



**Генеральная Ассамблея
Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
28 December 2016
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Семьдесят вторая сессия
Оперативная деятельность в целях развития:
оперативная деятельность в целях развития
системы Организации Объединенных Наций

Экономический и Социальный Совет
Сессия 2017 года
Пункт 7(а) повестки дня
Оперативная деятельность Организации
Объединенных Наций в области
международного сотрудничества в целях
развития: последующие меры в связи
с директивными рекомендациями
Генеральной Ассамблеи и Совета

**Осуществление резолюции 67/226 Генеральной
Ассамблеи о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре
политики в области оперативной деятельности в целях
развития в рамках системы Организации
Объединенных Наций: анализ финансирования**

Доклад Генерального секретаря*

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 67/226 Генеральной Ассамблеи и содержит обзор прогресса в решении проблем с финансированием, возникших в ходе осуществления указанной резолюции, с упором на 2015 год. Поскольку 2015 год знаменует собой окончание эпохи целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в докладе также освещаются некоторые основные тенденции, наблюдавшиеся в финансировании оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций в прошедшие 15 лет.

* Настоящий доклад был представлен с опозданием из-за задержки с получением данных о финансировании за 2015 год, обусловленной переходом на систему «Умоджа».



I. Справочная информация

1. В настоящем докладе представлена информация, касающаяся 34 фондов, программ и учреждений системы Организации Объединенных Наций, получивших в 2015 году финансирование для осуществления оперативной деятельности в целях развития. Для целей настоящего доклада эти структуры рассматриваются в качестве системы развития Организации Объединенных Наций¹.

2. Оперативная деятельность Организации Объединенных Наций в целях развития — это деятельность, которую структуры системы Организации Объединенных Наций осуществляют с главной целью содействовать обеспечению развития и благосостояния в развивающихся странах. Она охватывает как мероприятия, направленные на достижение долгосрочных целей в области развития, так и деятельность, связанную с оказанием более краткосрочной гуманитарной помощи. Что касается разграничения деятельности, связанной с развитием, и деятельности, связанной с оказанием гуманитарной помощи, то согласованной общесистемной классификации не существует. Для целей настоящего доклада и до введения такой согласованной классификации вся деятельность, осуществляемая Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Ближневосточным агентством Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ² и Управлением по координации гуманитарных вопросов Секретариата, а также чрезвычайные операции Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и гуманитарные операции Всемирной продовольственной программы (ВПП) отнесены к деятельности по оказанию гуманитарной помощи³. Соответственно, все остальные виды оперативной деятельности рассматриваются как связанные с развитием.

3. Статистические данные, используемые для представления и анализа данных в настоящем докладе, содержатся в подробном статистическом приложении, с которым можно ознакомиться на веб-сайте, посвященном четырехгодичному всеобъемлющему обзору политики (www.un.org/ecosoc/en/oas-qcprf).

¹ Общепринятого определения терминов «система развития Организации Объединенных Наций» и «оперативная деятельность в целях развития» не существует. Для целей анализа финансирования под этими терминами имеются в виду те структуры и виды деятельности, которые финансируются за счет взносов, представляющих собой официальную помощь в целях развития в соответствии с определением Организации экономического сотрудничества и развития. Это не означает, что структуры, перечисленные как часть системы развития Организации Объединенных Наций для целей анализа финансирования, рассматриваются как ее часть и для других целей. Например, Управление по координации гуманитарных вопросов имеет неоперативный мандат, заключающийся в координации гуманитарной деятельности, и, за исключением случаев, когда целью является анализ финансирования, не является частью системы развития Организации Объединенных Наций.

² Мандат Агентства включает как оказание гуманитарной помощи, так и оказание услуг по развитию человеческого потенциала; деятельность по развитию человеческого потенциала включает мероприятия в сферах образования, здравоохранения и социальной защиты, а также защиту прав человека беженцев.

³ В 2015 году расходы на чрезвычайные операции составили 33 процента от общего объема финансирования ЮНИСЕФ, а расходы на гуманитарные операции — 94 процента от общего объема финансирования ВПП.

Эти данные по большей части были почерпнуты из базы данных и системы отчетности по финансовой статистике Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР)⁴. Данные, полученные от КСР, дополняются данными, которые были почерпнуты из финансовых докладов, подготовленных отдельными структурами Организации Объединенных Наций, и из базы данных о совместном межучрежденческом финансировании, находящейся в ведении Управления целевых фондов с участием многих партнеров Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Дополнительная информация об источниках информации содержится в техническом примечании к настоящему докладу, которое размещено на веб-сайте, посвященном четырехгодичному всеобъемлющему обзору политики.

4. Как показано на диаграмме I, в 2015 году финансирование оперативной деятельности в целях развития составило почти 60 процентов (26,7 млрд. долл. США) от общего объема финансирования всей деятельности системы Организации Объединенных Наций (44,6 млрд. долл. США). Для финансирования операций по поддержанию мира было использовано 20 процентов финансовых средств (8,8 млрд. долл. США), и оставшиеся 20 процентов (9,1 млрд. долл. США) были использованы для покрытия расходов на мероприятия в области глобальной нормотворческой деятельности, установления стандартов, разработки стратегий и информационно-просветительской работы системы Организации Объединенных Наций. В настоящем докладе рассматривается лишь та часть ресурсов, которая была использована для финансирования оперативной деятельности в целях развития.

Диаграмма I
Финансирование всей деятельности системы Организации Объединенных Наций, 2015 год



⁴ См. по адресу www.unsceb.org/content/un-system-financial-statistics.

II. Введение

5. Долгосрочная тенденция, которая наблюдается в сфере финансирования оперативной деятельности в целях развития, отражает как значительное увеличение объема финансирования, так и изменение характера финансовых потоков. С 2000 года общий объем финансирования в реальном выражении увеличился более чем в два раза. Однако характер этих ресурсов существенно изменился. В последние 15 лет темпы увеличения объема взносов по линии неосновных ресурсов в шесть раз превышали темпы увеличения объема взносов по линии основных ресурсов. Это привело к увеличению доли неосновных ресурсов, которые по большей части предназначаются строго для реализации конкретных проектов и мероприятий.

6. Усиливающийся дисбаланс между основными и неосновными ресурсами сказывается на многостороннем характере системы развития Организации Объединенных Наций; в частности, структуры системы Организации Объединенных Наций не могут столь же гибко и свободно, как ранее, распоряжаться своими ресурсами. Последствия относительно медленного увеличения объема финансирования по линии основных ресурсов усугубляются тем, что эти финансовые средства используются для покрытия непрограммных расходов по неосновным проектам, в результате чего на основную программную деятельность остается еще меньше основных ресурсов.

7. В своих резолюциях о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики Генеральная Ассамблея неоднократно призывала структуры Организации Объединенных Наций и страны, делающие взносы, уменьшить дисбаланс между основными и неосновными ресурсами, но, учитывая имеющиеся оговорки относительно увеличения сумм начисленных взносов и добровольный характер других взносов, маловероятно, что доля основных ресурсов увеличится. Еще одним фактором, сдерживающим увеличение их объема, является традиция выделять финансирование на достижение целей в конкретных областях, которая сформировала нынешние механизмы финансирования деятельности в области развития, — именно в силу этой традиции доноры чаще делают взносы в виде целевых средств.

8. Учитывая эти факторы, препятствующие увеличению основного финансирования, огромное значение для системы развития Организации Объединенных Наций и доноров будет иметь качество неосновных ресурсов. Системе развития Организации Объединенных Наций следует также в полной мере использовать свое абсолютное преимущество для того, чтобы содействовать притоку дополнительных ресурсов из международных и национальных источников, включая новаторские источники, для финансирования усилий по реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

9. Сегодня новаторские механизмы финансирования позволяют привлекать лишь ограниченный объем дополнительных ресурсов, и эти ресурсы по большей части зарезервированы для решения конкретных задач — например, задач, связанных со здравоохранением и климатом, — а иногда и для реализации конкретных проектов в этих областях. Однако потенциально из этих источников

можно привлекать гораздо больше средств, что помогло бы дополнить традиционные механизмы финансирования и удовлетворить потребность в дополнительном и более гибком финансировании усилий по достижению целей в области устойчивого развития.

10. Чтобы система развития Организации Объединенных Наций шла в ногу со временем и была в состоянии решать все более взаимосвязанные глобальные задачи и содействовать осуществлению комплексной Повестки дня в области развития на период до 2030 года, ей необходимо отказаться от простого финансирования и вместо него внедрить стратегию комплексного обеспечения финансовыми ресурсами. В соответствии с этой стратегией страновые группы Организации Объединенных Наций определяли бы комбинацию финансовых инструментов, оптимально дополняющих другие источники финансирования деятельности в целях развития в той или иной стране — включая средства из частных, государственных, внешних и внутренних источников, которые иногда минуя каналы системы развития Организации Объединенных Наций, — и позволяющих максимально эффективно их использовать. Становые группы помогали бы правительствам лучше понять, какие механизмы финансирования деятельности в целях развития применяются в стране, и давали бы правительству и партнерам по развитию рекомендации относительно повышения эффективности такого финансирования.

11. Качество неосновного финансирования можно повысить, привлекая взносы в хорошо организованные межучрежденческие объединенные фонды и тематические фонды (находящиеся в ведении одного учреждения), не предусматривающие строгого резервирования средств. Межучрежденческие объединенные фонды зарекомендовали себя в качестве эффективного механизма финансирования оперативной деятельности в целях развития, осуществляемой на основе комплексных подходов — например, деятельности, запланированной для реализации Повестки дня на период до 2030 года, — поскольку они помогают лучше координировать и согласовывать оказание помощи и обеспечивать увязку между помощью в целях развития, гуманитарной помощью и помощью в области миростроительства. Такие тематические фонды по определению предназначены для финансирования мероприятий, предусмотренных в стратегических планах соответствующих учреждений, и при этом, как и межучрежденческие объединенные фонды, позволяют динамично перенаправлять ресурсы на решение приоритетных задач, не получивших достаточного финансирования, в пределах программных рамок.

12. Подходы, описанные в настоящем докладе, призваны содействовать усилиям, принимаемым в настоящее время для привлечения достаточного объема основных ресурсов. Стимул к выделению основного финансирования в достаточном объеме может создать повышение уровня транспарентности в области использования основных ресурсов с целью усилить ответственность за достигнутые результаты и укрепить доверие между системой развития Организации Объединенных Наций и государствами-членами. Кроме того, необходим будет более логичный подход к распределению расходов для целей их полного возмещения в соответствии с принципом, подтвержденным в резолюции [67/226](#) Генеральной Ассамблеи, с тем чтобы основные ресурсы не расходовались на проекты, которые должны финансироваться из неосновных ресурсов.

III. Объем и качество финансирования

A. Обстановка, в которой осуществляется финансирование оперативной деятельности в целях развития

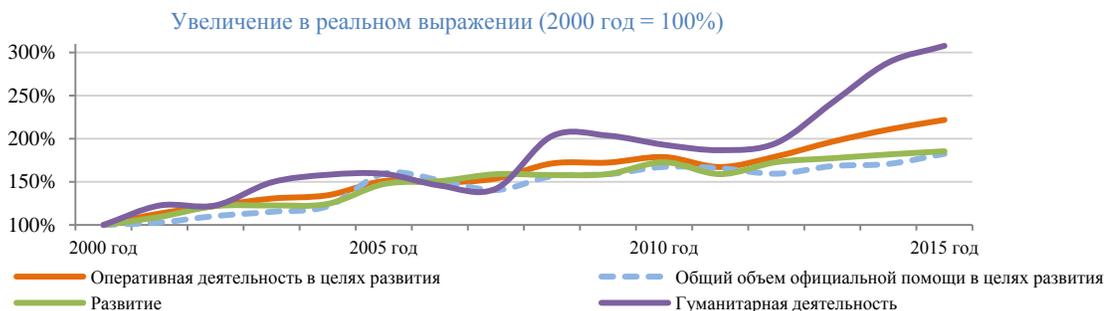
13. В 2015 году общий объем финансовых средств, выделенных на оперативную деятельность в целях развития, составил 26,7 млрд. долл. США, что в номинальном выражении на 6,8 процента меньше, чем в 2014 году. Однако это номинальное сокращение можно объяснить снижением курса нескольких основных валют по отношению к доллару США. В реальном выражении, с учетом инфляции и курсовой разницы, общий объем взносов в 2015 году увеличился на 3,9 процента по сравнению с 2014 годом.

14. В 2015 году доля ресурсов, предназначенных для финансирования оперативной деятельности в целях развития, составила 19 процентов от общего объема официальной помощи в целях развития (ОПР), выделенной донорами, входящими в Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁵.

