражение в вводных курсах обучения координаторов-резидентов. По мнению МБТ, это может играть важную роль в совершенствовании сотрудничества с координаторами-резидентами благодаря лучшему пониманию ими Программы достойного труда, трипартизма и роли социального диалога в процессах устойчивого развития. Со своей стороны, хорошо информированные координаторы-резиденты могут способствовать налаживанию взаимодействия с МОТ в странах, где МОТ не является организацией-резидентом.
19. Финансирование этой деятельности в 2019 году будет осуществляться за счёт существующих выделенных ресурсов. Может потребоваться их определённое перераспределение. Что касается следующего двухлетия, план действий, представленный в Приложении, должен учитываться департаментами при подготовке стратегических бюджетов на 2020-21 годы.

Оптимизация присутствия МОТ на местах и распространение знаний

20. Критерии присутствия в стране, предложенные Генеральным секретарём в рамках реформы и поддержанные в резолюции 72/279 Генеральной Ассамблеи ООН, всё ещё находятся в стадии разработки. В этой резолюции «Устав Организации Объединённых Наций, а также нормы и стандарты Организации Объединённых Наций» упоминаются как актуальные принципы, которые должны обеспечивать отражение в указанных критериях нормативных функций специализированных учреждений. Кроме того, следует понимать, что координатор-резидент будет играть роль посредника в консультациях с правительством, решая, какие организации ООН необходимо пригласить к участию в ЮНДАФ.
21. Координаторы-резиденты теперь наделены большими правами и возможностями для того, чтобы использовать опыт системы развития ООН и возглавлять её усилия в поддержку процессов развития в отдельных странах. Поскольку многие организации ООН не могут создавать представительства в каждой стране, рассматриваются новые механизмы, которые позволят агентствам-нерезидентам участвовать в деятельности страновых групп ООН и оказывать на них влияние. Это может включать временные назначения технических специалистов в бюро координаторов-резидентов. В недавнем прошлом МОТ приобрела определённый опыт, который можно использовать для командирования специалистов из групп технической поддержки по вопросам достойного труда, как это происходило в Колумбии и Иордании. Возможное направление таких специалистов в бюро координатора-резидента может сократить расходы, например благодаря совместному использованию служебных помещений и вспомогательного персонала, при этом сохраняя их прямую подотчётность директорам групп технической поддержки по вопросам достойного труда. Однако параметры таких договорённостей требуют тщательного анализа.
22. В прошлом в ряде стран главные международные технические советники или руководители национальных проектов участвовали в работе страновой группы ООН от имени ответственного за страну директора бюро МОТ, базирующегося за её пределами. В будущем в странах, где МОТ сочтёт такой подход полезным, можно будет проводить консультации и договариваться с соответствующим донором проекта и координатором-резидентом.

23. В некоторых регионах МБТ поощряет участие в работе страновой группы ООН национальных координаторов, которые, в частности, представляют директора странового бюро МОТ на совещаниях страновой группы ООН и обеспечивают техническое участие МОТ в группах результатов ЮНДАФ. В течение ряда лет этот подход использовался в нескольких регионах в странах, где у МОТ нет страновых бюро. МБТ будет использовать этот опыт в определении национальных обстоятельств, в которых такая роль может быть уместной.
24. По мере уточнения критериев присутствия в стране и участия в деятельности страновой группы ООН может потребоваться дальнейшая оценка существующей полевой структуры и расположения технических активов, с тем чтобы удовлетворять возникающие потребности трёхсторонних участников МОТ. Ожидается, что Секретариат ООН подготовит для системы возможные альтернативы в этом отношении в ходе текущего анализа многострановых бюро и региональных активов.

