



**Исполнительный совет  
Структуры Организации  
Объединенных Наций по  
вопросам гендерного  
равенства и расширения  
прав и возможностей женщин**

Distr.: General  
14 September 2012  
Russian  
Original: English

**Вторая очередная сессия 2012 года  
28–30 ноября 2012 года  
Финансовые, бюджетные  
и административные вопросы**

**Доклад о мерах по обеспечению согласованной  
политики возмещения расходов**

*Резюме*

В настоящем докладе дается обзор прогресса, достигнутого Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и другими фондами и программами Организации Объединенных Наций в обеспечении согласованной политики возмещения расходов.

В докладе кратко излагаются выводы Программы развития Организации Объединенных Наций, Детского фонда Организации Объединенных Наций и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения, представленные в их совместном документе (DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6), а также заключения относительно будущего подхода.

Исполнительный совет, возможно, пожелает ознакомиться с изложенными в докладе заключениями и принять их к сведению, а также одобрить официальное участие Структуры в работе межучрежденческой рабочей группы.



## I. Справочная информация

1. Исполнительный совет Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») в пункте 12 своего решения 2011/5, касающегося общеорганизационного бюджета Структуры на двухгодичный период 2012–2013 годов (см. UNW/2011/13) просит заместителя Генерального секретаря/Директора-исполнителя представить на рассмотрение Исполнительного совета на его второй очередной сессии 2012 года предложения о принципах, критериях и порядке использования поступлений для возмещения затрат с учетом унифицированных процедур и методик возмещения затрат, применяемых Детским фондом Организации Объединенных Наций, Программой развития Организации Объединенных Наций и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения.

2. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) провели в течение 2012 года совместный обзор применяемых ими принципов, политики и подходов в области возмещения расходов. Указанные организации подготовили совместный доклад для своих соответствующих исполнительных советов (см. документ DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6). Указанный документ был рассмотрен на второй очередной сессии 2012 года каждого из их исполнительных советов. Основные изменения обсуждались неофициально с представителями исполнительных советов; однако ряд важных вопросов подлежит дальнейшему анализу учреждениями. Организации планируют завершить такой анализ и получить в начале 2013 года окончательное одобрение нового подхода, применение которого начнется с единых бюджетов на 2014–2015 годы.

3. В этот период структура «ООН-женщины» тесно взаимодействовала с учреждениями, чтобы понять, как предлагаемые изменения могут повлиять на ее нынешнюю политику и методы возмещения расходов. Ввиду существенных изменений, которые должны произойти в методах возмещения расходов, структура «ООН-женщины» не может в данный момент представить окончательный перечень предложений, изложенных Исполнительным советом в его решении 2011/5, так как она должна обеспечить согласование с подходами всех трех учреждений, как это предусмотрено в том же решении.

4. Ввиду этого настоящий документ основывается на анализе и выводах, содержащихся в совместном обзорном документе, и содержит: а) краткий общий обзор нынешнего подхода структуры «ООН-женщины» к возмещению расходов; б) обзор участия структуры «ООН-женщины» в процессе согласования подхода; в) краткое изложение основных выводов и рекомендаций по итогам совместного обзора, проведенного тремя учреждениями, и их последствий для структуры «ООН-женщины»; и г) последующие меры, которые должны быть приняты структурой «ООН-женщины» — в сотрудничестве с организациями — при разработке предложений относительно принципов, критериев и процедур для возмещения расходов. В конце документа содержится ряд предложений по вопросам, по которым Совет, возможно, сочтет необходимым дать указания Структуре.

## II. Общий обзор нынешнего подхода Структуры к возмещению расходов

5. Подход, который в настоящее время применяется структурой «ООН-женщины» к возмещению расходов, был заимствован у Фонда Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), который был аналогичен подходу, основанному на согласованном перечне принципов и определении расходов, общепринятых организациями системы Организации Объединенных Наций, а именно:

### Унифицированные принципы возмещения расходов

а) в организации, финансируемой из различных источников (как по линии регулярных, так и по линии прочих ресурсов), каждый источник финансирования должен покрывать все свои соответствующие расходы, связанные с оказанием организацией необходимой управленческой поддержки;

б) в зависимости от мандата и модели деловой деятельности каждой организации все расходы можно отнести к категориям прямых, постоянных косвенных и переменных косвенных расходов;

с) хотя организации системы Организации Объединенных Наций и выработали общее определение для каждой категории расходов, для того чтобы эта деятельность имела реальный практический смысл, каждой организации необходимо классифицировать свои расходы по этим категориям. Механизм возмещения расходов, как правило, применяется в отношении переменных косвенных расходов.