15. На диаграмме II показана динамика финансирования системы развития Организации Объединенных Наций с разбивкой на финансирование деятельности по развитию и финансирование гуманитарной деятельности и в сопоставлении с общим объемом ОПР. За последние 15 лет увеличился и объем финансирования мероприятий Организации Объединенных Наций, связанных с развитием, и общий объем ОПР. Объем средств, выделяемых на оперативную деятельность в целях развития, увеличивался быстрее, чем объем ОПР, из-за двух скачков в финансировании мероприятий Организации Объединенных Наций по оказанию гуманитарной помощи. В 2008 году объем финансирования гуманитарной деятельности увеличился в связи с усилением голода в мире вследствие роста цен на топливо и продовольствие. Недавно объем финансирования гуманитарной деятельности вновь резко увеличился, главным образом из-за кризисов в Ираке, Йемене и Сирийской Арабской Республике.

Диаграмма II

Увеличение объемов официальной помощи в целях развития и финансирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития, 2000–2015 годы



⁵ Не считая местных ресурсов, направляемых через систему развития Организации Объединенных Наций и не подпадающих под определение ОПР.

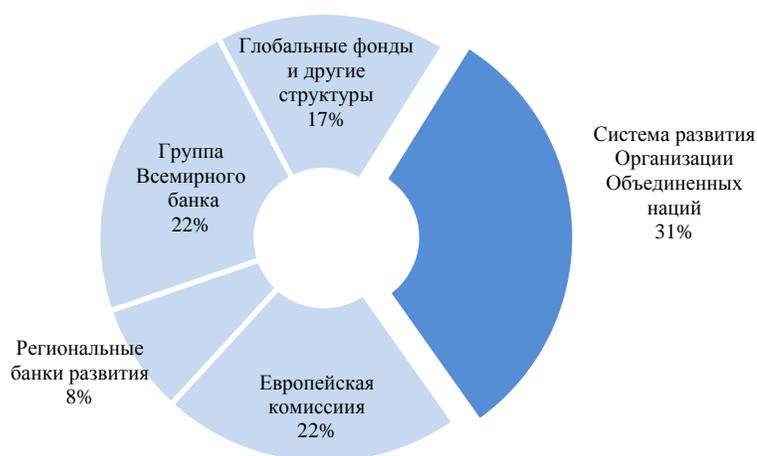
16. Доля помощи, направляемой в виде как основных, так и неосновных ресурсов по многосторонним каналам, в период 2007–2014 годов возросла с 36 до 45 процентов от мирового объема ОПР, что было связано главным образом с увеличением объема неосновного финансирования.

17. По данным Комитета содействия развитию, финансирование оперативной деятельности в целях развития составляет 31 процент от общего объема многосторонней ОПР, то есть является самым крупным каналом поступления прямой многосторонней ОПР (см. диаграмму III)⁶. Этот показатель увеличился по сравнению с 2011 годом, когда он составлял 29 процентов⁷.

Диаграмма III

Каналы многосторонней помощи, 2014 год⁸

Общий объем ресурсов в многосторонней системе (2014 год):
62,3 млрд. долл. США



Источник: OESD Stat.

18. Хотя объем финансирования оперативной деятельности в целях развития и объем глобальной ОПР с 2000 года значительно увеличились, такого рода помощь составляет лишь небольшую долю в общемировом объеме финансовых ресурсов, направляемых в развивающиеся страны. Наибольший объем средств поступает в эти страны по каналам международного частного финансирования в виде прямых иностранных инвестиций, объем которых за последние 10 лет увеличился более чем вдвое и в 2015 году составил 765 млрд. долл. США⁹. Еще одним крупным источником являются денежные переводы от ми-

⁶ Чтобы избежать двойного учета, ОПР, перераспределяемая любыми двумя многосторонними организациями между собой, на диаграмме не отражена.

⁷ Данные за период до 2011 года отсутствуют, поскольку тогда не все многосторонние организации вели полную отчетность по неосновному финансированию.

⁸ Данные за 2014 год; статистический доклад Комитета содействия развитию за 2015 год будет издан в конце декабря 2016 года, т.е. после публикации настоящего доклада.

⁹ См. www.unctad.org/fdistatistics.

грантов. В 2015 году мигранты перевели получателям в своих странах 582 млрд. долл. США, что почти в два раза больше, чем 10 лет назад¹⁰.

19. Вместе с тем ОПР и финансирование оперативной деятельности в целях развития приносят значительную отдачу в плане оказания помощи беднейшим и наиболее уязвимым группам населения, поскольку их сравнительным преимуществом является упор на то, чтобы никого не обойти вниманием, и на ликвидацию нищеты. Так, с 2000 года на долю наименее развитых стран пришлось лишь менее 7 процентов от прироста международного финансирования¹¹. Объем прямых иностранных инвестиций в 2015 году составил 765 млрд. долл. США, но в эти страны было направлено лишь 35 млрд. долл. США, или 5 процентов. Для сравнения: в 2015 году на долю этих стран пришлось 44 процента выплат по линии ОПР и 47 процентов средств, выделенных для финансирования оперативной деятельности в целях развития.

20. Учитывая, что доля средств, выделяемых для финансирования оперативной деятельности в целях развития, в общем объеме международных финансовых потоков в развивающиеся страны уменьшается, страновые группы Организации Объединенных Наций сталкиваются со все более настоятельной необходимостью отказаться от простого финансирования и вместо него использовать стратегию комплексного обеспечения финансовыми ресурсами. Такая стратегия должна предусматривать комплексный анализ потребностей конкретной страны в ресурсах на финансирование развития, гуманитарной помощи и миростроительства и оказание правительствам содействия в выявлении и обеспечении согласованного использования различных источников финансирования на международном и национальном уровнях, включая средства, выделяемые по линии партнерских механизмов и по большей части не попадающие в каналы системы развития Организации Объединенных Наций. Поскольку деятельность системы развития Организации Объединенных Наций охватывает весь мир и поскольку эта система имеет сравнительное преимущество как действующая сила, которая мобилизует на глобальном уровне усилия многосторонних структур, занимающихся вопросами развития, она идеально подходит на роль координатора такой стратегии на страновом уровне. Важно подчеркнуть, что такая стратегия комплексного обеспечения финансовыми ресурсами, упор в которой будет делаться на определение оптимальной комбинации финансовых ресурсов для реализации деятельности по содействию развитию в той или иной стране, должна дополнять — но не заменить собой — стратегии совместной мобилизации ресурсов Организации, включая, в частности, поиск потенциальных доноров для финансирования деятельности Организации Объединенных Наций и координацию структурами Организации Объединенных Наций усилий по мобилизации средств.

¹⁰ См. www.pewresearch.org/fact-tank/2016/08/31/migrant-remittances-worldwide-drop-in-2015-for-first-time-since-great-recession/.

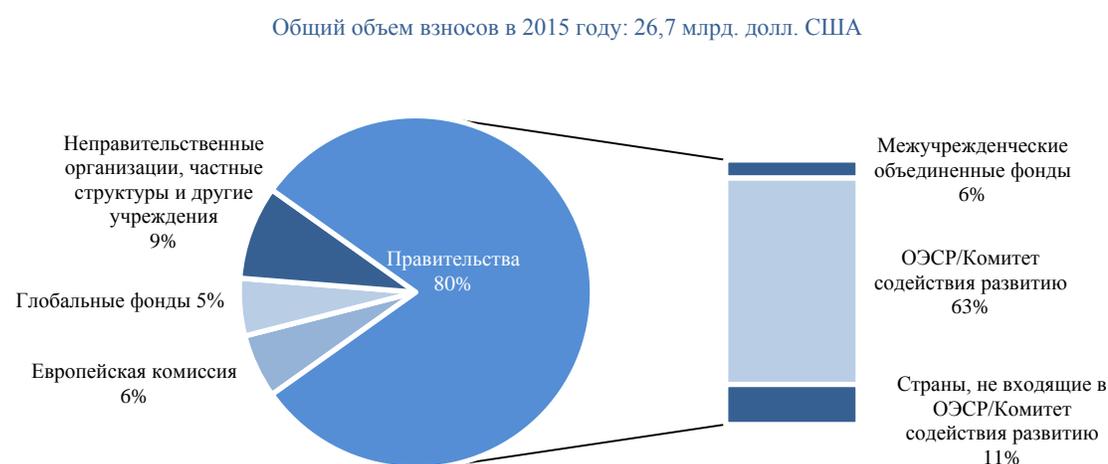
¹¹ См. «Улучшение процесса распределения ОПР в период после 2015 года»; по адресу: www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/un_improving_oda_allocation_for_post-2015_world.pdf.

В. База доноров

21. В 2015 году 80 процентов от общего объема взносов составили взносы, внесенные непосредственно правительствами (см. диаграмму IV), включая взносы в межучрежденческие объединенные фонды, которыми заведует одна структура Организации Объединенных Наций от лица всей системы развития Организации Объединенных Наций. Остальные 20 процентов составили средства, полученные от Европейской комиссии и неправительственных организаций, государственно-частных партнерств и других многосторонних учреждений, включая глобальные фонды.

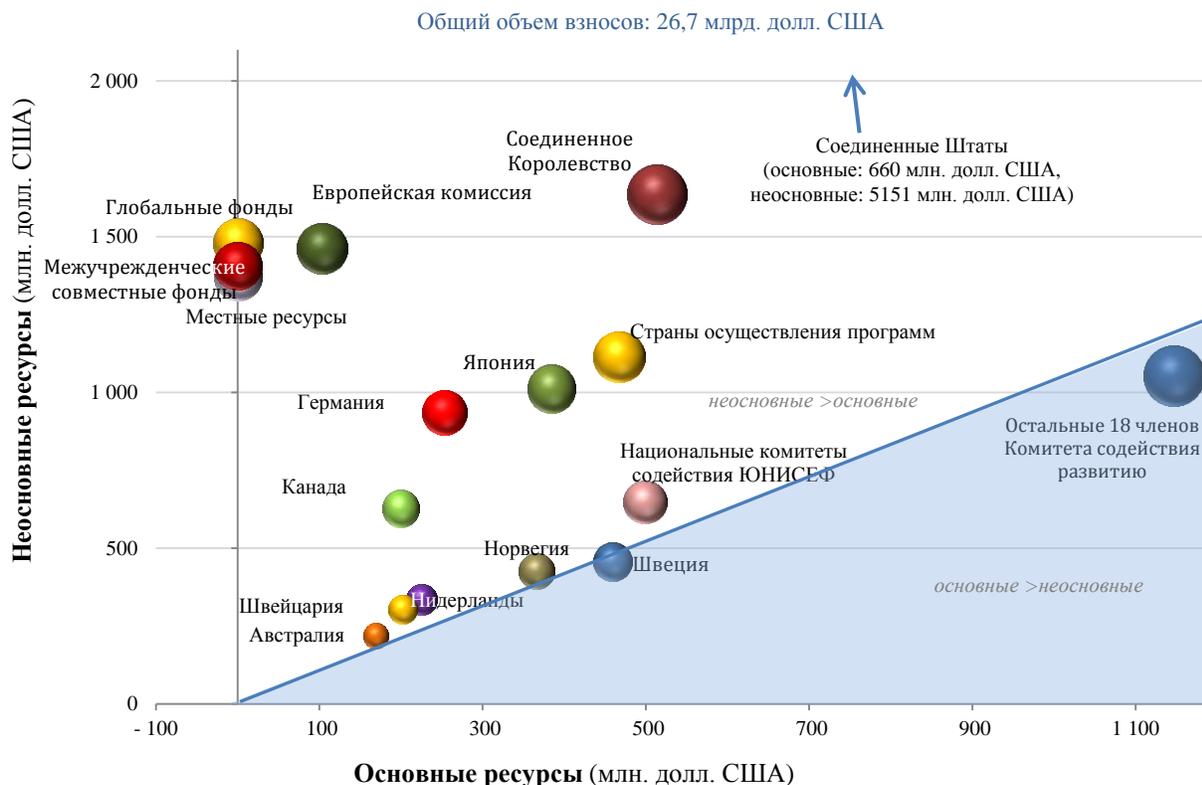
Диаграмма IV

Основные группы источников финансирования, 2015 год



22. На диаграмме V показаны взносы крупнейших 10 правительственных доноров и групп основных доноров в счет основных и неосновных ресурсов. В совокупности из этих источников в 2015 году было получено 95 процентов всех финансовых средств. Взносы в межучрежденческие объединенные фонды не учитываются в данных по донорам и представлены на диаграмме отдельно. На диаграмме V также показано, что из 10 крупнейших правительственных доноров только Швеция выделила в счет основных ресурсов больше средств, чем в счет неосновных ресурсов. Доля основных ресурсов в общем объеме взносов, полученных от 18 других доноров, входящих в Комитет содействия развитию, составила 52 процента.

Диаграмма V
Основные доноры, 2015 год



Примечание: размер кругов пропорционален общей сумме взносов.

