



**Двадцать вторая сессия**

Найроби, 30 марта - 3 апреля 2009 года

Пункт 5 предварительной повестки дня\*

**Деятельность Программы Организации Объединенных Наций  
по населенным пунктам, включая вопросы координации**

**Деятельность Программы Организации Объединенных Наций  
по населенным пунктам**

**Доклад Директора-исполнителя**

**Добавление**

**Эффективность и действенность структуры управления  
Программы Организации Объединенных Наций по населенным  
пунктам: записка Директора-исполнителя**

*Резюме*

Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и ее структура управления с момента их утверждения в 1978 году претерпели существенные изменения и реформы. Двадцать вторая сессия Совета управляющих предоставляет исключительную возможность для того, чтобы провести обзор сформировавшейся нынешней структуры управления. Подобный обзор следует рассматривать как вклад в процесс реформы Организации Объединенных Наций. Этот обзор следует также провести для того, чтобы оценить, отвечают ли существующие механизмы критериям гласности, подотчетности, действенности и эффективности и предоставляют ли они ООН-Хабитат возможность в полной мере осуществлять свой среднесрочный стратегический и организационный план.

\* HSP/GC/22/1.

## Введение

1. В своей резолюции 21/2 от 20 апреля 2007 года, касающейся среднесрочного стратегического и организационного плана на 2008-2013 годы, Совет управляющих, в частности, просил Директора-исполнителя провести консультации с Комитетом постоянных представителей относительно "необходимости проведения обзора эффективности и действенности структуры управления ООН-Хабитат". Во исполнение вышеуказанного решения секретариат взял на вооружение состоящий из двух этапов подход.
2. На первом этапе был привлечен консультант, обладающий глубокими знаниями и богатым опытом в связи с процессом реформирования Организации Объединенных Наций для проведения независимой оценки. Сделанные консультантом выводы и подготовленный им доклад были доведены до сведения Комитета постоянных представителей в ходе официальных и неофициальных консультаций.
3. Второй этап был связан с подготовкой настоящего доклада, проект которого был также представлен и рассмотрен на одном из заседаний Комитета постоянных представителей.
4. Таким образом, настоящий доклад был подготовлен на основе консультаций, проводившихся в момент подготовки доклада консультантом и в последующий период с большим количеством людей и организаций, связанных с работой и структурами управления ООН-Хабитат. К их числу относятся члены Совета управляющих и Комитета постоянных представителей, сотрудники Секретариата Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, а также персонал Хабитат и партнеры по осуществлению Повестки дня Хабитат. Помимо этого, были организованы встречи с представителями учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, уполномоченных осуществлять нормативную и оперативную деятельность, таких как Программа развития Организации Объединенных Наций, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА).
5. Главные итоги этих консультаций вкратце выглядят следующим образом:
  - a) государства-члены и другие партнеры в целом согласны со своевременностью и полезностью проведения обзора эффективности и действенности нынешней структуры управления ООН-Хабитат в контексте продолжающихся усилий по реформированию всей системы Организации Объединенных Наций;
  - b) подобный обзор также рассматривается как логичный последующий шаг после принятия и осуществления среднесрочного стратегического и организационного плана на 2008-2013 годы;
  - c) государства-члены также в целом согласны с тем, что любое решение о корректировке структуры управления ООН-Хабитат должно приниматься на основе более взвешенного анализа последствий таких изменений по сравнению со всеми предыдущими анализами. Любой такой анализ должен будет включать в себя оценку различных вариантов.
6. С учетом вышесказанного настоящий доклад направлен на то, чтобы помочь глубже понять вопросы, связанные с грядущим изменением структуры управления ООН-Хабитат. Эта цель достигается путем анализа следующих аспектов работы и структуры управления ООН-Хабитат:
  - a) первоначальная идея, на основе которой ООН-Хабитат и была создана в 1976 году, главное направление ее работы в первое десятилетие ее существования и ее структура управления;
  - b) изменения в мандате и структуре управления ООН-Хабитат, происшедшие, в частности, в результате принятия Повестки дня Хабитат и Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, открытия Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби и присвоения ООН-Хабитат статуса программы Организации Объединенных Наций;
  - c) вопросы эффективности и действенности, которые стали еще более актуальными после принятия среднесрочного стратегического и организационного плана на 2008-2013 годы и завершения первоначальных этапов его осуществления;
  - d) вопросы, возникшие благодаря углублению понимания тенденций и связей между урбанизацией в целом, урбанизацией нищеты и изменением климата.

## I. Первоначальная идея создания ООН-Хабитат

7. Первоначальная идея создания ООН-Хабитат вытекает из двух эпохальных событий. Первым из них является проведение Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей человека среде, которая состоялась в 1972 году в Стокгольме. На этой Конференции была признана многогранность понятия устойчивости и необходимость решения трех важнейших задач:
- a) задача, касающаяся защиты и охраны природной среды, для решения которой была создана Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП);
  - b) задача уменьшения вредного воздействия деятельности человека и населенных пунктов на окружающую среду, для решения которой было предложено создать глобальную конференцию по населенным пунктам;
  - c) задача определения более справедливых форм развития в знак признания того, что нищета является одним из важнейших факторов, способствующих ухудшению состояния окружающей среды, в частности, путем финансирования жилья и базовой городской инфраструктуры и услуг, для решения которой был учрежден Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов, первоначально размещавшийся в помещениях ЮНЕП.
8. Вторым важнейшим событием стала Конференция Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, которая состоялась в 1976 году в Ванкувере, Канада. Участники данной Конференции рекомендовали создать орган Организации Объединенных Наций<sup>1</sup>, который служил бы форумом для обмена идеями между представителями национальных и субнациональных органов управления и поиска путей решения возникающих проблем, связанных с населенными пунктами.
9. Призыв конференции в Ванкувере увенчался созданием Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ЦООННП (Хабитат) на основании резолюции 32/162 (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 19 декабря 1977 года, созданием Комиссии по населенным пунктам в качестве его руководящего органа и последующим переводом Фонда из-под опеки ЮНЕП под начало ЦООННП (Хабитат).
10. В состав Комиссии по населенным пунктам входят 58 государств-членов, избираемых на четырехлетний срок на ротационной основе. Она ежегодно проводит совещания продолжительностью две недели и представляет свой доклад Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций.
11. Делегированные полномочия были возложены на Директора-исполнителя ЦООННП (Хабитат), отвечавшего за программные, оперативные, финансовые и административные вопросы, соблюдая при этом правила, положения и требования, касающиеся отчетности, Секретариата Организации Объединенных Наций.
12. Первоначальные надежды, которые связывались с Комиссией по населенным пунктам, оказались несколько преждевременными: ей предстояло стать форумом, охватывающим все аспекты управления, гораздо позднее.
13. В первое десятилетие с момента своего создания и несмотря на наличие структуры, аналогичной структуре большинства фондов и программ Организации Объединенных Наций<sup>2</sup>, ЦООННП (Хабитат) оставался небольшим техническим учреждением, преимущественно исполнявшим роль технического органа Программы развития Организации Объединенных

---

<sup>1</sup> Изначально ЦООННП (Хабитат) был образован путем слияния Центра по вопросам жилья, строительства и планирования Департамента по экономическим и социальным вопросам, библиотеки аудиовизуальных материалов и распределительной сети, созданной на Конференции 1976 года и получившей название "Видение Хабитат" и Фонда для Хабитат и населенных пунктов и придания ему сотрудников по вопросам населенных пунктов из Департамента технического сотрудничества в целях развития.

