

Неофициальная консультация для Европы и Центральной Азии

Будапешт, Венгрия

Справочная записка

Сессия 5

Реформа ООН и ее последствия для ФАО в регионе

1. Введение

31 мая 2018 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию «Переориентация системы развития Организации Объединенных Наций в контексте четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций» (A/72/L.52). В резолюции содержится призыв к структурам системы развития Организации Объединенных Наций наращивать потенциал, ресурсы и квалификацию в целях оказания национальным правительствам поддержки в достижении целей устойчивого развития и, в соответствующих случаях, укрепления потенциала и экспертных знаний для содействия прогрессу в ликвидации отставания в осуществлении этих целей с учетом соответствующих мандатов и с опорой на сравнительные преимущества, а также для уменьшения пробелов, дублирования и параллелизма в работе различных структур. Основной целью является повышение эффективности и результативности системы развития ООН.

ФАО полностью поддерживает ключевые цели и устремления реформы ООН, которая дает возможность системе ООН достичь результатов в реализации Целей в области устойчивого развития (ЦУР) более эффективным и комплексным образом на региональном и страновом уровнях. Кроме того, ФАО считает предложение о реформе мощным инструментом, способствующим лучшему согласованию системы развития ООН с приоритетами Повестки дня на период до 2030 года, особенно в отношении нового видения развития для достижения нулевого голода и признания в рамках многих Целей в области устойчивого развития большого жизненно важного вклада сельского хозяйства и устойчивого использования природных ресурсов для достижения устойчивого развития. Кроме того, на 160-й сессии Совета ФАО страны-члены ФАО высоко оценили участие ФАО в совместном планировании осуществления переориентации ООН.

Принимая во внимание, что реформа и план реализации имеют последствия для работы ФАО, в данном документе кратко изложены основные элементы реформы, которые имеют последствия, связанные с будущей программной деятельностью ФАО в регионе Европы и Центральной Азии.

В первом разделе настоящего документа кратко изложены основные вопросы и текущий статус обсуждения. Вторая часть посвящена обновленной Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ), которая будет переименована в (РПООНСУР); руководящим принципам и последствиям для Страновых рамочных программ ФАО (СРП). В третьей части речь идет о прогрессе и усилиях, предпринятых для корректировки реформы регионального уровня. В конце документа подведены некоторые



выводы относительно последствий реформы ООН и соответствующих возможностей для работы ФАО в регионе.

2. Ключевые аспекты реформы ООН

Обновленная система координаторов-резидентов

В центре перестановки системы развития ООН – обновленная система координаторов-резидентов и усиленная роль координатора-резидента (КР). Благодаря укреплению авторитета и беспристрастности, непрерывному руководству и усиленной команде сотрудников координатор-резидент сможет эффективно руководить вкладом страновых групп ООН в реализацию странами Повестки дня на период до 2030 года. Это усилит ответственность за результаты; обеспечит большие стимулы для комплексной политической поддержки и действий; позволит страновым группам ООН осуществлять деятельность и отчитываться о результатах в стране в масштабе, отвечающем национальным потребностям и приоритетам. С этой целью система координаторов-резидентов будет по-прежнему представлена эффективными специалистами в области устойчивого развития, имеющими в своем распоряжении укомплектованный штат сотрудников и ресурсы для адаптации, а также управления страновыми группами ООН с учетом потребностей стран. Это также подразумевает согласование навыков и профилей координаторов-резидентов и страновой группы ООН с национальными потребностями в области устойчивого развития, включая лучшую подготовку для обеспечения оперативной согласованности и взаимодействия в области развития, гуманитарных и миротворческих действий в соответствии с контекстом страны. Координаторы-резиденты должны быть мощными лидерами, ориентированными на развитие, независимыми и беспристрастными; координаторы-резиденты располагают адекватными и предсказуемыми объемами ресурсов. Успех будет измеряться достижением результатов в продвижении усилий страны по ликвидации бедности и обеспечению того, чтобы никто не остался в стороне, на основании Рамочной программы Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития¹ и хорошо согласованных страновых программ. Стратегическое, эффективное, действенное и подотчетное воздействие станет отправной точкой для показателей эффективности и успеха обновленной системы координаторов-резидентов.