23. В 2015 году страны осуществления программ¹² выделили на финансирование оперативной деятельности в целях развития более 1,5 млрд. долл. США (не считая местных ресурсов), что в номинальном выражении на 12 процентов меньше, чем в 2014 году. Это сокращение обусловлено главным образом тем, что в 2014 году Саудовская Аравия внесла в виде взносов исключительно крупную сумму. В 2015 году объем взносов, внесенных странами осуществления программ, увеличился на 16 процентов по сравнению с 2013 годом. Более 70 процентов взносов, внесенных странами осуществления программ, составляли взносы в счет неосновных ресурсов. Общий объем взносов — 1,5 млрд. долл. США — составил 8 процентов от общего объема средств, которые, согласно расчетам, были выделены для финансирования деятельности в целях развития по линии Юг-Юг в 2014 году¹³. Страны осуществления про-

¹² Для целей настоящего доклада странами осуществления программ являются 149 стран, в которых в 2015 году Департамент по экономическим и социальным вопросам провел опрос правительств стран осуществления программ. Более подробную информацию см. в техническом примечании на веб-сайте, посвященном четырехгодичному всеобъемлющему обзору политики.

¹³ См. доклад Генерального секретаря о тенденциях и прогрессе в области международного сотрудничества в целях развития (E/2016/65); согласно приведенным в нем оценкам, в

грамм также выделили для финансирования деятельности Организации Объединенных Наций на своей территории 1,4 млрд. долл. США в виде местных ресурсов.

24. Структуры всей системы развития Организации Объединенных Наций прилагают усилия для расширения своей донорской базы, для чего, в том числе, регулярно выносят этот вопрос на обсуждение в ходе структурированных диалогов по вопросам финансирования, которые проводятся в руководящих органах Организации Объединенных Наций. Обследование структур Организации Объединенных Наций, проведенное в 2015 году Департаментом по экономическим и социальным вопросам¹⁴, показало, что из 25 структур, принявших в нем участие, 23 структуры в рамках представления своих очередных докладов ежегодно сообщают о том, какие именно меры они принимают для расширения донорской базы.

25. Несмотря на эти усилия, в 2015 году 47 процентов от общей суммы взносов правительств было внесено тремя правительственными донорами и 73 процента — 10 крупнейшими донорами¹⁵.

26. На диаграмме VI показано, что, несмотря на настойчивые призывы расширить донорскую базу, содержащиеся в резолюции 67/226 и предыдущих резолюциях о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики, зависимость от нескольких крупнейших доноров не стала слабее. Напротив, за последние десять лет она усилилась.

Диаграмма VI

Зависимость от крупнейших правительственных доноров, 2005–2015 годы



2014 году объем средств, выделенных для финансирования деятельности в целях развития по линии Юг-Юг, составил более 20 млрд. долл. США.

¹⁴ См. по адресу www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/qcpr-2016-hq-agency-survey-report.pdf.

¹⁵ В 2015 году десятью крупнейшими донорами в порядке убывания были Соединенные Штаты Америки, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Япония, Германия, Швеция, Канада, Норвегия, Нидерланды, Швейцария и Австралия.

27. Чтобы сделать финансирование более предсказуемым и стабильным, системе развития Организации Объединенных Наций важно диверсифицировать базу финансирования, снизив зависимость от небольшого числа крупнейших доноров. Для этого необходимо искать способы мобилизации поддержки со стороны нетрадиционных партнеров, с тем чтобы те из этих партнеров, которые имеют такую возможность, выделяли больше финансовых средств.

С. Тенденции в области основных и неосновных ресурсов

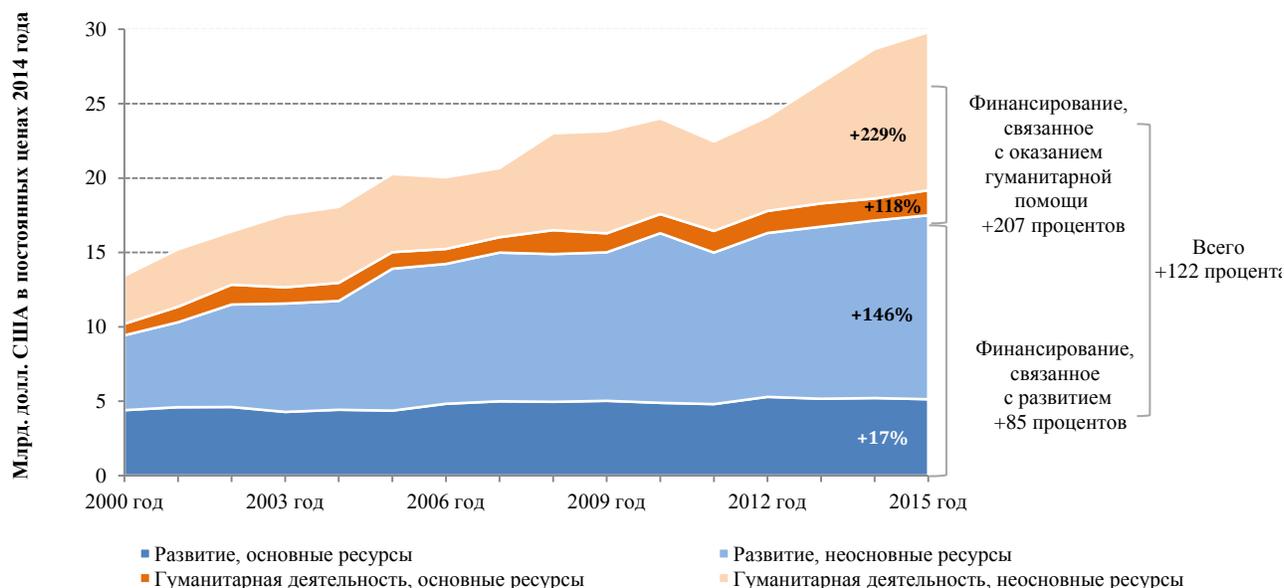
28. Для финансирования оперативной деятельности в целях развития (за исключением деятельности Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов, которое работает почти полностью на основе самофинансирования) используется комбинация так называемых основных и неосновных ресурсов. Основные ресурсы не являются целевыми и могут объединяться без ограничений. Их распределение и использование напрямую увязано с многосторонними мандатами и приоритетными задачами структур, предусмотренными в стратегических планах и утвержденными их руководящими органами.

29. В отличие от основных ресурсов, неосновные ресурсы, по решению тех, от кого они поступают, имеют целевой характер, и поэтому их распределение и использование ограничены. Соответственно, деятельность, финансируемая за счет неосновных ресурсов, не всегда увязана с многосторонними мандатами и приоритетными задачами, предусмотренными в стратегических планах и утвержденными руководящими органами. В некоторых случаях руководящие органы официально утверждают использование основных ресурсов и при этом лишь «принимают к сведению» использование неосновных ресурсов. Кроме того, с неосновными взносами могут быть связаны высокие требования к отчетности, различающиеся в зависимости от конкретных потребностей доноров, что может приводить к повышению операционных издержек.

30. На диаграмме VII показано, что общая тенденция в области финансирования в последние 15 лет была довольно положительной: объем финансирования деятельности, связанной с развитием, увеличился на 85 процентов в реальном выражении, а объем финансирования гуманитарной деятельности увеличился более чем втрое. Вместе с тем этот прирост пришелся главным образом на неосновные ресурсы. Темпы прироста неосновного финансирования деятельности, связанной с развитием, в восемь с лишним раз превышали темпы прироста основного финансирования. В результате за 15 лет доля основных ресурсов в финансировании деятельности, связанной с развитием, сократилась с 47 до 29 процентов.

Диаграмма VII
Динамика финансирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития в реальном выражении, 2000–2015 годы

(Изменение в процентах по сравнению с 2000 годом)



31. В последние несколько лет темпы прироста общего объема средств, выделяемых на деятельность, связанную с развитием, замедлились. С 2010 года объем такого финансирования увеличился лишь на 7 процентов, в то время как объем финансирования деятельности по оказанию гуманитарной помощи увеличился на 59 процентов. Учитывая, что средств, выделяемых сегодня на финансирование глобальной гуманитарной деятельности, не хватает для удовлетворения растущих гуманитарных потребностей, эта новая тенденция может сохраниться¹⁶. Одна из важных и сложных задач на будущее заключается в том, чтобы оказывать странам экстренную гуманитарную помощь в достаточном объеме, одновременно оберегая те успехи, которые были достигнуты в области развития, и содействуя решению более долгосрочных задач в области устойчивого развития во всех странах, где осуществляются программы, в частности в тех странах, которые находятся в особо уязвимом положении, для чего, в том числе, необходимо укреплять способность стран противостоять потрясениям и обеспечивать взаимодополняемость усилий в области развития и мероприятий по оказанию гуманитарной помощи.

¹⁶ Например, согласно годовому докладу о деятельности ВПП за 2015 год, в последние пять лет дефицит финансирования деятельности ВПП составлял в среднем более 30–40 процентов от объема выявленных потребностей в средствах, необходимых для осуществления ею своей запланированной деятельности.

32. В связи с этой задачей системе развития Организации Объединенных Наций необходимо играть роль катализатора в объединении усилий ключевых участников процесса развития и изучать пути выявления и мобилизации поддержки из новаторских механизмов финансирования, основанных на моделях, объединяющих государственные и частные ресурсы, таких как «зеленые» облигации, облигации под программы вакцинации и механизмы тарификации выбросов углерода, а также новые виды налогов и сборов, которые могут быть дополнительным источником средств для финансирования деятельности по обеспечению устойчивого развития.

33. Эта работа будет включать внедрение новаторских механизмов, позволяющих странам организовывать и финансировать деятельность по уменьшению опасности стихийных бедствий, в том числе путем разработки планов по смягчению последствий таких бедствий, для обеспечения большей согласованности между финансированием деятельности в области развития и финансированием гуманитарной деятельности.

34. Для решения этой задачи Генеральный секретарь в октябре 2016 года открыл новую платформу, посвященную финансовым инновациям и призванную способствовать выявлению и апробированию новаторских финансовых инструментов, которые могут стимулировать инвестиции и помогать проводить тщательно продуманные мероприятия для достижения целей в области устойчивого развития. Эта инициатива привлечет широкий круг государственных и негосударственных субъектов, которые уже разработали новые и новаторские механизмы финансирования деятельности в области развития.

35. Изучая новые пути мобилизации дополнительных ресурсов с помощью новаторских механизмов финансирования, система развития Организации Объединенных Наций должна сотрудничать с другими многосторонними организациями, международными финансовыми учреждениями и глобальными фондами, имеющими опыт использования подобных механизмов. Это поможет повысить эффективность затрат и уменьшить риски, связанные с финансированием из новаторских источников.

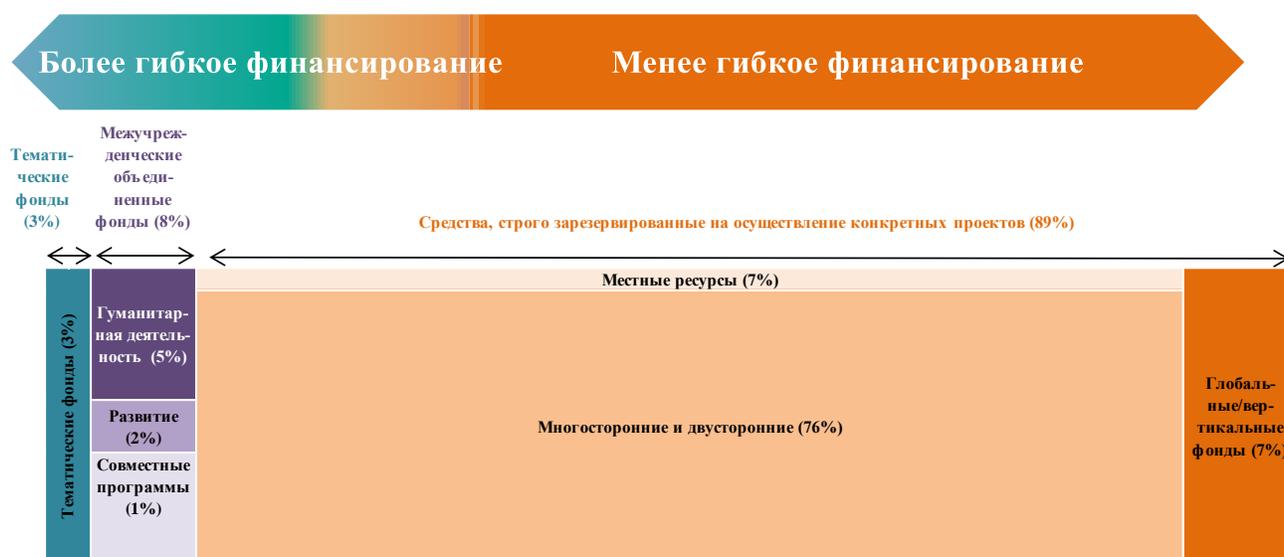
D. Порядок финансирования за счет основных ресурсов и тенденции в этой области

36. Выделяется четыре главных вида неосновного финансирования: тематические фонды конкретных структур; межучрежденческие объединенные фонды, средства которых используются, в том числе, для осуществления совместных программ; целевое финансирование конкретных программ и проектов, включая местные ресурсы; и глобальные фонды, не находящиеся в ведении системы развития Организации Объединенных Наций.