### Классификация расходов: согласованные определения расходов

а) **прямые расходы.** Прямые расходы — это все расходы, которые были произведены и которые могут быть полностью отнесены к осуществлению организацией своих мероприятий, проектов и программ в порядке выполнения своего мандата. Такие расходы включают расходы на персонал проектов, расходы на аренду рабочих помещений, расходы на проезд сотрудников, а также любые другие издержки, необходимые для достижения результатов и целей, предусмотренных в программах и проектах;

б) **постоянные косвенные расходы.** Это все расходы, которые были произведены организацией независимо от ее масштабов и объемов ее деятельности и которые не могут быть отнесены однозначно к конкретным мероприятиям, проектам и программам. Такие расходы обычно включают расходы на высшее руководство организации, ее корпоративные расходы и расходы на уставные органы, не связанные с предоставлением услуг;

с) **переменные косвенные расходы.** Переменные косвенные расходы — это все расходы, которые были произведены организацией в порядке выполнения своих функций и в поддержку ее мероприятий, проектов и программ и которые не могут быть отнесены однозначно к конкретным мероприятиям, проектам и программам. Такие расходы обычно включают расходы на хозяйственные службы и административные подразделения, а также расходы на содержание их соответствующей структуры и эксплуатационные расходы.

6. В ЮНИФЕМ практика возмещения расходов применяется в отношении двух компонентов расходов — переменных косвенных и прямых. В отношении переменных косвенных расходов ЮНИФЕМ применяет унифицированную методологию возмещения расходов и 7-процентную ставку, согласованную учреждениями, исходя из унифицированной методологии исчисления, описанной в приложении I. Однако ставки, рассчитанные отдельными организациями, различаются, чего и следовало ожидать ввиду различного размера организаций и различных моделей их деловой деятельности. Решение о применении унифицированной 7-процентной ставки было принято с целью поддержания идеи унифицированного подхода ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ и недопущения усиления конкуренции между ними из-за ставок возмещения. Таким образом, согласно нынешней политике структуры «ООН-женщины» для возмещения переменных косвенных расходов на управление проектами и/или программами, финансируемыми из неосновных ресурсов (целевые фонды), применяется единая 7-процентная ставка.

### III. Участие Структуры в межучрежденческом процессе согласования

7. В ответ на решение 2011/5 Исполнительного совета структура «ООН-женщины» присоединилась к усилиям учреждений по переходу к использованию единого бюджета начиная с 2014 года. В результате этого решения и в соответствии с ним общеорганизационный бюджет на двухгодичный период 2012–2013 годов был подготовлен и утвержден на основе унифицированных методик классификации расходов и ориентации на конкретные результаты, утвержденных для ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ. Категории затрат включают следующее: деятельность в целях развития, с разбивкой на программы и деятельность по обеспечению эффективности развития; координацию деятельности Организации Объединенных Наций в области развития; управление и проекты специального назначения (более подробную информацию см. в приложении II). Категории затрат определяются следующим образом:

а) **деятельность в целях развития.** К этой категории относятся расходы, связанные с реализацией программ и деятельностью по обеспечению эффективности развития, которые способствуют получению эффективных результатов и необходимы для их достижения:

- i) **программы.** Мероприятия и сопряженные с ними расходы, предназначенные для реализации конкретных компонентов программ или проектов, которые способствуют достижению результатов в области развития, предусмотренных в страновых, региональных или глобальных программных документах или других согласованных планах;
- ii) **деятельность по обеспечению эффективности развития.** Расходы на реализацию мероприятий стратегического и/или консультативного, технического и оперативного характера, которые необходимы для достижения целей программ и проектов в профильных областях деятельности организации. Такие вводимые ресурсы имеют важное значение для достижения результатов развития и не включены в кон-

клетные компоненты программ или проекты в документах по страновым, региональным или глобальным программам;