Для обеспечения ясности в отношении новых ролей и подотчетности в рамках измененной системы, был пересмотрен круг должностных обязанностей координатора-резидента с тем чтобы привести в соответствие функции и обязанности, определенные Генеральной Ассамблеей. Основная функция координатора-резидента заключается в координации активов Организации Объединенных Наций на местах в целях содействия устойчивому развитию и для того, чтобы никого не оставить в стороне. Координатор-резидент напрямую подчиняется Генеральному секретарю.

Система управления и подотчетности

Ключевым элементом корректировки обязанностей координатора-резидента является четкое разграничение подотчетности всех участников системы развития ООН на страновом, региональном и глобальном уровнях. В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи будет создана четкая матричная модель двойной подотчетности. В соответствии с этой моделью члены страновой группы ООН продолжают напрямую отчитываться штаб-квартире своего соответствующего агентства; кроме того, они будут отчитываться координатору-резиденту об осуществлении Повестки дня на период

¹ Раздел 3 настоящего документа предлагает более подробную информацию о РПООНСУР.



до 2030 года на основе ЮНДАФ. Модальность и детали отчетности изложены в Системе управления и отчетности (СУП).

СУП является основополагающим элементом в переориентировании системы координаторов-резидентов. Данная система призвана стать четкой основой для управления и подотчетности в рамках страновых групп ООН для обеспечения последовательного подхода во всех странах. В центре усилий по реформе – система двойной подотчетности; она обеспечивает, чтобы страновые представители агентств ООН оставались полностью подотчетными своим соответствующим агентствам в рамках соответствующих мандатов, и при этом периодически отчитывались координатору-резиденту об отдельных мероприятиях своих подразделений и о своем совместном (с другими структурами) вкладе в коллективные результаты системы развития ООН для достижения Повестки дня на период до 2030 года на страновом уровне на основе РПООНСУР.

СУП подробно описывает роли координаторов-резидентов и страновых групп ООН, а также описывает взаимоотношения и подотчетность на страновом, региональном и глобальном уровнях. СУП также включает неформальный механизм разрешения споров. Глава о страновом уровне была утверждена; региональные и глобальные компоненты СУП, как ожидается, будут доработаны позже в 2019 году после рассмотрения государствами-членами регионального обзора, после чего будут также рассмотрены необходимые поправки в главу о страновом уровне.

В дополнение к внедрению новой системы подотчетности и отчетности посредством СУП, пересмотренная ЮНДАФ (РПООНСУР) поддерживает новые подходы к координации и конфигурации страновых групп ООН.

Последствия для ФАО, связанные с СУП

Новая Система управления и подотчетности является результатом интенсивных переговоров с активным участием всех участвующих агентств, фондов и программ ООН. С точки зрения ФАО, данная система создает благоприятную основу для более эффективной координации и сотрудничества между новым поколением координаторов-резидентов и СГООН на местах. В частности, страновые отделения ФАО могут, среди прочего, получить выгоду от использования нового СУП в следующих областях:

- комплексное использование потенциала уполномоченных и нейтральных координаторов-резидентов и их полномочий по мобилизации политической и финансовой поддержки со стороны правительства принимающей страны в повестке дня ФАО, связанной с ЦУР, в том числе посредством информационно-разъяснительной работы, коммуникации и экспертных знаний;
- совершенствование и укрепление потенциала ФАО в рамках новой конфигурации КР/СГООН для комплексной поддержки политик, управления данными, партнерских отношений и инвестиций, в частности посредством стимулирования межсекторального сотрудничества;
- доступ к новому совместному фонду по ЦУР на страновом уровне;
- расширение доступа к более высоким и более стратегическим субъектам и органам планирования и финансирования в стране; а также
- повышение эффективности и результативности отделений ФАО посредством продвижения совместных административных услуг, бизнес-операций и общих помещений, где это применимо и не требует дополнительных затрат.