<sup>2</sup> ЦООННП (Хабитат) был создан в составе трех основных отделов, занимавшихся вопросами исследований и разработок, распространения информации и аудиовизуальных материалов и технического сотрудничества. Четвертый отдел исполнял административные функции и отвечал за кадровые вопросы, финансовые вопросы и контракты, а также закупки.

Наций (ПРООН)<sup>3</sup>. Эту техническую роль отражает его нормативная и информационная работа, которая в течение многих лет была сосредоточена на вопросах, касающихся планирования, надлежащих технологиях строительства зданий и сооружений и участия общин. Несмотря на то, что Центр уже занимался тенденциями и вопросами, связанными с урбанизацией, эти темы редко включались в повестки дня международных форумов, и внимание разработчиков политики и развивающихся стран и стран-доноров было сосредоточено главным образом на развитии сельских районов и нищете как явлении, характерном для сельских районов.

## II. Конференция Хабитат-II, Повестка дня Хабитат и Стамбул +5

14. К концу 80-х годов большинству специалистов по населенным пунктам и персоналу ЦООННП (Хабитат) стало очевидным, что многие предположения, лежащие в основе национальных программ и стратегий по населенным пунктам, являются, по меньшей мере, спорными. Эти предположения в основном строились на широко распространенном мнении о том, что:

- a) темпы урбанизации можно приостановить, а в дальнейшем и повернуть вспять, если выделять больше средств и уделять больше внимания вопросам развития сельских районов;
- b) официальная экономика постепенно поглотит неофициальную экономику, включая ее физическое воплощение – трущобы;
- c) городские бедняки в силу их близости к инфраструктуре и услугам живут лучше, чем их сельские собратья.

15. С увеличением данных об образовании трущоб и масштабах нищеты и лишений в городских районах Комиссия по населенным пунктам приняла решение организовать две глобальные кампании: Международный год обеспечения жильем бездомного населения в 1987 году и Глобальная стратегия в области жилья до 2000 года в 1988 году.

16. Хотя ни одна из указанных кампаний не повлекла за собой существенных изменений в полномочиях или структуре управления ЦООННП (Хабитат), они заложили основу для согласованных исследований по вопросам урбанизации и разработки программы информационных мероприятий с участием ЦООННП (Хабитат), ПРООН и Всемирного банка<sup>4</sup>.

17. Руководствуясь результатами этих и других усилий, Комиссия по населенным пунктам в 1991 году рекомендовала Генеральной Ассамблее созвать вторую Конференцию Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, которая состоялась в 1996 году в Стамбуле, Турция.

18. Принятие Повестки дня Хабитат в Стамбуле заложило основу для внесения ряда изменений в мандат ЦООННП (Хабитат) и его структуру управления. С этого момента данному учреждению была поручена четкая нормативная функция и мандат для того, чтобы следить за прогрессом в деле осуществления Повестки дня Хабитат и играть ведущую роль в деле общесистемной поддержки и координации.

### **Хабитат-II – Изменение правил проведения глобальных конференций**

На Конференции Хабитат-II был создан важный прецедент. Обратив внимание на трехсторонний членский состав руководящего органа Международной организации труда (МОТ), секретариат настоятельно призвал государств-членов приостановить действие одного из правил, регулирующего порядок проведения встреч на высшем уровне и конференций Организации Объединенных Наций, и разрешить создать третий комитет, который занимался бы вопросами, касающимися диалога с местными властями и организациями гражданского общества. Этот шаг способствовал значительно повышению у негосударственных участников чувства сопричастности с Повесткой дня Хабитат и в конечном итоге должен был привести к внесению изменений в правила и положения руководящего органа ЦООННП (Хабитат).

<sup>3</sup> На тот момент ПРООН являлась главным источником финансирования деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

<sup>4</sup> Программа городского управления представляет собой совместную инициативу ЦООННП (Хабитат), ПРООН и Всемирного банка, организованную для того, чтобы на основе данных убедить правительства и международное сообщество в необходимости поиска путей решения растущих проблем, связанных с урбанизацией и нищетой в городских районах.

19. Несмотря на то, что Конференция Хабитат-II и ее политические итоги были признаны вполне успешными, ЦООННП (Хабитат) находился в довольно сложном финансовом положении. Это стало причиной первой попытки провести организационную реформу, которая была завершена в 1999 году.

20. Часть этой реформы была посвящена укреплению потенциала ЦООННП (Хабитат) по осуществлению своего нормотворческого мандата. Эту задачу предполагалось решить путем создания двух отделов по глобальным информационным вопросам и вопросам технического сотрудничества на страновом уровне. Третий отдел должен был создать базу данных для нормотворческой деятельности и заниматься смежными вопросами.

21. Другой отдельный элемент реформы касался передачи ключевых административных функций и перевода персонала из ЦООННП (Хабитат) и ЮНЕП в новое подразделение, получившее название "Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби".

#### **Вопрос о скрытых транзакционных издержках**

Доводы в пользу объединения административных услуг ЮНЕП и ЦООННП (Хабитат), штаб-квартиры которых располагаются в Найроби, выглядят весьма убедительными. Тем не менее, предполагавшиеся выгоды в плане повышения эффективности и сокращения расходов для ООН-Хабитат еще до конца не получены из-за тех правил и положений, в рамках которых организация должна действовать, но которые находятся вне зоны контроля как ее самой, так и Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби. Например, вскоре после создания Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби ЦООННП (Хабитат) было предложено оказать содействие деятельности в области восстановления и реконструкции в Ираке. Спрос на услуги ЦООННП в этой стране быстро увеличился и привел к появлению отрицательного сальдо на сумму в 600 млн. долл. США с ежегодной разбивкой в 100 млн. долл. США. Ассортимент товаров и диапазон услуг, которые предстояло поставлять, намного превышал возможности недавно созданного Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби. ЦООННП (Хабитат) был вынужден направить своего штатного сотрудника для оказания Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби содействия в удовлетворении технических потребностей в строительстве и материальной поддержке операций, осуществляемых в период после окончания конфликта. Несмотря на некоторое сближение между правилами, положениями и процедурами, регулирующими деятельность Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби и ЦООННП (Хабитат) и степени готовности к действиям, ожидаемой от оперативного учреждения, существуют коренные различия. Это несоответствие существенно влияет на величину транзакционных издержек и приводит к созданию новой бюрократической прослойки.

22. В то же время в членском составе, процедурах и частоте проведения совещаний Комиссии по населенным пунктам постепенно произошел целый ряд изменений. Главными из этих изменения являются:

a) сокращение продолжительности совещаний с двух недель до восьми дней в 1989 года, а впоследствии до пяти дней в 2001 году;

b) принятие Советом управляющих в 2005 году на своей двадцатой сессии правила 64 правил процедуры, регулирующих порядок проведения совещаний Совета управляющих, в котором признается роль и вклад местных властей в осуществление Повестки дня Хабитат и допускается официальное участие местных властей в работе Совета управляющих без права голоса.

#### **Параллельные реформы других фондов и программ**

23. Параллельно с этими постепенными изменениями мандата и структуры управления ООН-Хабитат в ряде ключевых программ и фондов Организации Объединенных Наций также произошли существенные изменения. Перемены в структуре управления ПРООН, Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и ЮНФПА происходили быстрыми темпами, в результате чего ЮНЕП, а позднее и ООН-Хабитат остались единственными программами, руководящие органы которых отвечали за вопросы надзора, но при этом были вынуждены отчитываться перед Нью-Йорком по административным и бюджетным вопросам.