б) **управление.** К этой категории относятся все виды деятельности и сопутствующие расходы, связанные прежде всего с укреплением репутации организации, совершенствованием руководства их работой и улучшением их финансового положения. К этим мероприятиям относятся исполнительное руководство, представительские функции, внешние связи и партнерские отношения, корпоративные коммуникации, правовые вопросы, надзорные функции, аудиторские функции, корпоративные оценки, информационные технологии, финансы, административные функции, службы охраны и людские ресурсы;

с) **координация деятельности Организации Объединенных Наций в области развития.** К этой категории относятся мероприятия и сопряженные с ними расходы в поддержку механизмов координации деятельности в области развития, осуществляемой в рамках системы Организации Объединенных Наций;

д) **проекты специального назначения.** К этой категории относятся мероприятия и сопряженные с ними расходы, связанные с i) капиталовложениями и ii) предоставлением услуг другим организациям системы Организации Объединенных Наций;

8. В последние несколько месяцев структура «ООН-женщины» детально проанализировала политику и процедуры возмещения расходов, используемые ЮНИФЕМ, включая распределение возмещенных средств, в контексте нынешних требований и вырабатываемого нового согласованного подхода, предлагаемого ЮНИСЕФ, ПРООН и ЮНФПА и их исполнительными советами. Прделанная работа будет способствовать разработке политики и процедур возмещения расходов, учитывающих особенности деловой практики организации и согласованных с новым подходом других учреждений.

#### **IV. Основные выводы и рекомендации по итогам совместного обзора возмещения расходов**

9. Совместный обзор, который по поручению трех учреждений был проведен консалтинговой фирмой, рассмотрел модели деловой деятельности организации, сопоставления с рядом международных организаций и выработал предложения относительно унифицированной основы для определения и распределения организационных расходов и методологии исчисления возмещения расходов. Выводы, достигнутые и согласованные учреждениями, основывались на унифицированной классификации расходов, ранее одобренной соответствующими исполнительными советами и использованными в общеорганизационных бюджетах на 2012–2013 годы, и формулировались с учетом этой классификации. Указанные выводы были также направлены на то, чтобы повысить степень простоты, транспарентности и сопоставимости.

10. Предлагаемая унифицированная концептуальная схема была разработана для определения и распределения организационных расходов в контексте единого бюджета начиная с 2014 года. Подробное описание предлагаемой унифицированной концептуальной схемы определения и распределения организаци-

онных расходов, заимствованное из документа DP-FPA/2012/1-E/LCEF/2012/AB/L.6 приводится в приложении II.

11. Двумя наиболее важными предлагаемыми изменениями являются следующие: а) отказ от проведения различия между постоянными и переменными косвенными расходами при расчете возмещения расходов, в результате чего все косвенные расходы будут учитываться при исчислении возмещения расходов и б) непосредственное финансирование деятельности по повышению эффективности развития и сопряженных с ней расходов за счет основных и неосновных ресурсов. Таким образом, возмещенные расходы будут покрывать пропорциональную долю расходов на управление и сопоставимых расходов на проекты специального назначения.

12. Учреждения рекомендовали также своим исполнительным советам применять предлагаемую унифицированную методику исчисления ставки возмещения расходов при определении гарантированного объема основных ресурсов, которые необходимы каждой организации для финансирования ее ключевых, межсекторальных функций и мероприятий, обеспечивающих реализацию целостности их моделей деловой деятельности и мандатов; однако в настоящее время четкого определения того, что следует включать в эту категорию, не существует. С учетом различий в моделях деловой деятельности трех учреждений, они далее рекомендуют, чтобы финансирование деятельности по координации развития и соответствующих расходов осуществлялось в контексте предложений по единому бюджету каждой организации, а не в рамках унифицированной схемы.