3. Новые руководящие принципы по ЮНДАФ (РПООНСУР)

Страновая рамочная программа (СРП) – инструмент планирования ФАО на страновом уровне; СРП определяет приоритеты развития сотрудничества между ФАО и страной-членом, ожидаемые результаты, способствующие достижению национальных приоритетов, региональных приоритетов ФАО и корпоративных результатов; СРП также описывает необходимые ресурсы и партнерство для достижения приоритетов развития и ожидаемых результатов. В рамках реформы ООН важно, чтобы СРП ФАО была полностью согласована с системой планирования ООН.

Новая система планирования ООН, являясь частью реформы ООН, представляет собой так называемую Рамочную программу Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития (РПООНСУР), известную в прошлом как ЮНДАФ. Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/RES/72/279 возводит РПООНСУР в категорию «важнейших инструментов планирования и реализации мероприятий ООН в области развития на страновом уровне в поддержку осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка дня на период до 2030 года)». Окончательный вариант РПООНСУР, как ожидается, будет утвержден в мае 2019 года.

РПООНСУР направляет весь программный цикл; РПООНСУР способствует планированию, реализации, мониторингу, отчетности и оценке коллективных результатов развития системы развития ООН, чтобы ускорить прогресс в осуществлении Повестки дня на период до 2030 года. РПООНСУР определяет и отражает вклад системы развития ООН в стране и определяет конфигурацию активов ООН, необходимых внутри страны и за ее пределами.

Принимая во внимание универсальность Повестки дня на период до 2030 года, важно привлечь широкий круг заинтересованных сторон; в связи с этим, РПООНСУР значительно расширяет концепцию партнерства. Это понятие выходит за рамки предыдущей концепции «партнеров по реализации» и охватывает все субъекты и отдельных лиц, определенных как критически важные для выработки решений в области устойчивого развития в соответствии с ценностями ООН. Соответственно, РПООНСУР включает компоненты партнерства с правительством, физическими лицами (особенно наиболее маргинализированными и уязвимыми) и широким кругом заинтересованных сторон. Кроме того, РПООНСУР это соглашение о партнерстве между субъектами системы развития ООН, включая координатора-резидента ООН.

РПООНСУР обеспечивает всеобъемлющую платформу по результатам развития, на основании которой составляются отдельные программы и вклады структур Организации Объединенных Наций по вопросам развития; РПООНСУР определяет вклад системы развития ООН, независимо от модальности реализации деятельности (индивидуально или совместно). Ожидаемые результаты страновой программы структуры развития ООН должны быть основаны на РПООНСУР, а не наоборот. Следовательно, они разрабатываются параллельно, а не опережают разработку РПООНСУР.

Приоритеты РПООНСУР основаны на анализе приоритетов и потребностей страны, а также на Общем страновом анализе ООН. Общий страновой анализ (ОСА) ООН – это независимая, беспристрастная и коллективная оценка системы ООН (описание того, что происходит) и анализ ситуации в стране (описание того, почему это происходит и какие могут быть последствия того, что происходит). ОСА анализирует прогресс, пробелы, возможности и узкие места с точки зрения



приверженности страны-члена достижению Повестки дня на период до 2030 года, норм и стандартов ООН и принципов Устава ООН.

В соответствии с расширенным представлением РПООНСУР о партнерстве ОСА также представляет собой мощный процесс взаимодействия с соответствующими заинтересованными сторонами посредством непрерывного и инклюзивного диалога для решения, среди прочего, сложных вопросов неравенства и изоляции. ОСА подразумевает переход от проведения разовых мероприятий к ключевой работе «в режиме реального времени» для того, чтобы гибко адаптироваться к изменяющемуся контексту в стране. Периодическое обновление ОСА позволит также сократить цикл разработки новой РПООНСУР.