Совместное использование общих помещений и служб бэк-офиса

25. Перед реформой поставлена цель обеспечить, чтобы к 2021 году 50% помещений ООН были переданы в общее пользование. Хотя это необязательно означает, что всем организациям в стране необходимо будет расположиться в одном комплексе, к МОТ будут всё чаще обращаться с предложением работать в общих помещениях и участвовать в общих службах бэк-офиса.
26. Действуя в духе инициативного и конструктивного участия в реформе ООН, МБТ недавно приняло решение перевести страновое бюро МОТ во Вьетнаме в Единый зелёный дом ООН. Основой для этого решения послужили результаты тщательной оценки проблем и возможностей такого переезда с точки зрения затрат, а также эффективности и беспристрастности деятельности МОТ и её поддержки трёхсторонних участников.
27. МБТ будет оценивать возможность будущих переездов в каждом конкретном случае. Выгоды совместного использования МОТ общих помещений и служб будут сопоставляться с краткосрочными и долгосрочными затратами и оцениваться по трём основным критериям – простоте доступа для трёхсторонних участников МОТ, выделению страновому бюро МОТ специального пространства для консультаций и заметному обозначению присутствия МОТ. В странах, где служебные помещения находятся в собственности МОТ или передаются ей правительством на условиях субсидированной или безвозмездной аренды, переезд в помещения совместного пользования может вести к увеличению затрат. МБТ считает целесообразным, чтобы существующие льготные условия, которыми пользуются многие отдельные организации с точки зрения арендных и коммунальных субсидий, учитывались в использовании новых помещений в интересах всех участников. Поскольку присутствие организаций ООН будет со временем расширяться или сокращаться, необходимо предусмотреть и определённую гибкость. В соглашениях с правительствами принимающих стран можно предусмотреть, что затраты, связанные с такими колебаниями, не будут распределяться непропорционально между членами страновой группы ООН.
28. МОТ уже использует помещения совместно с другими организациями в значительном числе стран. По состоянию на февраль 2019 года 22 из 61 бюро МОТ были расположены вместе с другими учреждениями ООН. Кроме того, около 33 из 105 офисов проектов, расположенных вне бюро МОТ, также размещались в совместно используемых зданиях. В целом это составляет около 33% всех помещений МОТ.

29. Совместное пользование помещениями рассматривается как подспорье, а не как требование к расширению общих служб, включая службы бэк-офиса. Инициативы по разработке стратегий операционной деятельности к 2021 году и общих служб бэк-офиса к 2022 году для всех страновых групп ООН возглавляются Группой по бизнес-инновациям ЮНСДГ и Комитетом высокого уровня по вопросам управления. Они основаны на результатах анализа и рекомендациях обзора межучрежденческого сотрудничества в области услуг административной поддержки, проведенного в 2018 году Объединённой инспекционной группой ООН⁶, которая оценила давно существующие предложения повысить эффективность деятельности ООН в странах путём совместного использования помещений и услуг и принятия возможных мер по устранению препятствий на пути дальнейшего прогресса. В докладе дана оценка четырёх моделей центров комплексного обслуживания в разных странах (в Бразилии, Кабо-Верде, Дании и Вьетнаме) и сделан вывод о том, что ни один из них не даёт готового решения, позволяющего консолидировать общие бизнес-операции на уровне страны. Таким образом, в этой области сохраняются значительные вызовы.
30. Ввиду большой сложности налаживания общих бизнес-операций широкого круга организаций системы развития ООН, Объединённая инспекционная группа в своём докладе призвала Генерального секретаря сосредоточить усилия на небольшой группе организаций (Программе развития Организации Объединённых Наций (ПРООН), Управлении Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), Фонде Организации Объединённых Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Детском фонде Организации Объединённых Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирной продовольственной программе (ВПП)), на которые приходится около 75% всех расходов на административную поддержку и персонал на страновом уровне, не считая операций по поддержанию мира. В настоящее время эти организации работают над формированием общего подхода в рамках Группы бизнес-инноваций и определяют, какие общие услуги могут быть предложены какими организациями. Другие организации могут присоединиться к ним, как только экономическая подоплёка станет им понятнее. Несмотря на то что МОТ не является членом группы, МБТ продолжает внимательно следить за её работой, оценивая выполнимость её предложений для МОТ и выступая с комментариями, когда к МБТ обращаются с такой просьбой.
31. Ещё одним фактором, поощряющим использование общих служб, является принцип взаимного признания бизнес-процессов, что позволяет организациям использовать процессы друг друга без необходимости проводить дополнительную экспертизу конкурентоспособности, заключать юридические договоры или назначать внешний аудит. Это обеспечивает предоставление межучрежденческих услуг, давая организациям системы развития ООН возможность полагаться на политику, процедуры, инструменты и соответствующие операционные механизмы друг друга. В конце октября Генеральный директор подписал заявление о взаимном признании Группы бизнес-инноваций, под которым к настоящему времени поставили свои подписи 11 руководителей организаций⁷. Ставя свои подписи, организации берут на себя обязательство применять, насколько это практически возможно, принцип взаимного признания методов администрирования и осуществления деятельности организаций и на первом

⁶ ОИГ: *Возможности повышения эффективности и результативности административного вспомогательного обслуживания на основе укрепления межучрежденческого обслуживания*, октябрь 2018 г.