37. На диаграмме VIII показаны главные виды неосновного финансирования в порядке убывания той гибкости, которую структуры Организации Объединенных Наций могут проявлять при использовании соответствующих финансовых средств (слева направо). Относительные размеры прямоугольников пропорциональны объему ресурсов, полученных в 2015 году по каждому из каналов финансирования. Доля средств, не имеющих строго целевого характера, а именно взносов в тематические фонды и межучрежденческие объединенные фонды, составила 11 процентов от общего объема неосновных ресурсов.

38. Львиная доля неосновных ресурсов — 89 процентов — по-прежнему предназначалась для финансирования конкретных проектов. Учитывая, что в 2015 году в счет неосновных ресурсов было выделено 77 процентов всех финансовых средств, это означает, что строго под конкретные проекты было зарезервировано более двух третей от общего объема полученных взносов, составившего 26,7 млрд. долл. США.

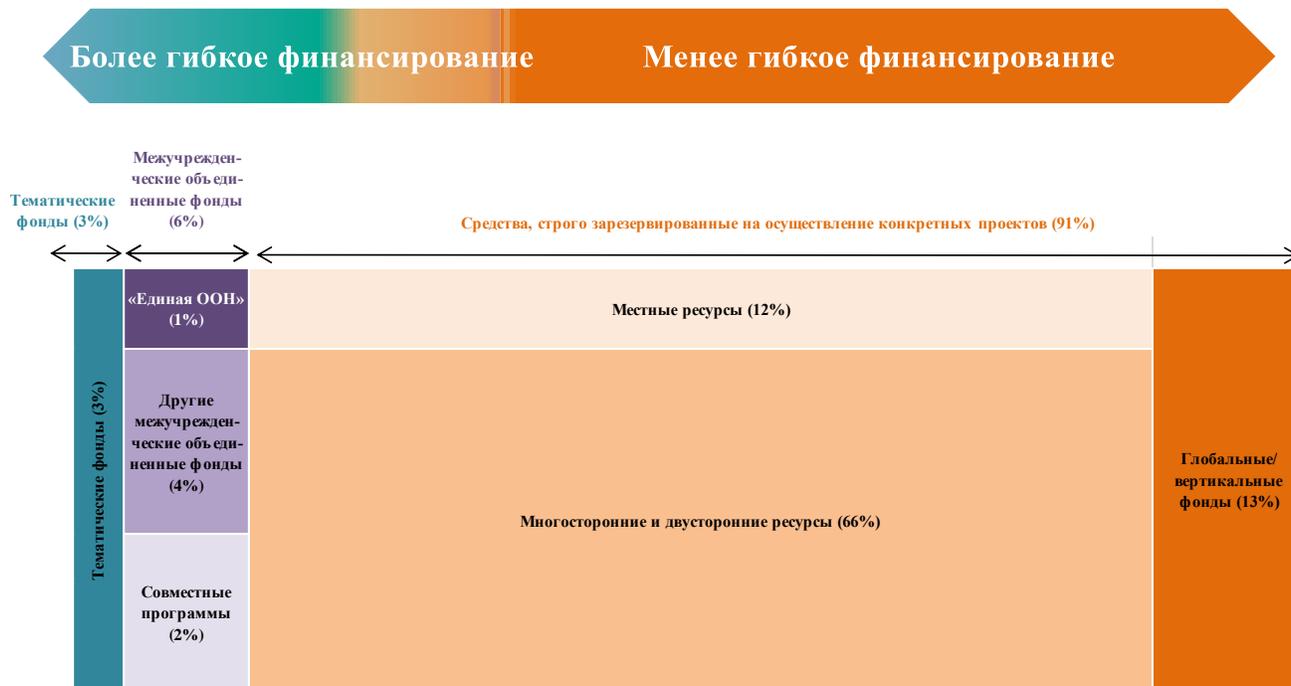
Диаграмма VIII
Порядок формирования неосновных ресурсов для финансирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития, 2015 год



Источник: база данных КСР по финансовой статистике и база данных по межучрежденческим объединенным фондам, ведущаяся Управлением целевых фондов с участием многих партнеров.

39. Что касается финансирования, предназначенного конкретно для осуществления деятельности, связанной с развитием (исключая финансирование гуманитарной деятельности), то на реализацию конкретных проектов был зарезервирован 91 процент всех поступлений в счет неосновных ресурсов (см. диаграмму IX).

Диаграмма IX
Порядок формирования неосновных ресурсов для финансирования деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с развитием, 2015 год



Источник: база данных КСР по финансовой статистике и база данных по межучрежденческим объединенным фондам, ведущаяся Управлением целевых фондов с участием многих партнеров.

40. В ходе обсуждений, проведенных в рамках диалога Экономического и Социального Совета по вопросу о более долгосрочном позиционировании системы развития Организации Объединенных Наций, было особо отмечено, что преобладание строго целевого, контролируемого донорами финансирования привело к появлению крайне сложной и ресурсоемкой системы отчетности, включая как отчетность, представляемую организациями, так и отчетность, представляемую странами, в которых осуществляются программы; требования в отношении отчетности особенно тяжело соблюдать правительствам небольших стран, в которых осуществляются программы. Остается надеяться, что нынешняя структура финансирования, контролируемая донорами и ведущая к фрагментации, достигла предела своих возможностей. Учитывая комплексный характер Повестки дня на период до 2030 года, еще более усилится потребность в том, чтобы для достижения ожидаемых результатов основные ресурсы дополнялись гибким неосновным финансированием.

Тематические фонды конкретных структур

41. Взносы в тематические фонды не имеют строгой целевой привязки и предназначены в целом для финансирования мероприятий, предусмотренных в стратегическом плане соответствующей структуры. Такой вид финансирования обеспечивает возможность долгосрочного планирования и гибкость, и за счет внутреннего объединения донорских средств он позволяет эффективно мобилизовать значительный объем неосновных ресурсов, экономя на операционных издержках. В этой связи вызывает озабоченность тот факт, что в период с 2014 по 2015 год объем взносов в тематические фонды сократился на 41 процент: с 893 млн. долл. США до 529 млн. долл. США.

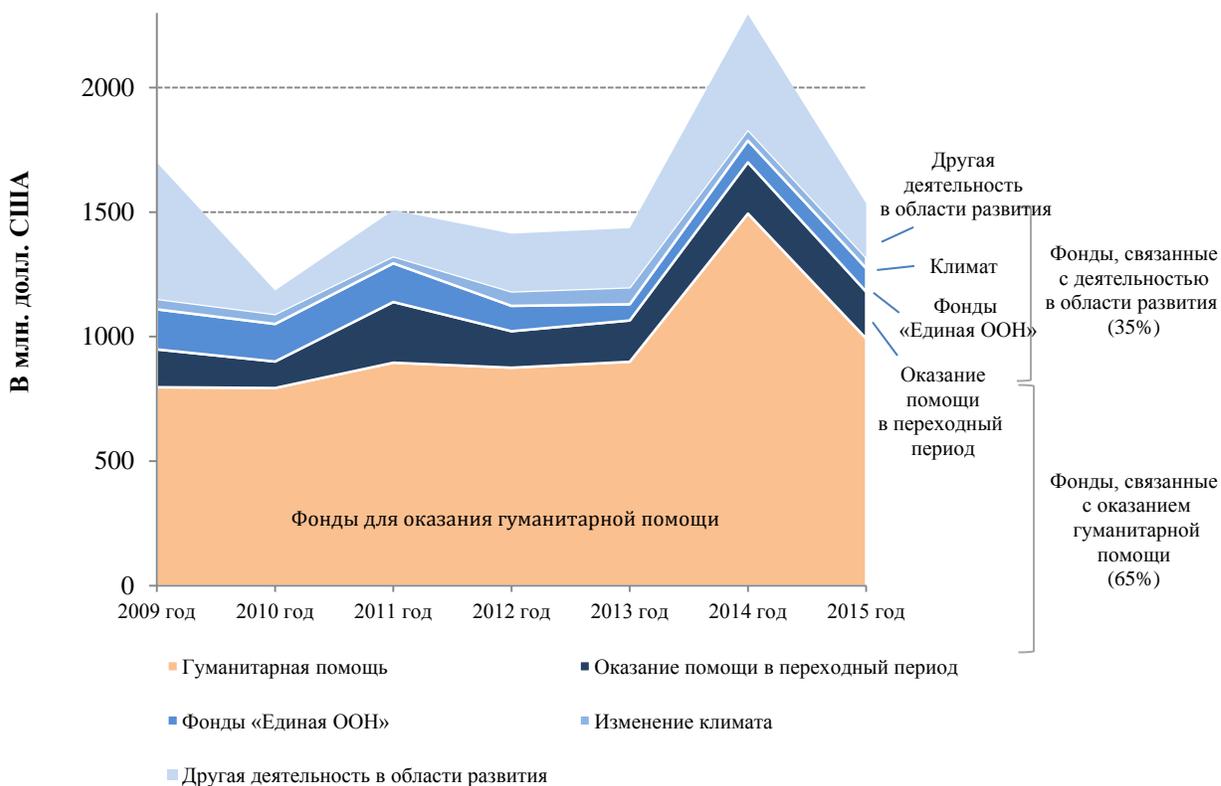
42. На обсуждениях, проведенных в рамках диалога Экономического и Социального Совета по вопросу о более долгосрочном позиционировании системы развития Организации Объединенных Наций, отмечалось, что для увеличения объема взносов, не имеющих строгой целевой привязки, необходимо, чтобы государства-члены были в большей степени сопричастны к осуществлению стратегических планов учреждений и в большей степени уверены в высоком качестве их систем управления, оценки и отчетности, ориентированных на достижение конкретных результатов.

Межучрежденческие объединенные фонды

43. Межучрежденческие объединенные фонды призваны содействовать осуществлению четко определенного широкого спектра программ и достижению связанных с ними результатов путем объединения взносов без их резервирования для конкретных структур Организации Объединенных Наций и с их передачей в управление одной из структур. Решения в отношении распределения этих средств на осуществление деятельности в рамках программ принимаются механизмом управления, которым руководит Организация Объединенных Наций и который отвечает за определение целей и результатов финансирования из соответствующего фонда, — это позволяет обеспечивать гибкое поступление неосновных ресурсов, что способствует укреплению общесистемной координации и согласованности.

44. В 2015 году объем взносов в межучрежденческие объединенные фонды составил 1,5 млрд. долл. США (см. диаграмму X); почти две трети этих средств поступило в гуманитарные фонды, что на 33 процента больше, чем в 2014 году, который, однако, был исключительным, поскольку Саудовская Аравия внесла крупный одноразовый взнос в Саудовский гуманитарный фонд помощи Ираку. Если не учитывать данные за 2014 год, то объем взносов в межучрежденческие объединенные фонды с 2010 года несколько увеличился.

Диаграмма X
Вклады, внесенные в межучрежденческие объединенные фонды, в разбивке по категориям финансирования, 2009–2015 годы



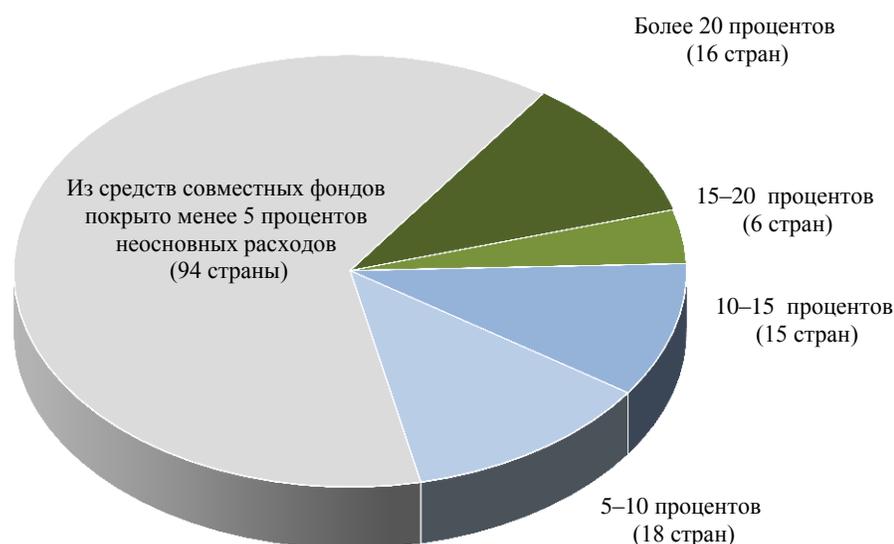
45. Финансирование совместных программ не выделяется как отдельный механизм финансирования за счет объединения средств третьих сторон, но учтено в данных о финансировании, представленных на диаграмме X, поскольку его можно рассматривать как одну из форм объединения ресурсов структурами Организации Объединенных Наций на страновом уровне в целях повышения согласованности и эффективности деятельности системы развития Организации Объединенных Наций. Совместные программы — это партнерства с участием, как правило, двух-пяти структур системы Организации Объединенных Наций, их национальных или субнациональных правительственных партнеров и других заинтересованных сторон. Общий объем финансирования совместных программ в 2015 году составил 204 млн. долл. США.