## **V. Предварительный анализ последствий предлагаемой унифицированной концептуальной схемы для методологии возмещения расходов в Структуре**

13. Структура «ООН-женщины» проводила широкие консультации с учреждениями и, помимо этого, участвовала в совместных неофициальных сессиях исполнительных советов ПРООН/ЮНФПА, организованных для обсуждения унифицированной методологии возмещения расходов в контексте использования единого бюджета начиная с 2014 года. Несмотря на рекомендации, вынесенные по итогам совместного обзора, организации так и не одобрили ни четко сформулированную методологию возмещения расходов, ни ставку возмещения. В пункте 28 обзора, совместно проведенного ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ, отмечается, что необходимо провести дополнительный анализ и дополнительные консультации для выяснения того, а) следует ли сохранить нынешнюю унифицированную методологию, по которой исчисляется существующая унифицированная ставка возмещения расходов на уровне 7 процентов; б) несут ли в нынешней ситуации основные доноры чрезмерную нагрузку в связи с покрытием общеорганизационных расходов; и с) можно ли унифицировать ставку возмещения расходов в каждой организации.

14. В итоге, исходя из результатов совместного обзора, учреждения обратились к своим соответствующим исполнительным советам за дальнейшими рекомендациями относительно определения окончательных ставок возмещения расходов, которые будут применяться в период с 2014 по 2017 год.

15. Потенциальные последствия для структуры «ООН-женщины» могут быть значительными и повлечь за собой изменения в нынешней ставке возмещения расходов. Следует также отметить, что часть деятельности по повышению эффективности развития, которая ранее финансировалась за счет общеорганизационного бюджета, должна будет непосредственно финансироваться за счет проектов и программ. Эта сумма составляет 40 млн. долл. США, или 28,3 процента общеорганизационного бюджета на 2012–2013 годы. Что касается нынешней ставки возмещения расходов, то Исполнительный совет одобрил валовый бюджет, разрешив организации использовать любые ресурсы, полученные в результате возмещения расходов сверх сметной суммы, для поддержки общеорганизационного бюджета, при том понимании, что в двухгодичный период 2012–2013 годов требуется весьма осмотрительный подход.

16. Кроме того, следует отметить, что финансирование структуры «ООН-женщины» в настоящее время почти поровну распределяется между регулярными и прочими ресурсами, хотя ясно, что это соотношение может меняться по мере становления организации.

17. Кроме того, в отличие от других учреждений, структура «ООН-женщины» финансируется также за счет начисленных взносов из регулярного бюджета. Соответствующая сумма составляет ежегодно примерно 7,2 млн. долл. США, и поэтому необходимо определить, должны ли функции, финансируемые из регулярного бюджета, рассматриваться как неотъемлемая часть методологии возмещения расходов.

## **VI. Последующие меры, которые необходимо принять Структуре для применения унифицированного подхода к возмещению расходов**

18. На данный момент Структура «ООН-женщины» не может представить предложения относительно унифицированной методики возмещения расходов или ставки возмещения расходов, как того просил Исполнительный совет в своем решении 2011/5, ввиду нынешнего состояния унифицированного подхода к возмещению расходов, применяемого ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ.

19. Параллельно с другими учреждениями, участвующими в разработке унифицированного подхода к возмещению расходов, структура «ООН-женщины» будет продолжать использовать нынешнюю ставку возмещения расходов и методы использования возмещенных средств на протяжении остальной части нынешнего двухгодичного периода, стремясь реализовать новый подход в рамках единого бюджета на 2014–2015 годы, если на то будет санкция Исполнительного совета.

20. В краткосрочной перспективе структура «ООН-женщины» будет взаимодействовать с другими учреждениями по мере получения ими дополнительных рекомендаций своих исполнительных советов и проводить аналитические исследования, необходимые для получения подробной информации, нужной для одобрения нового подхода и для его претворения в жизнь в предстоящий двухгодичный период. Структура «ООН-женщины» будет информировать Совет о любых существенных изменениях в предложениях, вносимых в результате действий исполнительных советов организаций.

21. Принимая во внимание нынешние ожидания в отношении прогресса в завершении организациями их аналитических исследований и получении поддержки от их исполнительных советов, структура «ООН-женщины» намерена представить Исполнительному совету на его первой очередной сессии 2013 года предлагаемый перечень принципов, критериев и процедур, которыми следует руководствоваться при сборе и использовании поступлений от возмещения расходов и которые согласованы с подходом, применяемым тремя организациями.