24. Другое изменение, которое должно глубоко затронуть ЦООННП (Хабитат), связано с превращением ПРООН из давнего партнера и источника финансирования деятельности на страновом уровне в самостоятельную информационную и оперативную программу. Данное

изменение отразилось на способности ООН-Хабитат как учреждения Организации Объединенных Наций, которое не имеет собственных представительств на местном уровне в странах, в которых оно осуществляет свои операции, распространять информацию о Повестке дня Хабитат и осуществлять ее на страновом уровне. В конце концов, это заставило ООН-Хабитат обсудить с ПРООН вопрос о создании должностей руководителей программ по отдельным странам. Несмотря на то, что создание должностей руководителей программ Хабитат оказало ООН-Хабитат существенную помощь в выполнении мандата этой организации по осуществлению Повестки дня Хабитат и участию в шести из восьми инновационных пилотных проектах в рамках программы "Единство действий" в 2008 году, эта идея с самого начала столкнулась с большим сопротивлением.

25. В таблице 1 содержится общий обзор структуры управления различных учреждений, программ и фондов Организации Объединенных Наций. Тем из них, в соответствующих структурах управления которых недавно произошли изменения, таким как ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и МФСР, присуща одна общая черта, заключающаяся в том, что руководящий совет одновременно исполняет функции по надзору и принятию решений и обычно проводит по три совещания в год.

#### **Стамбул +5, статус программы, Совет управляющих и КПП**

26. Специальная сессия Генеральной Ассамблеи в 2001 году, посвященная обзору прогресса в деле осуществления Повестки дня Хабитат, стала поворотным событием для ЦООННП (Хабитат) и структуры управления этой организации. В ходе обзора нашли новое подтверждение вызовы, связанные с быстрой и бессистемной урбанизацией, а также тот риск, который эти вызовы создают для достижения недавно провозглашенных Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В этом обзоре ЦООННП (Хабитат) назван ведущим учреждением, отвечающим за последующие действия и контроль над осуществлением Повестки дня Хабитат<sup>5</sup>.

27. На состоявшейся в том же году очередной сессии Генеральная Ассамблея в своей резолюции 56/206 постановила повысить статус ЦООННП (Хабитат) до уровня полноправной программы (получившей название ООН-Хабитат). Ассамблея также приняла решение преобразовать Комиссию по населенным пунктам в Совет управляющих и назначить Комитет постоянных представителей в Найроби ее межсессионным вспомогательным органом, для контроля за прогрессом в деле осуществления программы работы и бюджета этого учреждения. В заключение Генеральная Ассамблея призвала и продолжает призывать к укреплению ООН-Хабитат с тем, чтобы дать ей возможность выполнить свой нормативный и оперативный мандат.

28. Впоследствии ООН-Хабитат утвердил свои правила и процедуры и, следуя примеру Совета управляющих ЮНЕП, принял решение проводить совещания раз в два года.

29. Эти и другие изменения способствовали укреплению организации и восстановлению ее способности исполнять свою информационно-пропагандистскую роль, сохраняя при этом свою техническую и оперативную направленность.

### **III. Осуществление Среднесрочного стратегического и организационного плана на 2008-2013 годы**

30. Период 2001–2004 годов ознаменовался быстрыми темпами роста численности персонала, деятельности и бюджета ООН-Хабитат. Руководствуясь выводами, изложенными в углубленном программном обзоре, проведенном Управлением служб внутреннего надзора в 2004 году, Совет управляющих на своей двадцать первой сессии в 2005 году просил ООН-Хабитат подготовить всеобъемлющий среднесрочный стратегический и организационный план на 2008-2013 годы. Цель конкретно состояла в том, чтобы вовлечь ООН-Хабитат в процесс реформирования всей системы Организации Объединенных Наций.

<sup>5</sup> В Повестке дня Хабитат и последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи ЦООННП (Хабитат) называется "одним из ведущих", а не "ведущим" учреждением, отвечающим за контроль над осуществлением Повестки дня Хабитат.

31. Ключевые задачи стратегического и организационного плана заключались в следующем:
- a) определить более четкие приоритеты в работе ООН-Хабитат;
  - b) повысить слаженность и скоординированность программ, прежде всего в сфере нормативной и оперативной деятельности;
  - c) осуществлять ориентированное на конечный результат управление для повышения результативности, открытости и подотчетности;
  - d) восстановить ООН-Хабитат в роли подлинного катализатора, особенно в том, что касается наращивания потенциала в области прединвестиционного анализа в целях содействия осуществлению Повестки дня Хабитат и достижению связанных с населенными пунктами Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия на страновом уровне;
  - e) дать ООН-Хабитат возможность активно участвовать в процессе реформы Организации Объединенных Наций и инициативе "Единство действий".
32. Стратегический и организационный план был одобрен Советом управляющих на его двадцать первой сессии в 2007 году. В резолюции 21/2 Совет просил секретариат, в частности, разработать план действий по осуществлению стратегического и организационного плана и подготовить настоящий доклад.
33. В процессе осуществления плана возник ряд вопросов. В их числе следует особо выделить следующие:
- a) концептуальные и методические трудности, связанные с увязкой опирающегося на конечный результат среднесрочного/долгосрочного подхода, используемого в среднесрочном стратегическом и организационном плане, с более краткосрочным, основанным на отдельных мероприятиях подходом, который требует использовать Секретариат в Нью-Йорке. Это особенно отчетливо проявилось в процессе подготовки программы работы на 2010–2011 годы. Эти трудности полностью устранить пока не удалось, и они являются источником разочарования для членов Комитета постоянных представителей и секретариата;
  - b) большие усилия, которые необходимо прилагать для удовлетворения требований различных механизмов отчетности. К их числу, в частности, относятся требования о представлении ежегодных докладов Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее относительно использования средств регулярного бюджета, ежеквартальных докладов Комитету Постоянных представителей относительно целевого использования внебюджетных ресурсов, докладов за полугодие Управлению Контролера относительно проектов в области технического сотрудничества и периодических докладов различным специальным комитетам относительно специальных программ, проектов и целевых фондов;
  - c) сложности с созданием совместных предприятий, совместным несением расходов и совместным финансированием с партнерами, особенно партнерами из частного сектора и гражданского общества из-за юридических требований и процедур заключения контрактов, которых придерживается Секретариат Организации Объединенных Наций. Эти требования и процедуры не рассчитаны и не предназначены для использования учреждениями, которым выдан мандат на оперативную деятельность. Эта полная несовместимость особенно отчетливо проявляется в одной из ключевых областей и приоритетов работы ООН-Хабитат, а именно в области оказания консультационных услуг по вопросам политики и содействия наращиванию потенциала на основе вклада натурой со стороны городских малоимущих общин, привлечения инвестиционного капитала от международных, региональных и национальных финансовых учреждений и выделения бюджетных ассигнований национальными и субнациональными органами управления в целях улучшения условий жизни малоимущих слоев населения.
34. Другой возникающий вопрос касается опыта участия ООН-Хабитат в пилотных проектах, осуществляемых в рамках инициативы "Единство действий" Организации Объединенных Наций. В ходе работы со страновыми группами Организации Объединенных Наций и в рамках процесса осуществления Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития быстро выяснилось, что участие в программе "Единство действий" Организации Объединенных Наций на страновом уровне требует такой гибкости в процессе принятия решений и распределения ресурсов, которой при нынешней структуре программ, являющихся частью Секретариата, в ближайшее время не предвидится.

35. В таблице 1 содержится общий обзор структуры управления других учреждений, фондов Организации Объединенных Наций. В этой таблице также показано, что тем учреждениям, программам и фондам, которые за последнее десятилетие реорганизовали свои структуры управления, присуща одна общая черта, а именно то, что орган, отвечающий за вопросы надзора, также отвечает за принятие решений по стратегическим, организационным и бюджетным вопросам.