46. Опыт прошлых лет показывает, что для достижения экономии за счет эффекта масштаба и чтобы межучрежденческие объединенные фонды могли выступать в качестве центров тяжести для укрепления общесистемной согласованности на страновом уровне, через межучрежденческие объединенные фонды должно проводиться по меньшей мере 15–20 процентов расходов, покрыва-

емых за счет неосновных ресурсов¹⁷. В 2015 году 20-процентный показатель был достигнут лишь в 16 странах осуществления программ, а 15-процентный показатель — в 6 странах осуществления программ. В большинстве стран осуществления программ через межучрежденческие объединенные фонды проходит менее 5 процентов расходов, покрываемых за счет неосновных ресурсов (см. диаграмму XI). Одной из основных причин того, что этот целевой показатель не достигается во многих странах осуществления программ, — это то, что такие взносы вносят лишь небольшое число доноров. В 2015 году 63 процента всего объема взносов в межучрежденческие объединенные фонды внесли всего четыре донора: Нидерланды, Норвегия, Соединенное Королевство и Швеция.

Диаграмма XI

Расчетная доля неосновных расходов на страновом уровне, покрытых из средств межучрежденческих совместных фондов, 2015 год



47. В тех случаях, когда хорошо организованные межучрежденческие объединенные фонды привлекают значительный объем ресурсов, они могут компенсировать многие негативные последствия строго целевого финансирования, включая недостаточный уровень гибкости и предсказуемости, сильную фрагментацию помощи и высокие операционные издержки.

48. Вместе с тем создание межучрежденческих объединенных фондов и управление ими сопряжены с дополнительными операционными издержками. Соответственно, если таких фондов слишком много и они не привлекают достаточного объема ресурсов для достижения требуемой экономии за счет эффекта масштаба, то результатом может быть снижение эффективности и усиление фрагментации финансирования.

¹⁷ Bruce Jenks and others, *Financing the United Nations Development System: Current Trends and New Directions* (Dag Hammarskjöld Foundation and Multi-Partner Trust Fund Office, 2016).

49. Недавно система развития Организации Объединенных Наций разработала ряд новых механизмов объединенного финансирования, включая, например, совместный стратегический фонд, функционирующий под эгидой Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Этот фонд был создан для того, чтобы способствовать усилиям государств-членов по реализации Повестки дня на период до 2030 года за счет оказания комплексной стратегической поддержки, в том числе, при необходимости, в виде мер стимулирования, в соответствии с рекомендациями страновых групп Организации Объединенных Наций и для решения конкретных комплексных и многоаспектных проблем, связанных со стратегией. В рамках работы этого фонда будет использоваться специальный опыт в вопросах осуществления многосекторальных стратегий, накопленный системой развития Организации Объединенных Наций, с целью содействовать применению правительствами межсекторального подхода к выработке стратегий на национальном и субнациональном уровнях, и будет обеспечиваться финансирование такого масштаба и на такой период, чтобы реально укрепить стратегическое взаимодействие и содействовать применению новаторских подходов к разработке стратегий.

Глобальные тематические и вертикальные фонды

50. Все более важным каналом финансирования для системы развития Организации Объединенных Наций становятся глобальные тематические фонды, которые иногда называют вертикальными фондами. Как и в случае с глобальными межучрежденческими объединенными фондами, управляемыми Организацией Объединенных Наций, в рамках финансирования по линии глобальных тематических фондов делается «вертикальный» акцент на конкретные вопросы или темы, но при этом они не находятся в прямом ведении структур Организации Объединенных Наций и Организация Объединенных Наций не играет ведущую роль при распределении средств из них. Они, как правило, имеют собственные механизмы доверительного распоряжения, финансирования, управления и выработки стратегий и программ. Соответственно, хотя глобальные фонды являются одним из инструментов совместного финансирования, с точки зрения Организации Объединенных Наций их средства часто строго зарезервированы под определенные проекты, в осуществлении которых Организация Объединенных Наций играет исключительно роль исполнителя.

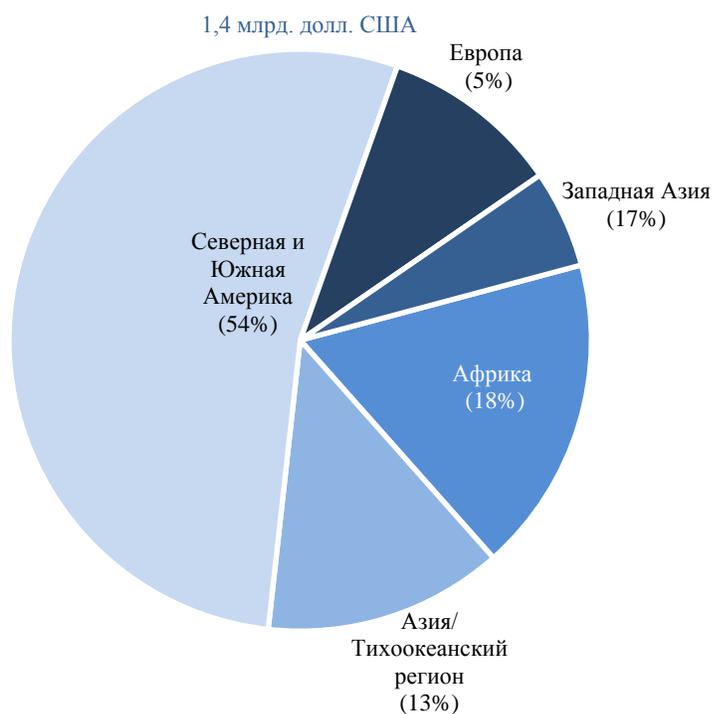
51. Хотя вертикальные фонды часто считаются механизмом новаторского финансирования деятельности в области развития, многие крупные вертикальные фонды финансируются в основном из традиционных источников, а не за счет привлечения дополнительных средств из новаторских источников в дополнение к традиционной ОПР. В 2015 году по линии вертикальных фондов в систему развития Организации Объединенных Наций были направлены ресурсы в объеме чуть более 1,4 млрд. долл. США, что почти в два раза больше, чем в 2010 году. Распределение ресурсов из вертикальных фондов, как правило, подвержено более значительным колебаниям, чем прямые взносы от правительств-доноров, и, по мере того как вертикальные фонды становятся все более значимым каналом поступления ресурсов, это может оказать значительное воздействие на предсказуемость финансирования оперативной деятельности в целях развития.

Местные ресурсы

52. Объем взносов, выделенных структурам Организации Объединенных Наций в виде местных ресурсов при осуществлении программ в самих странах, выступающих в качестве доноров, в 2015 году составил 1,41 млрд. долл. США, или 6,8 процента от общего объема неосновных ресурсов системы развития Организации Объединенных Наций. Как показано на диаграмме XII, этот метод наиболее широко используется в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна, где расположены четыре из пяти крупнейших доноров, предоставляющих местные ресурсы: Аргентина, Бразилия, Колумбия и Перу. Вторым донором по объему выделяемых местных ресурсов — и единственной из пяти крупнейших доноров страной, расположенной вне региона Латинской Америки и Карибского бассейна, — является Пакистан.

Диаграмма XII

Источники местных ресурсов в разбивке по регионам, 2015 год



IV. Распределение средств

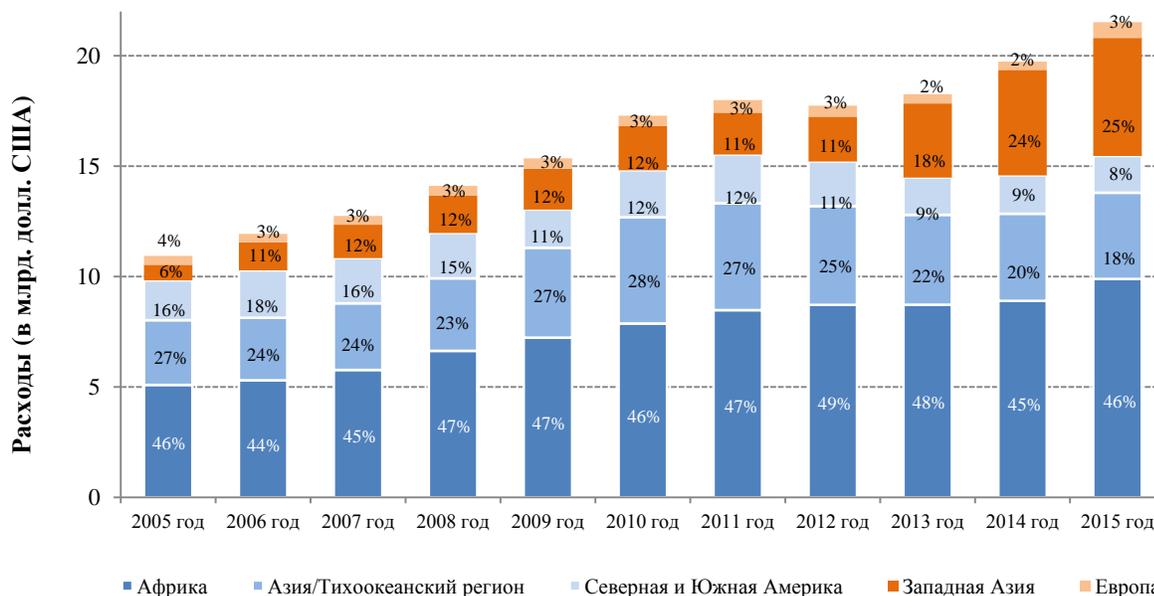
A. Обзор расходов

53. В 2015 году объем расходов на оперативную деятельность в целях развития составил 28,4 млрд. долл. США, из которых 76 процентов было израсходовано на программную деятельность на страновом уровне. Соответственно, 24 процента от общего объема расходов пришлось на программную деятельность на региональном и глобальном уровнях, вспомогательное обслуживание программ и управление ими, а также на мероприятия, которые не могут быть отнесены к какой-либо из вышеуказанных категорий. Хотя некоторые организации считают, что поддержка программ относится к «эффективности деятельности в области развития», в обсуждениях, ведущихся в рамках четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области возмещения расходов, как расходы на поддержку программ, так и расходы на управление считались расходами на непрограммную деятельность.

54. Из общей суммы средств, израсходованных в 2015 году на страновом уровне и составляющей 21,5 млрд. долл. США, 9,9 млрд. долл. США, или 46 процентов, было израсходовано в регионе Африки (см. диаграмму XIII), что отражает увеличение на 1 млрд. долл. США по сравнению с 2014 годом. Доля расходов в регионе Западной Азии в последние годы резко увеличилась, главным образом из-за продолжающихся гуманитарных кризисов в Ираке и Сирийской Арабской Республике. В 2015 году на этот регион пришлось 25 процентов расходов странового уровня, что в два с лишним раза больше, чем всего три года назад. С другой стороны, в последние годы сократились и объем, и удельный вес расходов в Азиатско-Тихоокеанском регионе и регионе Латинской Америки и Карибского бассейна.