⁷ На момент выпуска настоящего документа подписи поставили представители Секретариата ООН и руководители следующих десяти организаций: МОТ, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, ПРООН, ЮНФПА, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, Управления Организации Объединённых Наций по обслуживанию проектов, ВПП и Всемирной организации здравоохранения.

этапе стремиться к реализации этого принципа в рамках стратегии операционной деятельности на уровне стран, а также инициативы Группы бизнес-инноваций в области финансов, людских ресурсов, закупок, логистики, информационно-коммуникационных технологий и обслуживания объектов. Хотя на пути МОТ и других организаций к полному взаимному признанию стоит много трудностей, МБТ считает важным участвовать в этом процессе. В прошлом МОТ накопила такой опыт в области закупок, казначейских операций и определённых финансовых функций (возмещение налога на добавленную стоимость, перечисление средств). Наиболее практичные и непосредственные возможности могут быть реализованы в административных функциях, таких как приём посетителей, техническое обслуживание и обеспечение безопасности.

Партнёрства с частным сектором

32. Признавая важность вклада частного сектора в выполнение Повестки дня до 2030 года, Генеральный секретарь поручил ЮНСДГ обеспечить согласованные подходы к партнёрствам ООН с частным сектором, нацеленные не только на содействие финансированию, но и на развёртывание совместных усилий в поддержку ЦУР. Предприятия, демонстрирующие приверженность ценностям и целям ООН и желающие внести вклад в их утверждение, должны быть способными и готовыми к взаимодействию с широким кругом организаций ООН в зависимости от своих конкретных интересов и потребностей. С этой целью была создана с участием МОТ межучрежденческая рабочая группа, которой поручено разработать общий подход на основе должной осмотрительности к созданию партнёрств с частным сектором. Предложенный общий подход обобщает существующую практику взаимодействия всех организаций ООН с частным сектором и, как таковой, отражает широкие процедуры должной осмотрительности, особенно предусмотренные фондами и программами ООН и основанные на Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека и десяти принципах Глобального договора ООН. В нём признается, что организации будут по-прежнему предъявлять собственные конкретные требования, как их определяют соответствующие структуры управления. В случае с МОТ они связаны, прежде всего, с трёхсторонним характером Организации и находят своё отражение в сложившихся процедурах и политике в отношении государственно-частных партнёрств⁸, признавая тот факт, что МБТ ежедневно взаимодействует с широким кругом предприятий, в том числе с многочисленными МСП.
33. Принимая во внимание, что четыре из десяти принципов Глобального договора напрямую связаны с основополагающими принципами и правами в сфере труда, МБТ выступало за включение в общий подход конкретных ссылок на международные трудовые нормы, а также за всеобъемлющий подход к ответственной практике предпринимательства. МБТ настаивало и на том, чтобы риски, присущие взаимодействию с частными предприятиями, относились не исключительно к конкретным секторам, а к конкретным условиям, в которых эти предприятия работают.
34. МБТ продолжит оценивать формы дальнейшего сотрудничества с Глобальным договором ООН в отношении любой предлагаемой ему роли координатора партнёрств с частным сектором в рамках реформы, которая в настоящее время является темой внутреннего обзора, осуществляемого под руководством заместителя Генерального секретаря. В этой связи МБТ, возможно, потребуется оценить свою роль в рамках всей ООН в свете трудовых принципов Глобального договора, в том числе последствия для своих возможностей и ресурсов. Альтернативой могло бы стать предложение о том, чтобы координируемое координатором-резидентом взаимодействие ООН с частным

⁸ См. “ILO policy and procedure relating to public-private partnerships”.

сектором на уровне страны происходило с участием представительных организаций работодателей и предприятий, а также организаций работников, помимо представителей локальных сетей Глобального договора.

35. На основе консультаций с трёхсторонними участниками МБТ оценит, как МОТ может следовать общему подходу в существующих рамках, а также принимая во внимание рекомендации, подготовленные по итогам оценки высокого уровня государственно-частных партнёрств 2019 года. МБТ продолжит оценивать возможности и потенциальные роли в рамках указанного подхода должной осмотрительности в рамках всей ООН, в частности что касается трудовых принципов и содействия соблюдению основополагающих принципов и прав в сфере труда.