36. В приложении I к настоящему докладу содержится краткое описание нынешней структуры управления ООН-Хабитат. В нем показано, что роль ООН-Хабитат, ее мандат и рабочие отношения с партнерами и органами Организации Объединенных Наций являются не вполне четкими. Эта нечеткость является результатом эволюции мандата ООН-Хабитат, которая в начале своего существования в основном исполняла роль технического консультационного и оперативного центра, а затем получила статус программы, сравнительные преимущества которой, по ее мнению, заключаются в ее способности использовать свой опыт оперативной и нормативной работы для осуществления эффективной и взаимосвязанной программы развития городов, выглядящей привлекательной как для разработчиков политики, так и для практических специалистов.

37. В приложении II к настоящему докладу содержится общий обзор финансового положения ООН-Хабитат. Несмотря на то, что за последние шесть лет ситуация значительно улучшилась, разрыв между целевым и нецелевым финансированием продолжает расти. Число доноров, выделяющих нецелевые взносы, крайне невелико, и свыше 90 процентов добровольных взносов на основную деятельность поступает от всего лишь 10 доноров. Эта ситуация отражает и усиливает неясность, которая окружает систему руководства ООН-Хабитат. Хотя ведущие 10 доноров ООН-Хабитат постоянно подчеркивают важность ее нормативной роли, большая часть их взносов целевым образом выделяется на конкретные программы или оперативную деятельность.

38. Как и в случае многих других органов Организации Объединенных Наций, разрыв между целевым и нецелевым финансированием основной деятельности сказывается на ее возможности использовать стратегический подход.

#### IV. Возникающие вопросы

39. За последнее время возникли три вопроса, которые оказывают или будут в дальнейшем оказывать существенное воздействие на процесс развития людских ресурсов. К их числу относятся:

- a) быстрой и бессистемной урбанизацией, включая проблему урбанизации нищеты;
- b) усиление колебаний цен на продовольствие, электроэнергию и воду;
- c) изменение климата.

40. Хотя этими вопросами и занимаются различные органы системы Организации Объединенных Наций, они тесно связаны между собой, а в ближайшее время связь между ними еще больше усилится. Точкой пересечения для них, вне всяких сомнений, является городская среда. Причины недавнего продовольственного и энергетического кризиса и суровых погодных условий, вызванных глобальным потеплением, кроются в плохо спланированным и неуправляемым ростом городов. Поскольку города как в развитых, так и в развивающихся странах продолжают развиваться в горизонтальной плоскости, они поглощают все больше земли, воды и энергии и производят больше отходов, включая выбросы газов, вызывающих парниковый эффект. В то же время, по мере того, как мир становится все более урбанизированным, способность городов приспосабливаться к последствиям изменения климата будет приобретать все большее значение для обеспечения защиты и безопасности людей.

41. Таким образом, в урбанизированном мире различие между смягчением последствий и адаптацией к последствиям приобретает чисто теоретическое звучание. Если говорить практическим языком, то оба этих понятия требуют рационального использования земельных ресурсов, наличия более качественной инфраструктуры и услуг, строительства более прочных сооружений и обеспечения более эффективных систем управления.

42. Несмотря на то, что последствия изменения климата носят неизбежный глобальный характер, вопросы, касающиеся смягчения его последствий и адаптации, должны будут неизбежно решаться на местном уровне. Каждому городу, а по сути и каждой общине



необходимо будет выступить с оригинальными решениями, учитывающими их конкретные социальные, экономические и географические особенности.

43. Этот сценарий требует беспрецедентных усилий по обмену знаниями, методами, технологиями и накопленным опытом. Он требует беспрецедентного по своему уровню и масштабам диалога между самыми различными участниками и заинтересованными сторонами. Кроме того, он требует невиданного ранее уровня координации между учреждениями на глобальном, региональном, национальном и местном уровне.

44. Один из главных вопросов состоит в том, готова ли система Организации Объединенных Наций исполнить свою роль с тем, чтобы поддержать эти усилия, и каким образом можно стратегически укрепить различные органы общей системы, включая ООН-Хабитат, для того, чтобы они могли содействовать этим усилиям.

## V. Общий обзор преимуществ и недостатков нынешней структуры управления

45. Несмотря на все проблемы и вопросы, о которых говорилось выше, нынешняя структура управления обладает и некоторыми преимуществами. К их числу относятся:

a) являясь частью Секретариата, расположенного в Нью-Йорке, ООН-Хабитат получает взнос из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Хотя этот взнос и составляет менее 10 процентов от общего бюджета ООН-Хабитат, он является одним из важных источников финансирования штатного персонала;

b) ООН-Хабитат имеет возможность регулярно контактировать с государствами-членами в рамках встреч между секретариатом и Комитетом постоянных представителей, особенно в рамках подготовки и осуществления программы работы. Как правило, в период между сессиями Совета управляющих проводится свыше 70 заседаний рабочих групп;

c) проводимые раз в квартал совещания Комитета постоянных представителей дисциплинируют секретариат в том, что касается подготовки докладов по бюджетным и финансовым вопросам;

d) государства-члены имеют прямой доступ к Директору-исполнителю и старшему руководству ООН-Хабитат;

e) неофициальные совещания, консультации и обмены между членами Комитета постоянных представителей и сотрудниками ООН-Хабитат могут быть организованы в самые сжатые сроки;

f) комитет постоянных представителей, не являющийся директивным органом, пользуется большой свободой в плане высказывания рекомендаций и участия в обменах мнениями от имени государств-участников.

46. Между тем, указанные преимущества следует рассматривать в свете перечисленных ниже недостатков, некоторые из которых уже упоминались выше:

a) члены Комитета постоянных представителей вместо осуществления надзора часто стараются взять на себя некоторые функции управления;

b) количество проводимых совещаний весьма велико и поглощает большой объем ресурсов секретариата;

c) ООН-Хабитат приходится выполнять многочисленные и сложные требования в отношении отчетности, предъявляемые Комитетом постоянных представителей, Советом управляющих, Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций, Экономическим и Социальным Советом и Генеральной Ассамблеей. Это отнюдь не способствует повышению подотчетности и открытости;

d) несмотря на наличие многочисленных требований в отношении отчетности, объем информации о стратегических и основных вопросах выглядит явно недостаточным;

e) вопросы, затрагивающие Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби и в некоторых случаях влияющие на осуществление, эффективность и рентабельность

программ, часто остаются без ответа, поскольку это Отделение не подотчетно Комитету постоянных представителей или Совету управляющих;

f) используемый ООН-Хабитат процесс принятия решений по вопросам организационного характера является сложным и трудоемким. Рекомендации, высказанные Комитетом постоянных представителей, доводятся до сведения Совета управляющих, который представляет свои собственные рекомендации Генеральной Ассамблее для окончательного утверждения;

g) наблюдается тенденция политизировать технические вопросы;

h) деятельность ООН-Хабитат тормозят неэффективные и устаревшие правила и положения, которые мешают ему укладываться в сроки осуществления мероприятий, соблюдаемые другими учреждениями, программами и фондами на страновом уровне.

## VI. Заключительные замечания

47. В ООН-Хабитат и ее руководящем органе произошли постепенные изменения, направленные на повышение их эффективности и действенности. С точки зрения повышения эффективности одним ориентировочным показателем является продолжительность и частота проведения совещаний Совета управляющих, которая сократилась с двух недель раз в год до пяти дней раз в два года. Вместе с тем, это повышение эффективности влечет за собой появление ряда других вопросов, которые рассматриваются ниже. В плане повышения действенности существенным изменением можно считать утверждение правила 64, наделяющего местные власти правом участвовать в работе Совета управляющих.