Диаграмма XIII

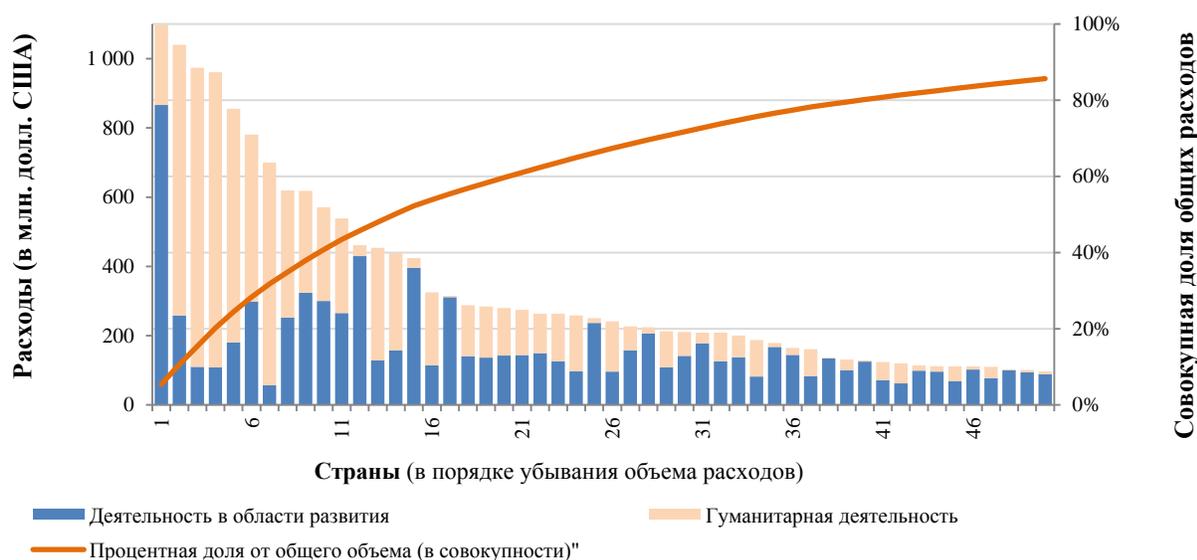
Распределение расходов на страновом уровне в разбивке по регионам, 2015 год



55. В 2015 году почти половина средств, израсходованных на страновом уровне, были использованы для финансирования деятельности по оказанию гуманитарной помощи. При этом всего три года назад расходы на гуманитарную деятельность составляли менее 40 процентов всех расходов на страновом уровне, то есть структура расходов заметно поменялась.

56. На диаграмме XIV показано распределение расходов, понесенных на страновом уровне, включая как расходы на деятельность, связанную с развитием, так и расходы на деятельность, связанную с оказанием гуманитарной помощи, по 50 основным странам осуществления программ и степень концентрации этих расходов в этих странах в 2015 году. Расходы, понесенные в этих странах, составили 85 процентов от общего объема расходов, понесенных на страновом уровне. Сорок процентов расходов пришлось на 10 основных стран.

Диаграмма XIV
Расходы в 50 основных странах осуществления программ, 2015 год



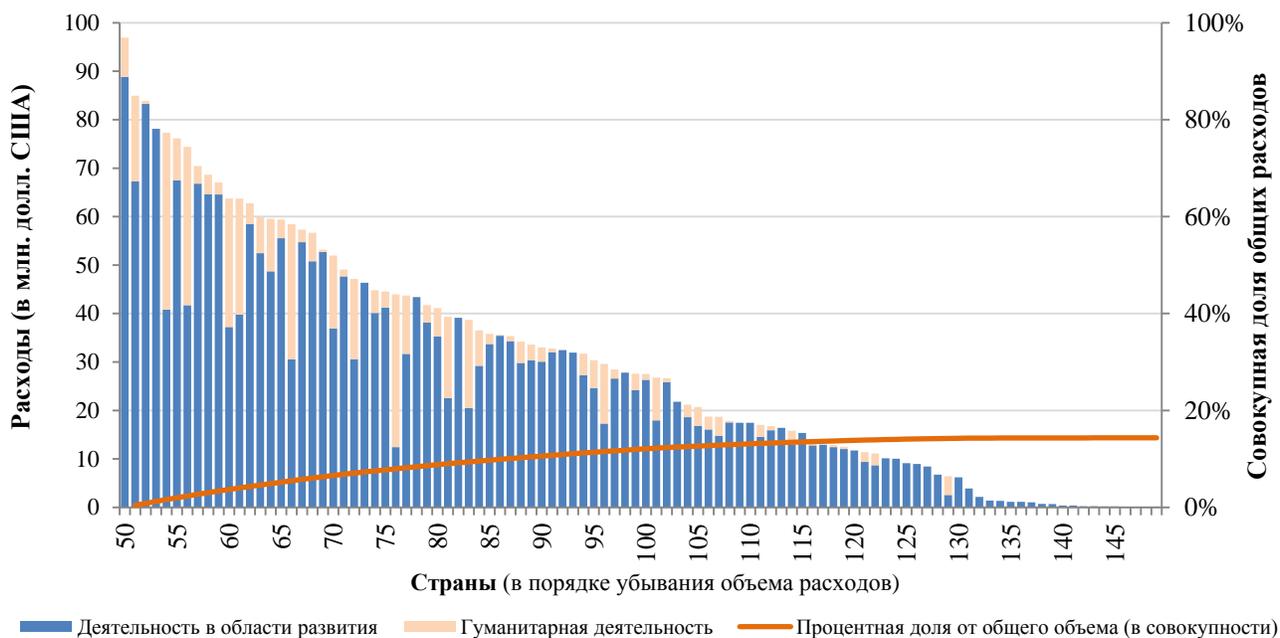
57. Из диаграммы XIV также видно, что в восьми из девяти крупнейших стран осуществления программ больше средств было выделено на оказание гуманитарной помощи, — за исключением лишь Афганистана, который является крупнейшей страной осуществления программ. На эти страны пришлось более половины общего объема расходов на гуманитарную деятельность.

58. В 100 странах из 149 стран осуществления программ расходы Организации Объединенных Наций в 2015 году составили менее 100 млн. долл. США. В 79 из этих стран эти расходы составили менее 50 млн. долл. США. На 100 стран осуществления программ с наименьшим объемом финансирования (см. диаграмму XV) пришлось лишь 15 процентов от общего объема расходов, понесенных на страновом уровне. Хотя на эти страны приходится относительно небольшая доля общих расходов Организации Объединенных Наций, в

среднем 10 структур Организации Объединенных Наций, ведущих деятельность на местах в этих странах, получают финансирование, которое чаще всего строго зарезервировано на осуществление конкретных проектов¹⁸. Это привело к усилению фрагментации потоков финансирования, что сказывается на общей эффективности деятельности системы развития Организации Объединенных Наций.

Диаграмма XV

Расходы в 100 странах осуществления программ, на которые приходится наименьший объем расходов, 2015 год



59. На диаграмме XVI показана роль системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне в плане финансирования. На ней представлен сравнительный анализ общего объема расходов на оперативную деятельность в целях развития и общего объема выплат по линии ОПР на страновом уровне и показано, что эти расходы составляют менее 10 процентов от общего объема ОПР в 49 из 145 стран осуществления программ, получавших ОПР в 2015 году, то есть более чем в одной трети стран. На долю этих 49 стран пришлось 11 процентов от общего объема расходов на оперативную деятельность в целях развития на страновом уровне. Еще в 39 странах осуществления программ такие расходы составили от 10 до 20 процентов от объема ОПР.

¹⁸ См. www.unsceb.org/content/personnel-statistics.

Диаграмма XVI
Расходы на страновом уровне на оперативную деятельность в целях развития в виде доли ОПР, 2015 год

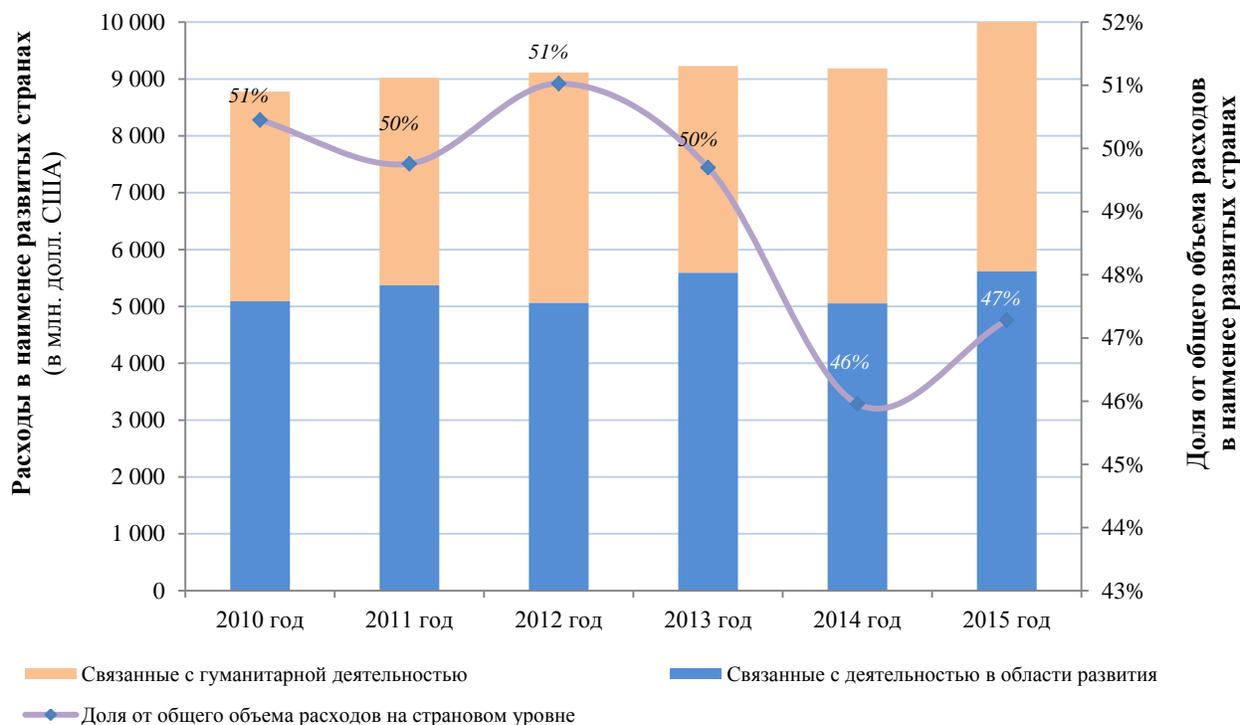


60. Согласно изданному Всемирным банком перечню нестабильных стран, расходы по линии Организации Объединенных Наций составляли более 20 процентов от общего объема ОПР в 27 наименее развитых странах и в 60 процентах нестабильных государств, переживших конфликты, — это свидетельствует о том, что в наименее развитых странах и странах, переживших конфликты, система развития Организации Объединенных Наций играет более важную роль в плане финансирования, чем в странах осуществления программ в целом.

В. Распределение средств в разбивке по группам стран

61. Объем расходов, понесенных в наименее развитых странах, в 2015 году составил 10,2 млрд. долл. США. До недавнего времени на эти страны приходилась приблизительно половина всех расходов на страновом уровне, что больше средней доли ОПР, выделяемой этим странам. В 2014 и 2015 годах эта доля была меньше 50 процентов, главным образом по причине гуманитарных кризисов в Ираке и Сирийской Арабской Республике, приведших к увеличению расходов Организации Объединенных Наций в этих двух странах, а также в соседних странах, затрагиваемых этими кризисами.

Диаграмма XVII
Расходы в наименее развитых странах, 2010–2015 годы



62. Как это предусмотрено в рамках цели 17 в области устойчивого развития, в 2016 году Генеральный секретарь начал работу, целью которой является создание и обеспечение начала функционирования банка технологий для наименее развитых стран как механизма поддержки, ориентированного конкретно на эти страны. В июне 2016 года совет управляющих этого банка разработал трехлетний стратегический план, упор в котором делается на укрепление научно-технического и новаторского потенциала в этих странах.

63. Объем расходов в развивающихся странах, не имеющих выхода к морю, в 2015 году достиг рекордного уровня в номинальном выражении — 6,3 млрд. долл. США, что составляет 29 процентов от общего объема расходов, понесенных на страновом уровне.

64. Объем расходов в малых островных развивающихся государствах сократился с рекордного уровня в 881 млн. долл. США в 2010 году до 576 млн. долл. США в 2015 году. Однако это сокращение связано с тем, что в 2010–2011 годах, после землетрясения в Гаити, на гуманитарную деятельность в этой стране был выделен необычно большой объем средств. Если не считать Гаити, то совокупные расходы в других малых островных развивающихся государствах в номинальном выражении стабильно увеличивались: с 316 млн. долл. США в 2010 году до 411 млн. долл. США в 2015 году.

V. Отдельные вопросы финансирования

A. Возмещение расходов

65. Усиливающийся в течение последних двух десятилетий дисбаланс между основным и неосновным финансированием все больше осложняет надлежащее распределение и возмещение расходов учреждений, связанных с основным и оперативнo-функциональным обслуживанием их деятельности. Это объясняется тем, что, если действующая ставка возмещения вспомогательных расходов по программам не позволяет покрывать все непрограммные расходы, связанные с проектами, финансируемыми за счет неосновных ресурсов, включая административные и управленческие расходы по таким проектам, то при значительном увеличении числа проектов, финансируемых за счет неосновных ресурсов, требуется также расширить базу финансирования в счет основных ресурсов.