Финансирование системы координаторов-резидентов

36. В резолюции 72/279 предусмотрено три источника финансирования системы координаторов-резидентов ООН, годовой бюджет которой составляет 281 млн долл. США: 1) удвоение взносов отдельных организаций в рамках механизма совместного несения расходов; 2) добровольные взносы государств-членов в специальный целевой фонд; 3) 1%-й сбор со строго целевых неосновных взносов третьих сторон в отдельные организации ООН. На 334-й сессии (октябрь-ноябрь 2018 г.) Административный совет одобрил удвоение взноса МОТ в систему координаторов-резидентов в рамках механизма совместного несения расходов на 2019 год в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, обращённой ко всем организациям, участвующим в системе развития ООН. В результате общий взнос МОТ за год составил 4,35 млн долл. США. В предложениях Генерального директора по Программе и бюджету на 2020-21 годы предусмотрено выделение средств на уплату этого увеличенного взноса. Обсуждается новая формула распределения расходов, в которой будут участвовать другие организации, присоединившиеся к системе развития ООН в качестве полноправных членов. Пока ещё неизвестно, какое влияние это окажет на размер взноса МОТ после 2019 года. Важно отметить, что в декабре 2018 года Административно-бюджетный комитет ООН утвердил взнос Секретариата ООН на 2019 год в размере 13,6 млн долл. США – впервые с момента создания механизма совместного несения расходов в 2014 году.
37. На момент публикации настоящего документа добровольные взносы государств-членов в систему координаторов-резидентов на 2019 год составили 120 млн долл. США. Взносы организаций системы развития ООН в рамках механизма совместного несения расходов составят около 77 млн долл. США, а 1%-й сбор в рамках всей системы развития ООН принесёт, по оценкам, 60-80 млн долл. США. Ожидается, что недостаток средств будет покрыт за счёт дополнительных взносов правительств.
38. В то время как одни доноры заявляют, что они перечислят 1%-й сбор непосредственно в ООН, другие предполагают, что организации ООН получают сбор и затем сами перечислят его. В настоящее время МБТ внедряет необходимые юридические, административные и финансовые процедуры и приступило к консультациям с донорами, чтобы внести поправки в типовые соглашения, предусматривающие этот сбор. Следует отметить, что донор должен уплатить сбор сверх суммы согласованных добровольных взносов в МОТ. От уплаты сбора освобождаются следующие категории взносов: гуманитарное финансирование, совместное с ООН и объединённое тематическое финансирование, распределение расходов национальных правительств (внутреннее финансирование) и определённые виды сотрудничества между странами, где осуществляются программы, такие как сотрудничество Юг-Юг. Финансирование из средств Дополнительного счёта регулярного бюджета МОТ не облагается сбором, равно как и нестрого

целевое тематическое или ориентированное на конкретные результаты финансирования со стороны нескольких доноров, например финансирование флагманских программ.

39. Трудно предсказать сумму сбора, взимаемого в случае строго целевого финансирования МОТ, поскольку объём добровольного финансирования колеблется из года в год. Так, в 2018 году добровольные взносы в МОТ были одобрены в объёме 307 млн долл. США. Из этой суммы примерно 200 млн долл. США стали бы базой для расчёта сбора на основе вышеупомянутых критериев, в результате чего доноры уплатили бы сверх пожертвований на проекты и программы МОТ ещё 2 млн долл. США в Специальный целевой фонд системы координаторов-резидентов ООН.