48. При этом остро ощущается отсутствие более всеобъемлющего подхода. Для секретариата одним из ключевых вопросов является сложный и раздробленный характер механизма управления. Совет управляющих собирается на совещание, которое проводится в течение одной недели, один раз в два года и руководит работой в основном с помощью резолюций, и такой порядок управления в большей степени подходит для законодательных органов, чем для программы, которая осуществляет большое число оперативных мероприятий.

49. Интересы государств-членов ООН-Хабитат в основном представляют сотрудники министерств жилищного обеспечения, в то время как многие из обсуждаемых вопросов относятся к кругу ведения министерств, отвечающих за местное самоуправление и, все чаще, финансовые вопросы.

50. Решения, принимаемые Советом управляющих, подлежат обзору со стороны органов Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Этот порядок превращает Совет управляющих во вспомогательное учреждение и приводит к созданию еще одной бюрократической прослойки. Совещания Совета управляющих, созываемые раз в два года, проводятся недостаточно часто для того, чтобы обеспечивать стратегические указания и руководство, которые необходимы ООН-Хабитат для того, чтобы иметь возможность эффективно реагировать на новые вопросы и вызовы.

51. Комитет постоянных представителей, являющийся межсессионным вспомогательным органом Совета управляющих, по сути, представляет собой консультативный орган открытого состава и не уполномочен принимать решения по вопросам существа. Выступая в роли одного из нескольких механизмов надзора, он практически полностью сосредоточивает свое внимание на нормативных аспектах работы ООН-Хабитат и практически или вообще не обращает внимания на оперативную деятельность.

52. Сам секретариат, который является относительно малочисленным и не имеет предсказуемого финансирования, тратит непропорционально большое количество своих людских ресурсов на подготовку отчетов для различных механизмов надзора.

53. Подводя итог, ООН-Хабитат отличается сложной, допускающей дублирование и нечеткой системой управления, которая не способствует повышению эффективности или действенности ее работы. В контексте инициативы "Единство действий" это выглядит ее явным недостатком в тот момент, когда она стремится сотрудничать с другими коллективными органами Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами развития, как ПРООН.

54. Недостатки и препятствия, выявленные в нынешней структуре управления ООН-Хабитат, позволяют определить некоторые критерии, которые ей необходимо выполнить для того, чтобы повысить эффективность и действенность своей работы. Эти критерии сводятся к следующему:

- a) структура, которая является простой для понимания и имеет более короткие межсессионные интервалы, позволяющие обеспечивать повседневное управление и руководство нормативной и оперативной деятельностью ООН-Хабитат;
- b) структура, которая в полной мере учитывает новые вопросы и вызовы и обеспечивает возможность привлечение большего числа участников, имеющих прямой интерес к вопросам, касающимся развития городов, и желание решать эти вопросы;
- c) процесс принятия решений, опирающийся, скорее, не на резолюции, а на информацию об основных вопросах, которые необходимо решать;
- d) структура, способная помочь ООН-Хабитат выработать оперативные и финансовые правила и положения, совместимые с регламентами других фондов и учреждений, занимающихся нормативной и оперативной деятельностью, т.е. правила и положения, которые не ставят ООН-Хабитат в заведомо невыгодное положение в процессе участия в осуществлении Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и инициативе "Единство действий";
- e) Структура, способная оценивать последствия деятельности ООН-Хабитат как подлинного катализатора взаимодействия с партнерами из правительственных кругов на национальном и субнациональном уровнях, не говоря о гражданском обществе и частном секторе, и принимать соответствующие решения относительно руководства такими партнерствами<sup>6</sup>. Этот вопрос будет приобретать все большее значение по мере развития и углубления таких партнерских отношений с региональными и национальными финансовыми учреждениями, частным сектором и поставщиками городских услуг.

55. В заключение, Совет управляющих, возможно, пожелает рекомендовать провести всеобъемлющий обзор структуры управления ООН-Хабитат, включая:

- a) Объективную оценку сильных и слабых сторон нынешних структур управления, влияющих на результаты осуществления программ, эффективность, действенность и подотчетность, включая аспекты, являющиеся общими для ООН-Хабитат и ЮНЕП;
- b) Подробный обзор вариантов повышения эффективности и действенности структур управления ООН-Хабитат, включая те, которые имеют отношение к другим фондам и программам.

---

<sup>6</sup> На настоящий момент все соглашения о партнерстве, имеющие финансовые последствия, регулируются поступающими из Нью-Йорка жесткими инструкциями, не применимыми в отношении совместных предприятий, совместного несения рисков или использования ресурсов с участием многочисленных партнеров и заинтересованных сторон.

Таблица 1  
**Структура управления других учреждений, программ и фондов Организации Объединенных Наций**

<i>Орган</i>	<i>Месторасположение/п одчиненность</i>	<i>Руководящий орган/руководящие органы</i>	<i>Членский состав руководящего органа</i>	<i>Срок полномочий членов руководящего органа</i>	<i>Периодичность совещаний руководящего органа</i>
ПРООН	Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет	Исполнительный совет	36 государств-членов	3 года (за исключением членов группы западноевропейских и других государств)	2 очередные сессии в год 1 ежегодная сессия в год
ЮНИСЕФ	Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет	Исполнительный совет	36 государств-членов	3 года	2 очередные сессии в год 1 ежегодная сессия в год
Управление Верховного комиссара по делам беженцев	Генеральная Ассамблея	Исполнительный комитет Постоянный комитет	76 государств-членов	Не ограничен	Ежегодно Несколько раз в год (в период между пленарными сессиями)
Управление Верховного комиссара по правам человека и Совет по правам человека	Секретариат Генеральная Ассамблея	н/и	н/и 47 государств-членов	3 года (без права переизбрания на новый срок после двух сроков подряд)	н/и Не менее 3 раз в год
МФСР	Специализированное учреждение в рамках Экономического и Социального Совета	Совет управляющих Исполнительный совет	164 государств-членов 18 членов + 18 альтернативных членов	Не ограничен 3-х летний срок	Ежегодно 3 раза в год
МПП	Экономический и Социальный Совет и Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Исполнительный совет	36 государств-членов (18 членов, избираемых Экономическим и Социальным Советом + 18 членов, избираемых ФАО)	3-х летний срок (с правом переизбрания на новый срок)	3 раза в год
МОТ	Экономический и Социальный Совет	Руководящий орган	56 титулярных членов (правительства, работодатели, трудящиеся) 66 заместителей членов	3 года	2 раза в год (полная сессия)  1 раз в год (укороченная на один день сессия)
ВОЗ	Экономический и Социальный Совет	Всемирная ассамблея здравоохранения Исполнительный совет	193 государства-члена  34 государства-члена	Не ограничен  3 года	Ежегодно  2 раза в год (полная сессия и укороченная сессия)

## Приложение I

### Структура управления ООН-Хабитат

#### A. Введение

1. Цель настоящего приложения состоит в том, чтобы нарисовать полную картину нынешней структуры управления ООН-Хабитат. В нем описываются различные инстанции и структуры механизма принятия решений. В нем также содержится краткий исторический обзор основных этапов становления структуры управления ООН-Хабитат.