66. В 2016 году была проведена независимая внешняя оценка с целью проанализировать новую методологию возмещения расходов, которая была утверждена исполнительными советами ПРООН, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), ЮНИСЕФ и Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») в 2013 году и предусматривала увеличение ставки возмещения расходов с 7 до 8 процентов начиная с 2014 года. Независимый внешний консультант констатировал, что новая ставка, составляющая 8 процентов, не применяется в полной мере, поскольку эта методология предусматривает ряд положений о том, что в отношении некоторых видов взносов в счет неосновных ресурсов действует сокращенная ставка, в том числе в отношении взносов на деятельность, расходы по которой покрываются совместно с правительствами, и взносов в тематические фонды без строгой целевой привязки. Кроме того, некоторые доноры не желали или были не в состоянии применять новую ставку даже в тех случаях, когда они вносили те взносы, в отношении которых должна действовать стандартная ставка.

67. Применение сокращенных ставок возмещения расходов может быть для доноров стимулом к тому, чтобы вносить больший объем взносов того или иного вида, например взносов в целевые тематические фонды, не имеющие строгой целевой привязки, вместо взносов в счет неосновных ресурсов строго целевого характера. Однако применение таких сокращенных ставок становится препятствием для соблюдения структурами Организации Объединенных Наций принципа полного возмещения расходов, поскольку фактические ставки возмещения расходов в конечном итоге оказываются ниже стандартной ставки в размере 8 процентов. Независимая оценка показала, что в ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и Структуре «ООН-женщины» фактические ставки возмещения расходов в 2015 году составляли от 6,3 процента до 7,0 процентов. Учитывая, что объем взносов в счет неосновных ресурсов, полученных этими четырьмя структурами в 2015 году, превысил 10 млрд. долл. США, если фактическая ставка возмещения расходов оказывается хотя бы на 1 процент ниже стандартной ставки, то общая сумма расходов на непрограммную деятельность, которые связаны с проектами, финансируемыми за счет неосновных ресурсов, но

которые при этом не покрываются за счет неосновных ресурсов, увеличивается на 100 млн. долл. США.

68. Кроме того, стандартная ставка в размере 8 процентов была рассчитана на основе формулы, в которой не были учтены некоторые институциональные расходы структур, такие как расходы на осуществление «важнейших общеорганизационных функций» и некоторые расходы, которые не являются общими для всех четырех структур. В конечном итоге результатом этих исключений и сокращенных ставок становится то, что основные ресурсы, которые можно было бы направить на финансирование основной программной деятельности, используются для покрытия расходов на непрограммную деятельность, связанную с проектами, которые финансируются за счет неосновных ресурсов. Учитывая такое положение дел, Генеральный секретарь в своем докладе под названием «Четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций: рекомендации» (A/71/292/Rev.1) рекомендовал относить дополнительные издержки ко всем исключительно целевым взносам. Это помогло бы компенсировать последствия применения скидок и исключений в отношении стандартной ставки возмещения расходов, одновременно сохранив стимул для доноров вносить определенные виды взносов, в частности взносы, которые способствуют повышению согласованности и эффективности деятельности. Такой сбор может быть оправдан в связи с необходимостью покрытия дополнительных управленческих и административных расходов, которые часто сопряжены с распоряжением строго целевыми ресурсами и представлением соответствующей отчетности. Цель при этом должна состоять в том, чтобы фактическая ставка возмещения расходов исключала необходимость задействования основных ресурсов для финансирования неосновных видов деятельности.

69. Независимый консультант не представил оценку того, в каком объеме основные средства используются для покрытия расходов на непрограммную деятельность, связанных с мероприятиями, финансируемыми за счет неосновных ресурсов. Однако детальный обзор и анализ финансирования за счет неосновных ресурсов и возмещения соответствующих расходов был представлен в недавних докладах Генерального секретаря о проведении четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики и финансировании оперативной деятельности в целях развития (см. A/71/63-E/2016/8, A/68/97-E/2013/87 и A/67/94-E/2012/80). Эти обзоры проводились на основе сопоставления агрегированных данных об использовании основных и неосновных ресурсов для осуществления деятельности по программам (расходы по программам) и для вспомогательного обслуживания программ и управления их осуществлением (расходы на деятельность, не относящуюся к программам)¹⁹.

70. Результаты сравнения агрегированных данных, проведенного Генеральным секретарем, подтвердили, что расходы на непрограммную деятельность очень неравномерно распределены между основными и неосновными ресурсами. Соответственно, основные ресурсы используются для финансирования неосновных видов деятельности, в результате чего уменьшается доля основных

¹⁹ Эти данные были собраны Департаментом по экономическим и социальным вопросам в ходе проведения обследований в штаб-квартирах структур Организации Объединенных Наций.

средств, имеющихся для финансирования собственно деятельности по программам. Исследования показывают, что соблюдение принципа полного возмещения расходов, подтвержденного в резолюции 67/226, позволило бы ежегодно высвобождать основные ресурсы в размере порядка 550–720 млн. долл. США для финансирования деятельности по программам. Это составляет 2–3 млрд. долл. США за один четырехгодичный цикл всеобъемлющего обзора политики. Тот факт, что доля неосновных ресурсов, расходуемых на деятельность по программам, как правило, превышает долю основных ресурсов, расходуемых на эту же деятельность, также может стимулировать доноров делать взносы в счет неосновных ресурсов.

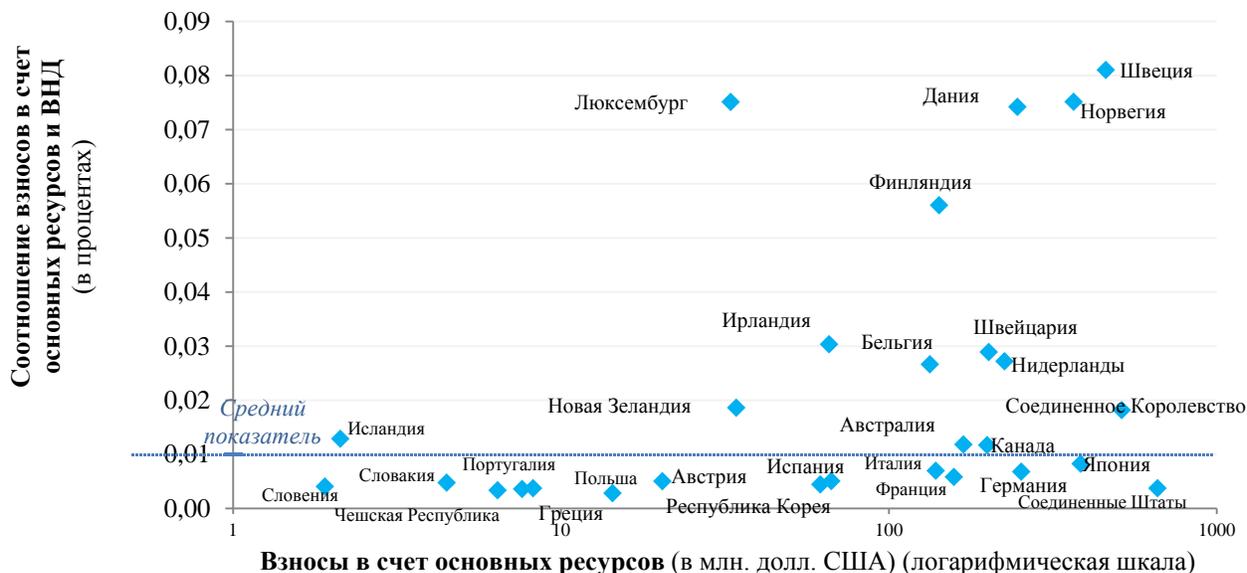
71. Важно отметить, что эти исследования были основаны на совокупных общесистемных данных и что в связи с этим вышеприведенные результаты не означают, что все структуры выделяют из основных ресурсов средства на проекты, финансируемые по линии неосновных ресурсов. Например, в ВПП применяется принцип полного возмещения расходов: все расходы на вспомогательное обслуживание программ и все административные расходы покрываются за счет применения одинаковой ставки возмещения расходов в отношении взносов в счет основных ресурсов и взносов в счет неосновных ресурсов.

В. Распределение финансирования в счет основных ресурсов между донорами

72. Как об этом говорится выше, несмотря на усилия структур системы Организации Объединенных Наций по расширению своей донорской базы, они в целом сильно зависят от нескольких крупнейших доноров, взносы которых покрывают большинство их расходов.

73. На диаграмме XVIII демонстрируется, как распределяется между донорами финансирование в счет основных ресурсов, для чего на ней показана доля взносов, внесенных странами, входящими в Комитет содействия развитию, в счет основных ресурсов, относительно объема их валового национального дохода (ВНД) в 2015 году (соотношение взносов в счет основных ресурсов и ВНД). В 2015 году эти страны в совокупности внесли в счет основных ресурсов 4,6 млрд. долл. США, что составляет примерно три четверти общего объема взносов в счет основных ресурсов. Среднее соотношение взносов в счет основных ресурсов и ВНД для этой группы стран составляло 0,01 процента. Следует отметить, что на диаграмме XVIII на горизонтальной оси используется логарифмическая шкала. В результате этого может показаться, что на этой диаграмме страны, которые вносят весьма различный объем взносов в счет основных ресурсов, расположены относительно близко друг к другу. Это неравномерное распределение объемов взносов приобретает еще большее значение с учетом того факта, что, как об этом говорится в предыдущем разделе, основные ресурсы иногда используются для покрытия вспомогательных расходов, связанных с деятельностью, финансируемой за счет неосновных ресурсов, и расходов на управление ею.

Диаграмма XVIII
Доля взносов в счет основных ресурсов в общем объеме валового национального дохода, 2015 год



74. В ходе диалога в Экономическом и Социальном Совете некоторые государства-члены высказали мнение о том, что необходимо провести дополнительные обсуждения и анализ в отношении возможности применения системы согласованных объявленных взносов с целью увеличить объем взносов в счет основных ресурсов и улучшить ситуацию с их распределением.

С. Транспарентность и подотчетность в связи с потоками финансовых средств

75. Результаты проведенного ОЭСР в 2013 году опроса доноров, входящих в Комитет содействия развитию²⁰, показали, что к росту дисбаланса между объемом финансирования по линии основных и неосновных ресурсов привели, среди прочего, потребность доноров в повышении транспарентности, их желание усилить контроль за ассигнованиями и подотчетность в этой связи и их озабоченность по поводу распределения полномочий на принятие решений на уровне руководящих органов. В результате этого функции и мероприятия, как представляется, все в большей степени зависят от финансирования.

²⁰ См. по адресу www.oecd.org/dac/aid-architecture/Multilateral%20Report%20N%201_2014.pdf.

76. За последние годы многие структуры системы Организации Объединенных Наций разработали и/или значительно усовершенствовали размещенные в открытом доступе онлайн-системы, отображающие данные о взносах доноров и распределении расходов. Структуры, которые еще не сделали этого, могли бы последовать этому примеру, поскольку культура транспарентности также может способствовать обеспечению более тесной увязки между желаниями доноров и стратегическими интересами и приоритетными задачами структур.

77. Кроме того, будет важно развивать и укреплять эти онлайн-системы для обеспечения включения в них подробной информации о кадровых ресурсах и присутствии на страновом, региональном и глобальном уровнях, что будет задавать направление будущей деятельности и поможет повышать ее эффективность. Представление государствам-членам более подробной информации будет способствовать тому, что они будут поддерживать решения по вопросам управления, а также усилит подотчетность и укрепит доверие между государствами-членами и системой развития Организации Объединенных Наций. Публикация такой информации с использованием единого стандарта, с которым ознакомлены государства-члены, способствовало бы этим усилиям.

78. Общесистемное соблюдение единого стандарта Международной инициативы в отношении транспарентности помощи, который был принят к сведению в Повестке дня на период до 2030 года, представляется хорошей основой для дальнейшей работы в этом направлении. С точки зрения стран, в которых осуществляются программы, этот стандарт позволяет получить информацию, которая необходима им для подготовки бюджетов и национальных планов на основе точных данных о ресурсах, уже поступивших от различных субъектов, и поступлении ресурсов в будущем. Этот стандарт также позволяет странам-донорам требовать от многосторонних и других организаций большей подотчетности за использование финансовых средств, выделенных донорами для оказания гуманитарной помощи и содействия развитию. Имеющиеся данные также свидетельствуют о том²⁰, что правительства многих стран-доноров не имеют полного представления обо всем объеме поддержки, которую они оказывают многосторонним организациям, поскольку ассигнования зачастую расщеплены по различным министерствам и ведомствам, составляющим систему государственного управления. В этой ситуации многие из них обращаются за такой информацией к организации, финансирующей деятельность, что наглядно демонстрирует полезность применения структурами Организации Объединенных Наций единого стандарта при представлении отчетности о потоках финансовых средств.