Договор о финансировании

40. В конце февраля 2019 года должны были завершиться переговоры между ООН и государствами-членами, посвящённые договору о финансировании, целью которого является придание в будущем большей устойчивости финансированию организаций системы развития ООН на основе расширения основного, объединённого и тематического финансирования. МОТ это касается меньше, чем других организаций, поскольку её основное финансирование (регулярный бюджет) составляет свыше 60% всего бюджета. Однако усиление акцента в рамках реформы на механизмы объединённого финансирования и формирование комплексных программ требует от МБТ адаптации к этой новой форме взаимодействия. В 2018 году МОТ получила 12,9 млн долл. США, или 1,6%, из общей суммы в 829 млн долл. США, выделенных многосторонними целевыми фондами ООН, что отражает преобладание крупных фондов и программ ООН как лидеров комплексных действий на страновом уровне, а также финансирования стран, находящихся в состоянии кризиса, где МОТ не является игроком первой линии. МОТ дополнительно получила 10,5 млн долл. США непосредственно от других организаций ООН, которые стремятся сотрудничать с МОТ в вопросах, касающихся производственно-сбытовых цепочек, занятости молодёжи, социальной защиты в сфере здравоохранения, регулирования трудовой миграции и борьбы с детским трудом. В общей сложности прошлогоднее участие МОТ в объединённом и межучрежденческом финансировании составило 7% объёма её добровольного финансирования, т.е. примерно половину от 15% целевого показателя, предусмотренного для организаций системы развития ООН в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН.
41. Объединённые фонды нового поколения, такие как Объединённый фонд ООН в поддержку Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, требуют создания партнёрств с участием многих заинтересованных сторон; от МБТ, в свою очередь, требуется проявлять больше гибкости и отстаивать позиции МОТ в конкурентной среде. Для того чтобы максимально использовать возможности объединённого финансирования, МБТ необходимо будет комплексно укрепить свои возможности в этой области. Тем не менее прямые добровольные пожертвования МОТ по-прежнему играют важнейшую роль в том, чтобы у МБТ были возможности выполнять уникальный мандат Организации в поддержку государств-членов.

Последствия реформы для людских ресурсов

42. МБТ решительно намерено осуществлять свою деятельность, связанную с реформой ООН, в соответствии со своими установленными руководствами и процедурами, касающимися процесса изменений и преобразований. Последствия этой реформы для людских ресурсов, такие как реорганизация технического потенциала, мобильность

персонала и возможное воздействие консолидированных бэк-офисных функций на нанимаемый на местах персонал, будут рассматриваться в ходе внутренних консультаций с привлечением, если понадобится, представителей Административного совета и в соответствии с установленными регламентами и процедурами МБТ.

43. Как указано в пунктах 29-30, процесс полной консолидации услуг бэк-офиса займёт какое-то время. Взаимное признание или дальнейшая гармонизация кадровых регламентов и систем организаций ООН будут одной из более сложных задач, которую предстоит решить. Контракты МОТ, её права, процессы найма и отбора персонала и коллективные соглашения отличаются от других организаций ООН.
44. В пересмотренных Рамках управления и подотчётности системы координаторов-резидентов ООН в целях развития, которые должны быть приняты Основной группой ЮНСДГ, сформулированы взаимные требования к отчётности координаторов-резидентов и членов страновых групп ООН. В соответствии с ними усиление роли координатора-резидента должно быть отражено в должностных инструкциях членов страновых групп ООН. В соответствии с Рамками управления и подотчётности члены страновой группы ООН подотчётны координатору-резиденту за свою работу в качестве членов группы, однако сохраняют подотчётность за все решения по программе, бюджету и администрированию в соответствии с принципами подотчётности конкретных организаций. Координатор-резидент будет участвовать в оценке работы членов страновой группы ООН, которую будет проводить соответствующая организация, а члены страновой группы ООН предоставят свои комментарии для оценки работы координатора-резидента. В соответствии с Рамками управления и подотчётности члены страновой группы ООН должны аттестоваться как минимум по одному показателю эффективности, связанному с результатами работы страновой группы ООН, а координатор-резидент должен официально участвовать в процессе оценки эффективности соответствующих организаций в качестве второго лица, ответственного за отчётность. Начиная с 2010 года МОТ признаёт ведущую роль координатора-резидента в должностных инструкциях, которые она готовит для директоров страновых бюро. В настоящее время происходит пересмотр должностных инструкций страновых директоров МОТ, чтобы они точнее отражали изменившиеся отношения внутри страновых групп ООН. В предстоящие недели МБТ подробнее проанализирует изменения, которые потребуются в его положениях об управлении эффективностью и положениях о персонале, и приступит к необходимым внутренним консультациям по вопросам дальнейших возможных корректировок, обусловленных принятием Рамок управления и подотчётности.
45. Координаторы-резиденты, как правило, отбираются из числа сотрудников организаций ООН, а те, кто назначается от системы развития ООН, будут, как и прежде, прикомандированы к Секретариату ООН с правом возвращения в свою организацию. По состоянию на январь 2019 года ни один представитель МОТ больше не исполнял функции координатора-резидента. Поскольку в этом заключена дополнительная возможность усилить влияние МОТ и повысить осведомлённость об Организации и её мандате в рамках деятельности ООН на страновом уровне и, в свою очередь, повысить осведомлённость о реформированной ООН внутри МОТ, активизируется поддержка должностных лиц МБТ, заинтересованных в том, чтобы стать координаторами-резидентами.