#### B. Краткий исторический обзор

- 1972: Конференция Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, Стокгольм, учреждает ЮНЕП и Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов.
- 1976: В Ванкувере, Канада, проходит первая Конференция Организации Объединенных Наций по населенным пунктам.
- 1977: На основании резолюции 32/162 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций создается Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ЦООННП (Хабитат)). На основании той же резолюции руководящим органом назначается Комиссия по населенным пунктам, являющаяся вспомогательным органом Экономического и Социального Совета.
- 1978: Проводится первое совещание Комиссии по населенным пунктам, состоящая из 58 государств-членов, избираемых на трехлетний срок на ротационной основе, и отчитывающаяся перед Генеральной Ассамблеей через Экономический и Социальный Совет.
- 1978–1989: Комиссия по населенным пунктам проводит ежегодные совещания продолжительностью 10 рабочих дней, в ходе которых она утверждает программу работы и бюджет и определяет темы докладов, которые должны готовиться секретариатом для будущей сессии. В 1989 году Комиссия постановляет проводить совещания раз в два года с тем, чтобы дать секретариату больше времени в межсессионный период для подготовки более предметных докладов. Большинство совещаний проводятся за пределами Найроби.
- 1991–1999: Комиссия по населенным пунктам последовательно сокращает продолжительность своих сессий до пяти рабочих дней. Время, отведенное для диалога и обсуждения вопросов, касающихся населенных пунктов, резко сокращается. Все совещания проводятся в Найроби
- 1996: Проводится конференция "Хабитат-II", в результате которой ЦООННП был выдан новый нормативный мандат, поручающий ему содействовать осуществлению Повестки дня Хабитат, утвержденной на этой Конференции и одобренной Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, и осуществлять контроль за ходом этого процесса.
- 2001: На Конференции "Стамбул +5", специальной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной осуществлению Повестки дня Хабитат, Ассамблея принимает решение повысить статус ЦООННП (Хабитат) до уровня программы, преобразовать Комиссию по населенным пунктам в Совет управляющих и учредить Комитет постоянных представителей в качестве официального межсессионного органа Совета управляющих. Другие важные решения, фигурирующие в резолюциях 56/205 и 56/206 Генеральной Ассамблеи, касаются усиления нормативной роли ООН-Хабитат, назначения ООН-Хабитат координационным центром системы Организации Объединенных Наций, отвечающим за деятельность, связанную с населенными пунктами, и создания Всемирного форума по вопросам городов для укрепления диалога и дискуссий по вопросам, касающимся населенных пунктов.
- 2003: Принимаются новые правила процедуры Совета управляющих; местным властям предоставляется право участвовать в работе без права голоса.

## **С. Директивные и консультационные структуры для программы работы и бюджета на двухгодичный период**

2. Для лучшего понимания директивные и консультационные структуры ООН-Хабитат описываются в настоящем разделе в контексте процесса утверждения программы работы и бюджета на двухгодичный период – главной функции Совета управляющих ООН-Хабитат.

- *Шаг 1:* За два года до того, как программа работы на двухгодичный период будет представлена Совету управляющих для утверждения, секретариат подготавливает стратегическую рамочную программу, рассчитанную на два года. Эта стратегическая рамочная программа обсуждается с Комитетом постоянных представителей и представляется секретариатом межправительственному Комитету по координации программ для утверждения.
- *Шаг 2:* За один год до того, как программа работы на двухгодичный период будет представлена Совету управляющих для утверждения, секретариат подготавливает программу работы и бюджет на двухгодичный период на основе утвержденной стратегической рамочной программы. Этот документ представляется Комитету постоянных представителей и обсуждается с ним, а приблизительно за пять месяцев до начала сессии Совета управляющих представляется Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) через Бюджетное управление Организации Объединенных Наций для получения консультативного заключения и Комитету по программе и координации Организации Объединенных Наций для обзора.
- *Шаг 3:* На основе заключения, полученного от Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, секретариат подготавливает программу работы и бюджет для представления Совету управляющих и их последующего утверждения. При том, что бюджет является всеобъемлющим, Совет управляющих имеет право распоряжаться нецелевыми внебюджетными ресурсами, объем которых составляет приблизительно 10 процентов от общего размера бюджета.
- *Шаг 4:* Секретариат представляет утвержденные программу работы и бюджет Комитету по программе и координации и Бюджетному управлению. Оба документа включаются в программу работы и бюджет всей Организации Объединенных Наций и представляются Генеральной Ассамблее для утверждения. Пятый комитет Генеральной Ассамблеи рассматривает и утверждает регулярный бюджетный компонент бюджета, который составляет примерно 10 процентов от общего бюджета ООН-Хабитат.
- *Шаг 5:* Секретариат представляет периодический доклад о ходе выполнения программы работы и бюджета Комитету постоянных представителей, который проводит совещания четыре раза в год. Помимо этих совещаний Комитет постоянных представителей проводит многочисленные совещания рабочих групп, в том числе касающиеся программы работы и бюджета (который включает в себя среднесрочный стратегический и организационный план), экспериментальных операций по предоставлению стартового капитала с его последующим возмещением и Всемирного форума по вопросам городов. Время от времени созываются совещания других специальных рабочих групп.
- *Шаг 6:* Использование целевых внебюджетных ресурсов, которые составляют около 80 процентов от общего бюджета, контролируется Управлением Контролера, Бюджетным управлением Организации Объединенных Наций и Комиссией ревизоров. Кроме того, для крупных программ, в которых участвует несколько доноров, таких как программа экспериментальных операций по предоставлению стартового капитала с его последующим возмещением, фонд по благоустройству трущоб и фонд для водоснабжения и санитарии, создаются специальные структуры управления и надзора.

## **D. Прочие структуры управления и обязательства в плане отчетности**

3. Директор-исполнитель и заместитель Директора-исполнителя заключают соглашение с Генеральным секретарем, срок действия которого рассчитан на один год.

4. Экономическому и Социальному Совету, который координирует процесс выполнения решений всех крупных конференций и встреч Организации Объединенных Наций на высшем уровне, представляется ежегодный доклад Генерального секретаря по вопросу о скоординированном осуществлении Повестки дня Хабитат.
5. Генеральной Ассамблее в соответствии с резолюциями 56/205 и 56/206, касающихся повышения статуса ООН-Хабитат до уровня программы, представляется ежегодный доклад Генерального секретаря по вопросу о выполнении решений конференции Хабитат-II и укреплении ООН-Хабитат.
6. Что касается аудита, то, как правило, проводятся две обычные внутренние аудиторских проверки в год, периодические внешние аудиторские проверки, результаты которых указываются в докладе, представляемом Генеральной Ассамблее раз в два года, регулярные оценки программы работы, осуществляемые с помощью Комплексной информационной системы контроля и документации Организации Объединенных Наций, и периодические углубленные оценки программ, осуществляемые Управлением служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций или Департаментом управления.

## Приложение II

### Структура управления других учреждений, программ и фондов Организации Объединенных Наций

1. ООН-Хабитат извлекает большую часть своих доходов из добровольных взносов, получаемых от правительств и межправительственных доноров. Организация также получает взносы от других партнеров, таких как местные власти, частный сектор, многосторонние организации и другие организации системы Организации Объединенных Наций.
2. Тремя главными источниками финансирования являются:
  - a) ассигнования из регулярного бюджета, выделяемые Генеральной Ассамблеей из начисленных взносов государств-членов (основное финансирование);
  - b) целевые взносы, вносимые в Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов (Фонд). Они представляют собой нецелевые добровольные взносы правительств, бюджетные ассигнования по которым утверждаются Советом управляющих ООН-Хабитат и распределяются в соответствии с согласованными приоритетами (основное финансирование);
  - c) специальные взносы, представляющие собой целевые добровольные взносы, получаемые от правительств и других доноров на осуществление конкретных видов деятельности (на основе соглашений с донорами), указанных в утвержденной программе работы (не основное финансирование). Эти взносы делятся на две основные категории:
    - i) взносы в Фонд;
    - ii) взносы на осуществление конкретных проектов на страновом уровне, т.е. взносы на цели технического сотрудничества.