79. В 2015 году девять структур системы Организации Объединенных Наций представляли отчетность с использованием стандарта Международной инициативы в отношении транспарентности помощи, но качество этой отчетности различалось. Еще четыре структуры присоединились к этой инициативе в 2016 году, взяв на себя обязательство начать представлять отчетность с использованием этого стандарта в ближайшем будущем. Среди 46 доноров и организаций, по которым в 2015 году был проведен обзор, самый высокий индекс

транспарентности помощи²¹ имела ПРООН, а третье место занимал ЮНИСЕФ. Эти две структуры подают хороший пример, которому другие структуры могут следовать в своих усилиях, направленных на своевременное предоставление сопоставимой, дезагрегированной и полной информации о своей деятельности.

80. Кроме того, в целях мобилизации коллективных усилий Организации Объединенных Наций, связанных с Международной инициативой в отношении транспарентности помощи, и уменьшения барьеров, препятствующих присоединению к ней тех структур Организации Объединенных Наций, которые еще в ней не участвуют, была создана рабочая группа Организации Объединенных Наций по вопросам транспарентности.

81. На страновом уровне система развития Организации Объединенных Наций должна, в соответствии с просьбой, содержащейся в четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики, продолжать прилагать усилия для разработки и совершенствования общих бюджетных рамок во всех странах осуществления программ, чтобы облегчить управление финансовыми средствами в рамках оперативной деятельности Организации в целях развития. Полное внедрение среднесрочных общих бюджетных рамок в каждой стране осуществления программ должно входить в число минимальных требований, поскольку для государств-членов эти рамки являются упрощенным справочным документом с информацией о положении с финансированием в каждой отдельно взятой стране осуществления программ в тот или иной момент времени, включая информацию о том, в каких областях имеется дефицит финансирования. Наличие таких рамок также является одним из необходимых условий для разработки совместной стратегии мобилизации ресурсов, призванной помочь страновым группам Организации Объединенных Наций более эффективно работать над достижением результатов и реализацией мероприятий из страновых программ в рамках инициативы «Единая Организация Объединенных Наций» путем обеспечения мобилизации надлежащего объема ресурсов.

82. На организационном уровне некоторые структуры Организации Объединенных Наций недавно активизировали усилия, направленные на то, чтобы объединить все прогнозируемые ресурсы в рамках комплексного бюджета с учетом приоритетов, определенных в соответствующих стратегических планах. Представление комплексных бюджетов в увязке со стратегическими планами организаций укрепляет взаимосвязь между ресурсами и результатами.

83. В целях укрепления системы предоставления отчетности, связанной с осуществлением Повестки дня на период до 2030 года, важно будет укреплять подходы, направленные на унификацию, — например, использование общих бюджетных рамок на страновом уровне и комплексных бюджетных рамок на общеорганизационном уровне.

84. Одним из основных принципов деятельности системы развития Организации Объединенных Наций должна быть транспарентность, которая позволит регулярно проводить обзоры и содержательные дискуссии с использованием рамок, содержащих информацию об объеме и распределении основных и неос-

²¹ Международный индекс транспарентности помощи используется для оценки степени транспарентности представления донорами и многосторонними организациями информации о своих проектах в области развития для реестра Инициативы.

новых ресурсов, в том числе о дефиците и видах имеющихся финансовых средств. Эти рамки должны быть высокого качества и регулярно обновляться, с тем чтобы служить основой для разработки более динамичных стратегий мобилизации ресурсов, поскольку комбинация различных видов финансирования будет, по всей видимости, постоянно меняться, а также чтобы обеспечивать возможности для перераспределения основных ресурсов и привлечения другого гибкого финансирования в те области и/или тематические направления, где существует дефицит финансовых средств.

D. Структурированные диалоги по вопросам финансирования

85. Высокая степень строго целевого выделения средств в системе развития Организации Объединенных Наций свидетельствует о том, что большое влияние на взносы оказывают конкретные приоритеты доноров, а не утвержденные на межправительственном уровне стратегические планы и мандаты структур. Как представляется, это отрицательно сказывается на способности структур и системы в целом максимально эффективно осуществлять мандаты и основные виды деятельности. В результате этого функционирование системы развития Организации Объединенных Наций все в большей степени определяется характером финансирования, которое она получает.

86. Структурированные диалоги по вопросам финансирования, которые проводятся в двух третях структур Организации Объединенных Наций²², являются основным элементом усилий по реформированию системы развития Организации Объединенных Наций. Эти диалоги направлены на уточнение информации об ожидаемых результатах и воздействии, о которых говорится в стратегических планах организаций, и ресурсах, имеющихся для их финансирования. Такие диалоги могут значительно повысить эффективность применения существующих методов финансирования и позволяют теснее увязать финансирование с функциональной деятельностью путем проведения предметных обсуждений на уровне руководства, что в свою очередь будет способствовать укреплению доверия между структурами Организации Объединенных Наций, государствами-членами и другими заинтересованными сторонами. В конечном итоге именно доверие государств-членов и других заинтересованных сторон делает деятельность системы развития Организации Объединенных Наций актуальной.

87. На уровне отдельных структур диалоги по вопросам финансирования не должны ограничиваться рассмотрением текущей ситуации с финансированием и основных трудностей в этой области в ходе одного из очередных заседаний исполнительного совета. Один из основных выводов, вытекающих из проведенного в Экономическом и Социальном Совете диалога по вопросу о долгосрочном позиционировании системы развития Организации Объединенных Наций, — это то, что финансирование и управление взаимосвязаны и что вследствие этого в ходе таких диалогов должны рассматриваться также вопросы эффективного управления, активизации участия государств-членов в реали-

²² Обследование, проведенное в 2015 году Департаментом по экономическим и социальным вопросам, показало, что в 2014 году в структурированных диалогах по вопросам финансирования приняли участие 68 процентов структур.

зации стратегических планов структур и усиления директивной роли исполнительного совета на основе транспарентных и обеспечивающих подотчетность методов финансового управления и соответствующей отчетности.

88. В ходе проведенного в Экономическом и Социальном Совете диалога было подчеркнуто, что в качестве первого шага на уровне управления государства-члены должны четко описать основные функциональные направления деятельности и абсолютные преимущества каждой структуры для того, чтобы на основе интерактивного процесса определить, каким образом эти функциональные направления деятельности будет наиболее целесообразно финансировать.

89. Основой эффективного среднесрочного и долгосрочного позиционирования системы развития Организации Объединенных Наций в контексте деятельности по достижению целей в области устойчивого развития должен быть консенсус на уровне руководства в отношении основных функций структур, их потребностей в финансировании и потребностей в финансировании системы в целом. В конечном итоге именно отдельные структуры и система развития Организации Объединенных Наций в целом должны обосновать, какие ресурсы следует предоставлять и почему и каким образом донорам следует их предоставлять.

90. Некоторые структуры эффективно работают в этом направлении. В Международном фонде сельскохозяйственного развития (МФСР) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) структурированные диалоги служат инструментом для проведения регулярных консультаций между государствами-членами и старшими руководителями по вопросам реформирования этих организаций. Неотъемлемой частью работы МФСР и ВОЗ являются согласованные усилия, призванные усилить ответственность государств-членов за реализацию стратегических планов и формирование ресурсной базы и обеспечить принятие соответствующих решений руководящими органами.

91. Другие структуры Организации Объединенных Наций, возможно, пожелают последовать этому примеру и применить некоторые из этих передовых методов. В число этих методов входят, среди прочего, проведение тщательного обзора прогресса, достигнутого в ходе осуществления программы работы той или иной структуры в предыдущем цикле; выявление новых стратегических вопросов; согласование целей, которыми следует руководствоваться в новом цикле планирования; определение целевых показателей мобилизации ресурсов, в том числе в отношении качества финансирования и наиболее подходящих механизмов осуществления деятельности, и, где это уместно, вынесение предложений в отношении распределения взносов между государствами-членами; а также обеспечение логического распределения расходов, включая полное возмещение расходов.

92. В ходе структурированных диалогов необходимо будет также вести поиск новаторских подходов к мобилизации значительного объема ресурсов в дополнение к традиционной официальной помощи в целях развития. Потенциал новаторских механизмов финансирования предоставляет системе развития Организации Объединенных Наций важную возможность изменить свой подход к финансированию программы работы, что поможет повысить отдачу от ограниченного объема финансирования, которое она получает из традиционных источников. Структурам Организации Объединенных Наций необходимо сотруд-

ничать друг с другом в целях обмена знаниями и передовой практикой в области применения новаторских механизмов финансирования и учета опыта других многосторонних учреждений. В этой связи необходимо будет разработать инструменты, позволяющие измерять объем дополнительных ресурсов, которые система развития Организации Объединенных Наций может эффективно использовать и направлять на достижение целей в области устойчивого развития, с тем чтобы государства-члены и другие заинтересованные стороны в полной мере понимали и ценили роль и актуальность этой системы.

93. С учетом важности и потенциала таких диалогов было бы целесообразно запланировать их проведение в период между сессиями исполнительного совета. Эти диалоги также должны быть комплексными, транспарентными и открытыми для всех сторон, что создаст возможности для привлечения нетрадиционных государственных и негосударственных субъектов.

VI. Заключение

94. В Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития была подчеркнута важная роль и сравнительные преимущества должным образом обеспеченной ресурсами, актуальной, согласованной, эффективной и результативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, направленной на содействие осуществлению Повестки дня на период до 2030 года. Сегодня, после принятия новых целей в области устойчивого развития, системе развития Организации Объединенных Наций отводится особо важная роль в плане оказания государствам-членам поддержки в применении международных норм и стандартов, обеспечения хорошо продуманного руководства, содействия национальному развитию, осуществления оперативной деятельности в гуманитарной сфере и в целях урегулирования кризисов, содействия разработке глобальных и региональных стратегий развития и решения глобальных проблем, требующих коллективных действий.

95. Решающее значение для того, чтобы структуры системы Организации Объединенных Наций могли эффективно играть эту роль и достигать на страновом уровне результаты, отвечающие национальным потребностям, будет иметь более гибкое и предсказуемое финансирование. Работа в этом направлении потребует также пересмотра физического присутствия системы развития Организации Объединенных Наций на страновом, региональном и глобальном уровнях в целях максимизации отдачи от вложенных средств.

96. При этом, как об этом говорится в настоящем докладе, сегодня в области финансирования прослеживаются противоположные тенденции — тенденции к снижению степени гибкости и предсказуемости финансирования и усилению его фрагментации. В деятельности структур Организации Объединенных Наций наблюдается некоторый параллелизм и дублирование, и возможности для выявления и применения новаторских подходов, которые позволяли бы привлекать дополнительные ресурсы для комплексного содействия усилиям, направленным на достижение целей в области развития, совместно с другими участниками процесса развития, используются далеко не в полной мере. Если усилия системы развития Организации Объединенных Наций по достижению

целей в области устойчивого развития будут по-прежнему зависеть прежде всего от того, каким образом она комбинирует краткосрочное финансирование, выделяемое на конкретные проекты и для деятельности в конкретных секторах, то это может подорвать ее роль и актуальность ее работы.

97. Устранение угрозы такого развития событий — это общая обязанность государств-членов и системы развития Организации Объединенных Наций. В ходе диалога, проведенного в Экономическом и Социальном Совете по вопросу о долгосрочном позиционировании системы развития Организации Объединенных Наций, четко говорилось, что система развития должна добиться большего доверия со стороны государств-членов, для чего ей необходимо повысить уровень транспарентности и подотчетности; повысить эффективность деятельности и усилить ее координацию и согласованность; добиваться повышения эффективности за счет применения общих и упрощенных стратегий, инструментов и практических методов планирования, составления программ, осуществления оперативной деятельности и представления отчетности; еще раз изучить модели дифференцированного физического присутствия, предусматривающие совместную деятельность и совместное использование оперативного потенциала и активов в зависимости от сильных сторон различных структур и с учетом потребностей, приоритетов и потенциала конкретных стран; еще раз изучить вопрос о том, каким образом можно обеспечивать гибкость присутствия и поддержки и их соответствие потребностям, приоритетам и возможностям стран; и укреплять партнерские отношения путем использования сильных сторон всех участников и перехода от простого финансирования к применению стратегий комплексного обеспечения финансовыми ресурсами. Государствам-членам, в свою очередь, следует слаженно направлять деятельность отдельных структур и системы в целом, для чего, в том числе, брать на себя больше ответственности за реализацию их стратегических планов и лучше увязывать взносы с ожидаемыми результатами, предусмотренными в этих планах.

98. Сегодня, после принятия целей в области устойчивого развития, система развития Организации Объединенных Наций должна думать, планировать и действовать как единое целое, и для содействия ее усилиям необходимо повысить эффективность управления, партнерских связей и финансирования, — именно это поможет ей выполнить обязательство, сформулированное в Повестке дня на период до 2030 года, и обеспечить, чтобы никто не был забыт.