Предлагаемое решение

46. *Административный совет:*

- a) принял к сведению текущее положение дел с реформой системы развития Организации Объединённых Наций и анализ вызовов и возможностей для МОТ, возникающих в связи с реформой;*
- b) предложил Генеральному директору принимать во внимание мнения Административного совета относительно реализации плана действий, приведённого в Приложении к документу GB.335/INS/10.*

Приложение

План действий МБТ на 2019-20 годы в целях максимального использования возможностей реформы системы развития ООН в интересах МОТ и трёхсторонних участников

| | Сроки | Ссылка на пункт |
|--|--------------------|-----------------|
| Компонент 1: Расширить возможности участия национальных трёхсторонних партнёров в процессах ЮНДАФ и ЦУР в целях усиления их влияния на поддерживаемые ООН процессы национального развития в поддержку достижения ЦУР | | |
| 1. Совместно с АСТ/EMP и АСТРАВ разработать информационные и учебные материалы о взаимодействии с ООН | К концу 2019 г. | 17 |
| 2. Продолжить предоставление адресной технической подготовки и поддержки со стороны МБТ представителям из числа трёхсторонних партнёров, чтобы они могли активнее участвовать в формировании целей и приоритетов достойного труда в национальных ЮНДАФ, добровольных национальных обзорах и других стратегических процессах национального развития | 2019-20 гг. | 17 |
| Компонент 2: Максимально использовать возможности реформы ООН в целях содействия трипартизму и поддержки государств-членов в обеспечении достойного труда | | |
| 3. Пересмотреть и обновить руководства по СПДТ, чтобы привести их в соответствие с процессом ЮНДАФ | К концу 2019 г. | 14 |
| 4. Разработать просветительские, учебные и информационные материалы для сотрудников МБТ на местах и в штаб-квартире по вопросам взаимодействия в рамках реформированной ООН на страновом уровне в целях содействия выполнению мандата МОТ и обеспечения участия трёхсторонних партнёров | К концу 2019 г. | 6 |
| 5. Предоставить обучение и поддержку сотрудникам МБТ в полевых бюро в отношении механизмов объединённого финансирования, чтобы они были лучше подготовлены к использованию возможностей совместного финансирования | 2019-20 гг. | 41 |
| 6. В сотрудничестве с Международным учебным центром МОТ подготовить учебные модули и информационные материалы для координаторов-резидентов | К концу 2019 г. | 18 |
| 7. Проанализировать конфигурацию технических активов и знаний МОТ в области формирования программ, мобилизации ресурсов и создания партнёрств в целях максимального увеличения вклада с учётом новых механизмов ЮНДАФ и системы координаторов-резидентов (на основе Плана действий 2019 года по разработке Стратегии сотрудничества МОТ в целях развития на 2020-25 годы) | К середине 2020 г. | 21-24 |
| 8. Оценить, как МОТ может следовать общему подходу ООН, предусматривающему должную осмотрительность при создании партнёрств с частным сектором, использовать дальнейшие возможности и исполнять потенциальные функции в рамках комплексного аналитического подхода ООН, в частности в отношении трудовых принципов и содействия соблюдению основополагающих принципов и прав в сфере труда | К октябрю 2019 г. | 34-35 |

| | Сроки | Ссылка на пункт |
|--|-----------------------|-----------------|
| Компонент 3: Содействовать операционной интеграции МБТ в деятельность ООН на страновом уровне с учётом ценностей МОТ | | |
| 9. Подготовить стратегию содействия взаимному признанию в качестве средства дальнейшей интеграции общих служб | К концу 2019 г. | 31 |
| 10. Оценить и пересмотреть должностные инструкции страновых директоров МОТ | К концу марта 2019 г. | 44 |
| 11. Провести внутренние консультации по вопросу о внесении изменений в систему управления эффективностью и в положения о персонале | К концу 2019 г. | 44 |
| 12. Усилить Программу МОТ по предварительной подготовке координаторов-резидентов из числа должностных лиц МБТ, заинтересованных в участии в процессе отбора координаторов-резидентов | К середине 2019 г. | 45 |