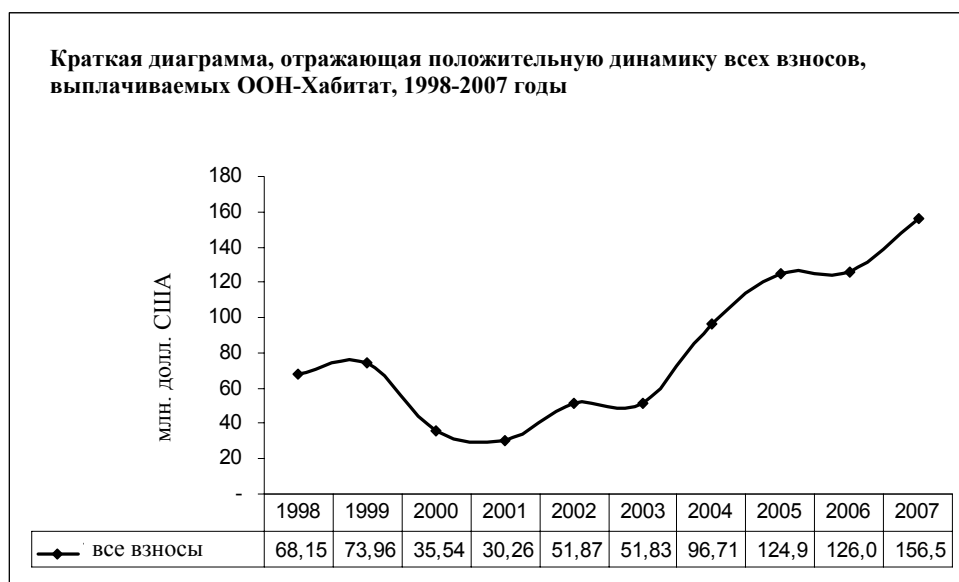
#### Тенденции, касающиеся добровольных взносов

3. Нецелевые (основные) добровольные взносы в Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов за последнее десятилетие увеличились с ежегодной суммы в 4,5 млн. долл. США до приблизительно 17,5 млн. долл. США в 2007 году. Объем взносов на цели технического сотрудничества также резко увеличился с 26 млн. долл. США в 2003 году до приблизительно 74 млн. долл. США в 2007 году. За тот же период размер целевых



добровольных взносов существенно вырос с ежегодной суммы в 23 млн. долл. США до 156 млн. долл. США в 2007 году, что является отражением заметного предпочтения, отдаваемого донорами этому виду финансирования. Увеличение общего объема добровольных взносов, полученных ООН-Хабитат, оказывает положительное воздействие на процесс осуществления программ в целом и способствует повышению эффективности благодаря эффекту масштаба.





4. Хотя целевые взносы и являются желанным дополнением нецелевых взносов, все больше увеличивающийся разрыв между ними вызывает серьезную тревогу. Это обусловлено тем, что во многих случаях целевые ресурсы связаны жесткими условиями (например, требование об осуществлении программ только в странах того региона, которому донор оказывает поддержку, назначение партнеров, которые должны участвовать в осуществлении программы, перечисление сумм, которые должны быть выплачены этим партнерам, и указание конкретного финансового периода), и это ограничивает возможность ООН-Хабитат проявлять гибкость при использовании средств на местном уровне.

5. Указанный разрыв в финансировании затрудняет возможность ООН-Хабитат обеспечивать эффективное и сбалансированное осуществление утвержденной программы работы, в результате чего оказывается, что на одни виды деятельности выделяется слишком много средств, а потребности в связи с другими видами деятельности покрываются лишь частично. Кроме того, целевые взносы не всегда соотносятся с утвержденной программой работы и изложенными в ней приоритетами. Это приводит к искажению программных приоритетов.

6. Несмотря на то, что нецелевые (основные) и целевые взносы способствуют достижению общих целей программы, основные ресурсы имеют огромное значение для выполнения мандата учреждения, поскольку они обеспечивают возможность существования оперативной структуры организации и дают ей возможность осуществлять свою основную нормативную деятельность.

7. Важно отметить, что управление целевыми (неосновными) ресурсами требует значительной административной поддержки, что ведет к увеличению издержек. Организации системы Организации Объединенных Наций признают, что до некоторой степени эти вспомогательные издержки открыто или завуалировано субсидируются за счет регулярных/основных ресурсов. В некоторых случаях это может привести к отвлечению средств от программ, проектов или мероприятий, утвержденных законодательными органами, на другие, более узкие двусторонние цели (т.е. на целевую деятельность).

8. Несмотря на увеличение финансовых ресурсов ООН-Хабитат в целом, программа продолжает испытывать нехватку бюджетного (основного) финансирования, обусловленную разрывом между консервативными бюджетами на двухгодичные периоды, утверждаемыми Советом управляющих, и фактически получаемыми средствами. Эта нехватка средств создает различные проблемы для организации, которая оказывается вынужденной применять фрагментированный подход при осуществлении утвержденной программы работы, и мешает в полном объеме решать утвержденные приоритетные задачи.

#### **Динамика взносов, полученных ООН-Хабитат за последнее время от 10 ведущих доноров**

9. База доноров, выплачивающих добровольные взносы, по-прежнему является узкой: около 60 процентов всех взносов и свыше 90 процентов нецелевых (основных) добровольных взносов поступает от 10 ведущих доноров.

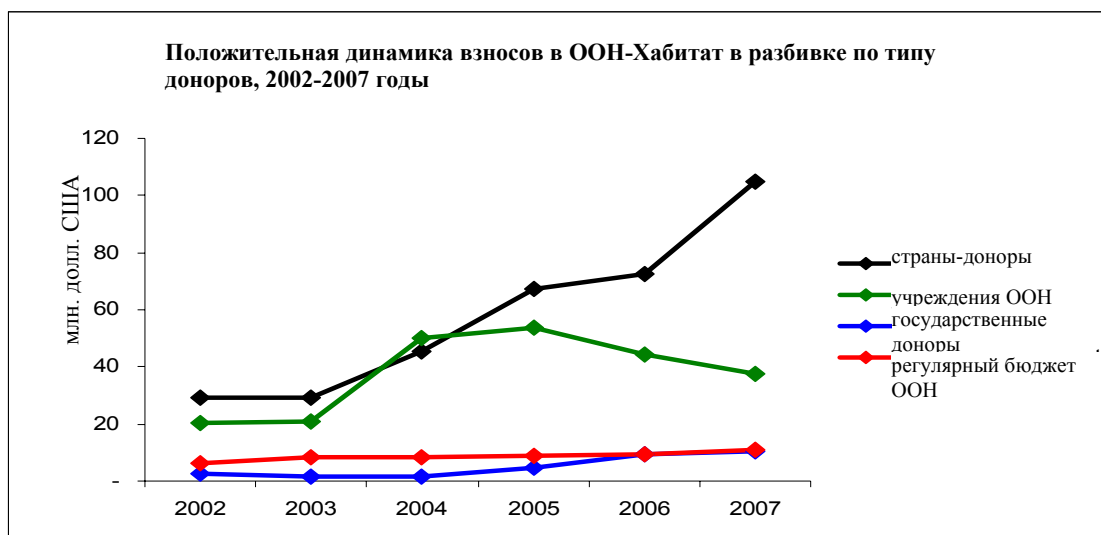
10. Это делает организацию крайне уязвимой, особенно в плане нецелевого (основного) финансирования, и может негативным образом отразиться на осуществлении программ в том случае, если один из ведущих доноров внезапно резко сократит или вообще прекратит выделяемое им финансирование.