## **VII. Выводы**

22. Исходя из вышесказанного, структура «ООН-женщины» предлагает Исполнительному совету:

а) отметить, что нынешний подход и методология возмещения расходов, используемые структурой «ООН-женщины» согласованы с подходом и методологией, которые используются ЮНИСЕФ, ПРООН и ЮНФПА;

б) подтвердить свою просьбу к заместителю Генерального секретаря/Директору-исполнителю обеспечить, чтобы управленческие расходы распределялись справедливо между всеми источниками финансирования, чтобы не допускалось субсидирование неосновных добровольных ресурсов за счет основных добровольных ресурсов;

в) просить структуру «ООН-женщины» официально войти в состав межучрежденческой рабочей группы с целью выработки унифицированной схемы и методики возмещения расходов;

г) просить заместителя Генерального секретаря/Директора-исполнителя представить Совету на его первой очередной сессии 2013 года предложения относительно принципов, критериев и процедур, которые должны регулировать управление поступлениями от возмещения расходов, в совместном документе, подготовленном организациями;

е) просить, чтобы эти предложения были подкреплены, при необходимости, описанием переходных процедур, необходимых для обеспечения включения нового унифицированного подхода в предложения по единому бюджету на 2014–2015 годы.



## Приложение I

### Согласованный расчет ставки возмещения расходов

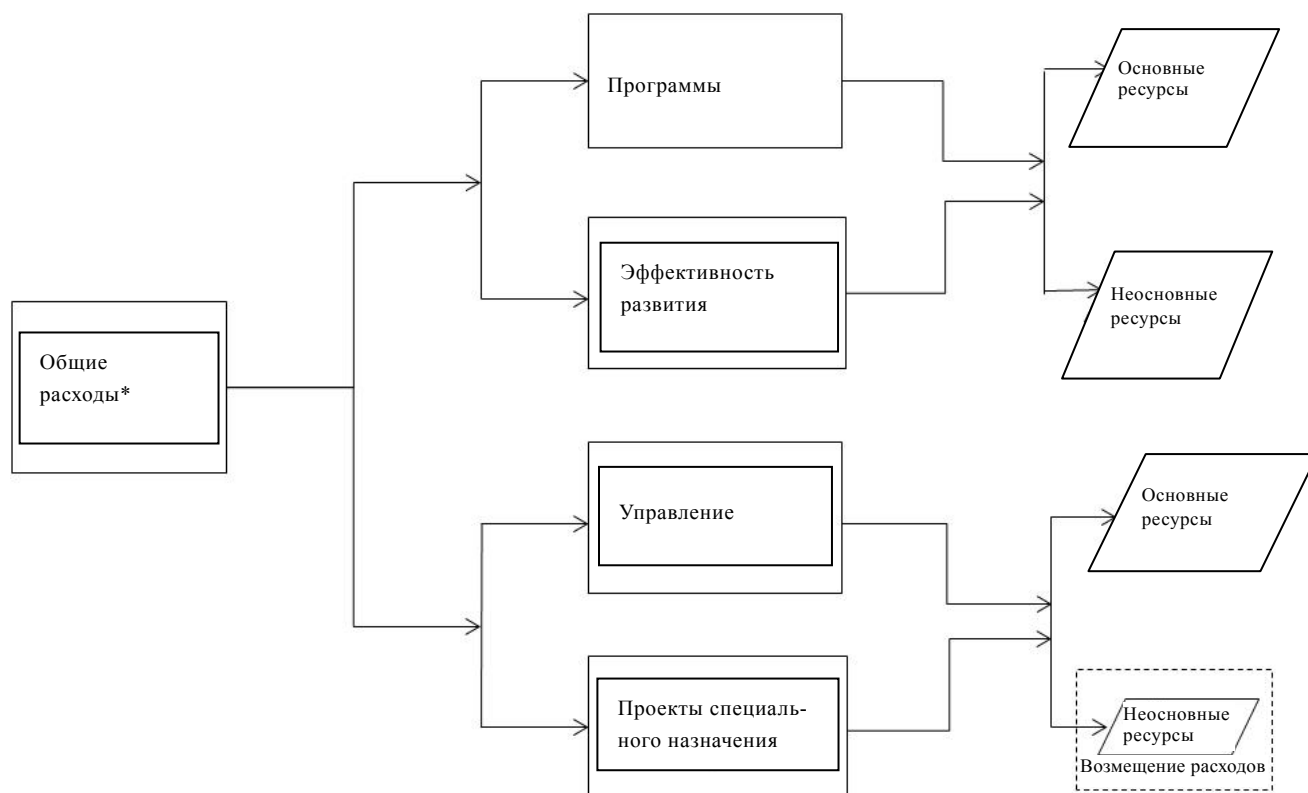
Аналитический подход к расчету существующей согласованной ставки возмещения расходов был следующим:

1. Берется общая сумма расходов, которая закладывается в бюджет организации.
2. Из этой совокупной величины вычитаются постоянные косвенные расходы.
3. В результате действия 2 получаем сумму, которая равна объему переменных косвенных расходов, подлежащих возмещению.
4. Берем сумму, полученную в пункте 3, и делим ее пропорционально, с учетом объемов заложенных в бюджет основных и неосновных ресурсов.
5. Берем сумму, полученную в пункте 4, которая подлежит возмещению из неосновных ресурсов, и рассчитываем ее как процентное отношение к сумме, заложенной в бюджет неосновных программных ресурсов.
6. Сумма, полученная в пункте 5, равна требуемой ставке возмещения расходов из неосновных ресурсов.

## Приложение II

### Подробное описание предлагаемой унифицированной концептуальной схемы определения и распределения организационных расходов

Предлагаемая унифицированная концептуальная схема определения и распределения организационных расходов



\* Кроме мероприятий и сопряженных с ними расходов несопоставимого характера, например, связанных с деятельностью Организации Объединенных Наций по координации развития и проектами специального назначения (Программа добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) и Фонд капитального развития).

Предлагаемая унифицированная концептуальная схема имеет следующие последствия:

а) в принципе, вся управленческая деятельность этих трех структур и такие сопоставимые проекты специального назначения, как бюджеты капитального развития, будут финансироваться в пропорциональном объеме через механизм возмещения расходов. Финансирование таких мероприятий будет осуществляться пропорционально из основных и неосновных ресурсов;

б) ввиду уникального, постоянного характера механизма координации деятельности Организации Объединенных Наций в области развития и проектов специального назначения (Программа добровольцев Организации Объеди-

ненных Наций) (ДООН) и Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций), деятельность этих трех учреждений по-прежнему имеет несовместимые компоненты. Поэтому эти звенья предлагается вынести за рамки концептуальной схемы и рассматривать отдельно по каждой организации в контексте подготовки предложений по их единому бюджету;

с) в принципе, мероприятия по обеспечению эффективности развития и сопряженные с ним расходы необходимо будет непосредственно финансировать за счет основных и неосновных ресурсов. Такой подход потребует установления переходного периода для разработки и внедрения надлежащих механизмов финансирования.

Эта концептуальная схема содержит в себе ряд позитивных элементов, касающихся возмещения расходов (унификация, простота и прозрачность, большая степень пропорциональности). Вместе с тем она влечет за собой серьезные последствия в плане организационных перемен и финансов, которые должны быть тщательно учтены и заранее спланированы. Поэтому необходимо выработать гибкий механизм внедрения новой концептуальной системы в переходный период. В этой связи предлагается применять следующие арифметические действия при расчете унифицированных ставок возмещения расходов:

а) рассчитываем сумму расходов на управленческую деятельность и проекты специального назначения;

б) берем сумму, полученную в результате действия (а), и делим ее пропорционально общему объему запланированных основных и неосновных расходов;

с) берем сумму, полученную в результате действия (б), которая подлежит возмещению из неосновных ресурсов, и рассчитываем ее как процентное отношение к общему объему запланированных основных и неосновных расходов;

д) сумма, полученная в результате действия (с), равна условной ставке возмещения расходов из неосновных ресурсов.

Прилагаемая методика расчета ставки возмещения расходов должна также применяться при определении гарантированного объема основных ресурсов, которые необходимы каждой организации для финансирования ее ключевых, сквозных проектов и программ, обеспечивающих целостность их моделей деловой деятельности и мандатов.

Эта унифицированная концептуальная схема и методология возмещения расходов будут играть важную роль в определении возможности применения унифицированных ставок возмещения расходов и унифицированного пропорционального покрытия общеорганизационных расходов за счет основных и неосновных ресурсов.