Процесс разработки РПООНСУР будет включать в себя четко сформулированную, научно-обоснованную и надежную Теорию изменений, которая описывает взаимозависимые изменения, необходимые в стране для достижения Повестки дня на период до 2030 года. Теория изменений – это всестороннее изложение различных путей и вариантов выбора, которые иллюстрируют, как и почему ожидаемые изменения должны произойти в стране, а также какие есть риски и узкие места, которые необходимо устранить.

В соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи A/RES/72/279 и Системой управления и подотчетности (СУП) координатор-резидент координирует осуществление РПООНСУР и работает с членами страновой группы ООН для обеспечения соответствия программ агентства потребностям и приоритетам национального развития а также с РПООНСУР и Повесткой дня на период до 2030 года.

Координатору-резиденту будет предоставлена возможность рассмотреть и прокомментировать программные документы структур системы развития ООН до их одобрения, с тем чтобы (1) подтвердить согласованность программ структур системы развития ООН с РПООНСУР; (2) определить возможности для синергии и взаимодополняемости; и (3) избегать дублирования и параллелизма в деятельности ООН в области развития. После утверждения новой РПООНСУР структуры системы развития ООН откорректируют свои программные документы для обеспечения полной согласованности.

Механизмы составления и планирования программной деятельности на страновом уровне структур системы развития ООН (такие как Страновая рамочная программа ФАО), группы по оценке результатов РПООНСУР, планы совместной работы и ежегодные обзоры планов совместной работы – ключевые инструменты для осуществления РПООНСУР; при этом РПООНСУР также является центральной рамочной системой для совместного мониторинга, обзора, отчетности и оценки воздействия системы развития ООН на достижение Повестки дня на период до 2030 года. Предполагается, что структуры системы развития ООН будут предоставлять свои экспертные знания, инструменты и платформы согласованным образом, комплексно и в синергии, а также согласно своим соответствующим мандатам и в соответствии с положениями РПООНСУР.

Планируется, что совместный координационный комитет с участием представителей национальной стороны и агентств ООН будет осуществлять контроль за реализацией РПООНСУР. Сопредседателями совместного координационного комитета станут координатор-резидент и наиболее высокопоставленный представитель центрального правительства страны-партнера системы ООН. В состав комитета войдут ключевые партнеры, определенные в РПООНСУР для



обеспечения совместного вклада в достижение национальных приоритетов и Повестки дня на период до 2030 года.

Последствия для ФАО в связи с РПООНСУР

ФАО активно участвовала в подготовке руководящих принципов по РПООНСУР. Штаб-квартира ФАО, ее региональные и субрегиональные отделения должны будут оказать особую поддержку с тем чтобы внести стратегический вклад в основополагающую Теорию изменений в рамках Общего странового анализа ООН (ОСА) и РПООНСУР и в разработку совместных планов работы.

Страновая рамочная программа ФАО (СРП) – по-прежнему центральный документ в области планирования для ФАО; однако СРП должна быть должным образом приведена в соответствие с РПООНСУР. Некоторые ключевые моменты в данном контексте:

- Ожидаемые результаты СРП должны быть основаны на РПООНСУР, а не наоборот. Следовательно, они разрабатываются параллельно, а не опережают разработку РПООНСУР.
- В СРП будут дословно скопированы ожидаемые результаты РПООНСУР, а также дополнительные ожидаемые результаты, которых нет в разделе «Рамки сотрудничества», и которые будут включены только в исключительных случаях для отражения нормативной деятельности ФАО, которая не приоритизирована в РПООНСУР.
- СРП будет пересматриваться и корректироваться после утверждения новой РПООНСУР, и цикл СРП, возможно, потребует согласовать с циклом РПООНСУР.
- СРП будет основана на ОСА и РПООНСУР, а также на Теории изменений, и на Стратегических рамках ФАО и нормативной работе.
- Предусматривается большее и более активное участие страновых офисов в ОСА/ТоС.