### Состояние глобальных целевых фондов и механизмов

11. Недавно ООН-Хабитат организовала активную кампанию по сбору средств для пополнения Целевого фонда для водоснабжения и санитарии, Специальной программы по населенным пунктам для палестинского народа Фонда по благоустройству трущоб. Эти усилия получили поддержку со стороны ряда доноров в качестве подтверждения их приверженности достижению Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, касающихся расширения доступа к питьевой воде и санитарии и улучшению условий жизни обитателей трущоб.

12. Хотя глобальные целевые фонды и имеют колоссальное значение, они не должны рассматриваться как альтернатива или подмена основных или нецелевых ресурсов. Их следует рассматривать как дополнительные источники финансирования.

13. ООН-Хабитат продолжает получать значительный объем взносов от других учреждений Организации Объединенных Наций, что подчеркивает ее сравнительные преимущества в области населенных пунктов. Это соотносится с процессом реформ Организации Объединенных Наций, требующих, чтобы на глобальном уровне система Организации Объединенных Наций действовала более слаженно и эффективно в областях, касающихся развития, гуманитарной помощи и окружающей среды. Кроме того, ООН-Хабитат продолжает активно участвовать в партнерствах с различными частными и государственными заинтересованными сторонами, и создавать новые партнерства.



## Десятка ведущих доноров ООН-Хабитат, 2002-2007 годы (по состоянию на 31 декабря 2007 года)

## Нецелевые (основные взносы)

2002 год 12 305,165 долл. США		2003 год 16 680,387 долл. США		2004 год 18 707,470 долл. США		2005 год 19 271,420 долл. США		2006 год 19 562,367 долл. США		2007 год 28 794,174 долл. США	
Страна	%	Страна	%	Страна	%	Страна	%	Страна	%	Страна	%
1. Регулярный бюджет ООН	51	1. Регулярный бюджет ООН	50	1. Регулярный бюджет ООН	44	1. Регулярный бюджет ООН	45	1. Регулярный бюджет ООН	48	1. Регулярный бюджет ООН	39
2. Соединенное Королевство	12	2. Соединенное Королевство	9	2. Норвегия	13	2. Норвегия	11	2. Швеция	12	2. Норвегия	15
3. Норвегия	9	3. Норвегия	8	3. Соединенное Королевство	10	3. Соединенное Королевство	10	3. Норвегия	12	3. Швеция	11
4. Швеция	5	4. Нидерланды	8	4. Нидерланды	8	4. Швеция	9	4. Соединенное Королевство	10	4. Италия	9
5. США	4	5. Швеция	5	5. Швеция	7	5. Нидерланды	7	5. Нидерланды	7	5. Испания	7
6. Италия	4	6. США	4	6. Италия	4	6. Германия	3	6. Финляндия	3	6. Соединенное Королевство	7
7. Нидерланды	4	7. Италия	3	7. США	4	7. Италия	3	7. Германия	2	7. Нидерланды	6
8. Финляндия	3	8. Финляндия	2	8. Финляндия	3	8. Финляндия	3	8. Япония	1	8. Финляндия	2
9. Япония	2	9. Япония	1	9. Германия	2	9. США	3	9. США	1	9. Франция	1
10. Франция	1	10. Германия	1	10. Япония	1	10. Япония	1	10. Франция	1	10. США	1
Прочие	4	Прочие	5	Прочие	4	Прочие	4	Прочие	3	Прочие	2

**Целевые взносы**

2002 год 45 816,551 долл. США		2003 год 43 526,450 долл. США		2004 год 86 216,084 долл. США		2005 год 115 384,719 долл. США		2006 год 115 914,269 долл. США		2007 год 135 683,596 долл. США	
Страна	%	Страна	%	Страна	%	Страна	%	Страна	%	Страна	%
1. Европейский союз	15	1. Нидерланды	15	1. Япония	11	1. Италия	16	1. Швеция	11	1. Испания	12
2. Нидерланды	11	2. Япония	8	2. Нидерланды	8	2. Нидерланды	11	2. Нидерланды	10	2. Швеция	10
3. Япония	6	3. Канада	5	3. Европейский союз	5	3. Норвегия	6	3. Канада	9	3. Норвегия	10
4. Швеция	5	4. Норвегия	5	4. Канада	3	4. Япония	5	4. Европейский союз	8	4. Нидерланды	8
5. Бельгия	4	5. Швеция	3	5. Швеция	3	5. Европейский союз	3	5. Норвегия	7	5. Канада	7
6. Соединенное Королевство	2	6. Италия	2	6. Норвегия	2	6. Швеция	3	6. Афганистан	2	6. Европейский союз	3
7. Швейцария	2	7. Европейский союз	2	7. Бельгия	2	7. Соединенное Королевство	1	7. Соединенное Королевство	2	7. Италия	3
8. Германия	1	8. Германия	1	8. США	1	8. Ливийская Арабская Джамахирия	1	8. Италия	1	8. Ливийская Арабская Джамахирия	2
9. Италия	1	9. США	1	9. Соединенное Королевство	1	9. Бельгия	1	9. Швейцария	1	9. Египет	2
10. Афганистан	1	10. Афганистан	1	10. Италия	1	10. Германия	1	10. Ливийская Арабская Джамахирия	1	10. Афганистан	2
Прочие	52	Прочие	56	Прочие	63	Прочие	53	Прочие	50	Прочие	41

**Взносы, всего**

2002 год 58 121,716 долл. США		2003 год 60 206,837 долл. США		2004 год 104 923,554 долл. США		2005 год 134 656,139 долл. США		2006 год 135 476,636 долл. США		2007 год 164 477,770 долл. США	
Страна	%	Страна	%	Страна	%	Страна	%	Страна	%	Страна	%
1. Европейский союз	12	1. Регулярный бюджет ООН	14	1. Япония	9	1. Италия	14	1. Швеция	12	1. Испания	11
2. Регулярный бюджет ООН	11	2. Нидерланды	14	2. Регулярный бюджет ООН	8	2. Нидерланды	10	2. Нидерланды	10	2. Норвегия	10
3. Нидерланды	9	3. Япония	6	3. Нидерланды	8	3. Норвегия	7	3. Канада	8	3. Швеция	10
4. Япония	5	4. Норвегия	5	4. Швеция	4	4. Регулярный бюджет ООН	7	4. Норвегия	8	4. Нидерланды	8
5. Швеция	5	5. Швеция	4	5. Норвегия	4	5. Япония	4	5. Европейский союз	7	5. Регулярный бюджет ООН	7
6. Соединенное Королевство	4	6. Канада	4	6. Европейский союз	4	6. Швеция	3	6. Регулярный бюджет ООН	7	6. Канада	5
7. Бельгия	3	7. Соединенное Королевство	3	7. Канада	3	7. Европейский союз	3	7. Соединенное Королевство	3	7. Италия	4
8. Норвегия	2	8. Италия	3	8. Соединенное Королевство	3	8. Соединенное Королевство	3	8. Афганистан	2	8. Соединенное Королевство	2
9. Италия	2	9. США	2	9. США	2	9. Германия	1	9. Италия	1	9. Европейский союз	2
10. Швейцария	1	10. Европейское сообщество	1	10. Италия	2	10. Ливийская Арабская Джамахирия	1	10. Швейцария	1	10. Ливийская Арабская Джамахирия	2
Прочие	45	Прочие	44	Прочие	55	Прочие	48	Прочие	40	Прочие	39