4. Аспекты реформы ООН на региональном уровне

Реформа ООН также делает упор на реструктуризацию региональных активов ООН в поддержку реализации Повестки дня на период до 2030 года². Это основано на том факте, что достижение усиленных результатов новым поколением страновых групп ООН во многом зависит от поддержки, которую система получает на региональном уровне. Ожидается, что региональные активы должны эффективно и результативно использоваться на страновом уровне с тем чтобы страновые программы были закреплены в региональном контексте, учитывали соответствующие трансграничные аспекты и извлекали выгоду из большого опыта, накопленного системой ООН на региональном уровне. На основании внутренних и внешних региональных обзоров в докладе Генерального секретаря указывается, что общий конечный результат подтверждает, что на региональном уровне имеются бесценные активы и опыт ООН, которые необходимы для достижения Повестки дня на период до 2030 года; однако на данный момент оптимальное использование вышеперечисленного не налажено.

² Доклад Генерального секретаря об осуществлении резолюции 71/243 Генеральной Ассамблеи (апрель 2019 года) доступен по ссылке <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/SGR2019-%20Advance%20Unedited%20Version%20-%202018%20April.pdf>



Таким образом, Генеральный секретарь предложил создать единый механизм координации для каждого региона: платформу регионального сотрудничества ООН для содействия сотрудничеству в области устойчивого развития между структурами системы развития ООН, действующими на региональном уровне. Предусматривается также создание сильных центров управления знаниями в каждом регионе путем объединения экспертных знаний в области политик по отдельным секторам или в области межсекторальных политик, а также для реализации ряда инициатив, направленных на повышение прозрачности и управления, ориентированного на конкретные результаты, на региональном уровне. Кроме того, планируется запустить процесс управления изменениями в регионах, который будет стремиться консолидировать существующий потенциал в области данных и статистики и определять административные услуги, которые могли бы предоставляться региональным отделениям более эффективно посредством общих отделов сопровождения операций.

5. Выводы

Реформа ООН открывает новые возможности для ФАО, как на страновом, так и на региональном уровне, в Европе и Центральной Азии. Скорректированная функция координатора-резидента ООН позволит ФАО, особенно в странах с небольшими программами и ограниченным присутствием, извлечь выгоду из нейтральности координатора-резидента и ее/его новой руководящей роли в разработке РПООНСУР, что позволит ФАО повысить свою роль в совместной разработке и планировании программной деятельности в сфере сравнительных преимуществ и сильных сторон различных Целей устойчивого развития.

Предстоящие рекомендации многострановых отделений откроют дополнительные возможности внести более существенный вклад в Общий страновой анализ и разработку новой РПООНСУР для отделений ФАО в рамках модальности множественной аккредитации в регионе.

Важно, что Страновая рамочная программа ФАО основана на этом анализе, и, таким образом, участие ФАО в Общем страновом анализе ООН и Теории изменений РПООНСУР имеет большое значение. Это создаст новые вызовы для региональных и субрегиональных отделений и потребует наращивания аналитического, социально-экономического и политического потенциала для обеспечения постоянной поддержки страновым офисам. С другой стороны, расширение сотрудничества и создание новых страновых групп ООН открывает возможности для расширения партнерства и мобилизации ресурсов как на страновом, так и на региональном уровнях.

Учитывая жизненно важное значение нормативного и нормотворческого компонента, вытекающего из глобального мандата и обязательств Организации в отношении деятельности ФАО в Европе и Центральной Азии, сохранение гибкости этих видов деятельности и определение их приоритетности в соответствующих СРП и региональных инициативах, в том числе помимо РПООНСУР, по-прежнему остается важным и действенным. С другой стороны, если эти мероприятия не будут должным образом отражены в соответствующих РПООНСУР, возрастает риск дальнейшего снижения внимания к ним и их обесценивания со стороны соответствующих партнеров по ресурсам и государственных партнеров.

Ожидается, что координатор-резидент ООН будет опираться на обширный технический и административный опыт агентств в непосредственной работе с соответствующими отраслевыми



министерствами. Реформа может обеспечить дальнейшую синергию в отношении ведущей роли
ФАО в ее вкладе в ЦУР 2 и в усилении политической поддержки стран посредством укрепления
региональной архитектуры.